

SOBRE EL SISTEMA DE PROVISION DE PUESTOS DE TRABAJO EN LA LEY DE FUNCIONARIOS

Por CARLOS LUACES SAAVEDRA

35.084.9(46)

ES opinión corriente entre los funcionarios que se interesan por el tema, la de que los preceptos de la ley de Funcionarios sobre provisión de puestos de trabajo (sección 2.ª del capítulo V del título III) plantean en su interpretación abundantes dudas, algunas de ellas de difícil solución. Por otro lado, si la mayoría de los opinantes no están en absoluto desacuerdo con las orientaciones fundamentales del sistema legal, sí lo están con el modo como estas orientaciones se desarrollan en el texto.

Resulta imposible en una «Nota» abordar con detenimiento el tema. Hay que limitarse a poner someramente de relieve algunas de las inquietudes, las más sobresalientes, surgidas en torno a la redacción de los artículos 54 a 62 (teniendo también en cuenta el 51, perteneciente al capítulo anterior, que establece un derecho

de preferencia en los concursos a favor de los que procedan de las situaciones funcionariales que se enumeran).

1. La clave del sistema está en la provisión de los puestos de trabajo mediante la celebración de concursos de méritos entre los funcionarios. Pero el ámbito de aplicación de tal principio es objeto de las siguientes limitaciones:

a) Cuando se trate 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 (art. 55).

Esta excepción al sistema de concurso se halla, pues, condicionada por la concurrencia de dos factores: que se trate de servicios de un mismo departamento y que estos servicios se encuentren situados en una misma localidad.

La excepción responde seguramente a la intención de no atar de manos al subsecretario o al jefe de los servicios, que de otro modo no podrían trasladar de puesto a un funcionario, ni aun dentro de la misma «casa», sin proceder a la celebración del correspondiente concurso.

Aunque el texto resulte en este aspecto bastante expresivo, parece evidente que el subsecretario o jefe de los servicios tendrá facultad para apreciar libremente si la adscripción puede realizarse dentro de la localidad y servicios del departamento, o si, por no existir funcionario idóneo o por no convenir apartar a éste de su actual destino, debe la plaza salir a concurso.

En caso de que se realice la adscripción, resultará una vacante dentro de la localidad y servicios del departamento (la que deje el funcionario trasladado) que, en definitiva, habrá de ser concursada.

El precepto se refiere al jefe de los servicios provinciales del departamento, sin tener en cuenta los servicios regionales de «distrito», etc., radicados en una localidad y sin apreciar que si aquella jefatura se encuentra definida respecto a algunos departamentos no lo está respecto de otros (aunque posiblemente se halle prevista en el proyecto de norma reguladora de los reglamentos orgánicos de los departamentos ministeriales).

Por supuesto, esta libre adscripción puede representar serios inconvenientes para el funcionario que es trasladado de puesto de trabajo sin contar con su asentimiento y que puede encontrar contrastes enojosos en las tareas a realizar: horario, remuneraciones complementarias, relación de jerarquía, etc., en relación con el puesto de trabajo anterior. Quizá sería conveniente establecer un *mini-*

num de similitud entre las condiciones materiales de los puestos entre los que pueda verificarse esa libre adscripción.

b) Otra excepción: puestos que excepcionalmente se califiquen como de libre designación (art. 56).

Tal calificación será hecha «a propuesta de la Comisión Superior de Personal». La autoridad que debe resolver sobre la misma no viene expresada en el texto, pero se supone que habrá de ser el Consejo de Ministros, que es a quien corresponde aprobar la clasificación de puestos de trabajo. Lógicamente, la calificación de puestos de libre designación debe ser hecha y aprobada junto con aquella clasificación o, al menos, debe desprenderse de ella sin esfuerzo.

En la práctica, el peligro de esta cláusula legal podría encontrarse en que a pesar de la excepcionalidad expresada en el texto, se habiliten para cubrirse libremente, con carácter general, los niveles de dirección o asesoría de cierta importancia que así quedarían sustraídos al sistema de garantías que constituye el concurso de méritos, quedando éstos para cubrir únicamente puestos de escaso relieve. (Hay quien sostiene que la libre adscripción para la provisión de puestos de trabajo no debe llegar más abajo de la dirección general o cargo similar.)

En definitiva, la utilización más o menos «generosa» de la calificación de puesto de libre designación dependerá de la actitud que adopte sobre este punto la Comisión Superior de Personal.

c) Otra excepción la constituye la comisión de servicios con carácter forzoso prevista en el artículo 61 para supuesto de urgencia una vez celebrado concurso y declarado este desierto. Resulta irreal la posibilidad de que la urgencia sea tal, que incluso la demora a que dé lugar la celebración de un concurso pueda constituir un grave inconveniente.

Desde un punto de vista de la tutela del funcionario podría arbitrarse, en lugar de la comisión de servicios, la contratación con carácter temporal, si bien es verdad que una interpretación inflexible de los preceptos relativos a la contratación (art. 6, apartados a) y b), no permitiría aplicarlos a estos supuestos.

d) Permuta de puestos de trabajo con sujeción en las condiciones del artículo 62.

e) Vacantes que resulten para oposición una vez celebrado sin resultado el oportuno concurso (art. 60).

2. Fuera de estas excepciones, la regla general es la provisión por medio de concurso de méritos.

Puede desconcertar, en la redacción del artículo 56, la expresión que se subraya: «Los puestos vacantes en cada localidad correspon-

dientes a los cuerpos generales se proveerán por concurso de méritos entre funcionarios...» O se admite que la frase carece de verdadera importancia y podría suprimirse del texto sin modificar su significado final, o se piensa —así llega a opinarse por algunos— que el legislador la ha colocado con la intención de establecer concursos dentro de la localidad, es decir, reducidos a los funcionarios destinados en la misma. Esta hipótesis supondría una interpretación muy forzada del texto citado y parece absurda si se tienen en cuenta los restantes preceptos de la sección. Por consiguiente, conviene rechazarla, aunque como se verá algo más adelante existe algún otro detalle legal que impulsa nuevamente a pensar en la hipótesis desechada.

3. Quien realiza la convocatoria es el Estado a través de la Presidencia del Gobierno, que «a propuesta de los ministros interesados, publicará convocatoria común de las plazas vacantes correspondientes a los distintos cuerpos generales» (art. 55.1).

La actuación de la Presidencia del Gobierno necesita de la propuesta de los ministerios. Es lógico que se vincule a éstos a realizar dicha propuesta inmediatamente después de producida la vacante, lo que resulta ineludible exigencia en un sistema rigurosamente objetivo. Sin embargo, tal exigencia no se establece expresamente y ni siquiera se desprende indirectamente del texto que tampoco establece una periodicidad obligada para las convocatorias. En este aspecto, el deber de cada ministerio consistirá únicamente en incluir, cuando se efectúe la propuesta, todas las vacantes, incluso las que puedan producirse por jubilación en fecha próxima (apartado 2 del artículo 57). Pero la propuesta podrá realizarse —sino se establecen previsiones en este sentido en la norma reglamentaria— en cualquier momento, es decir, a cualquier distancia en el tiempo de la producción de las vacantes.

4. Las bases de las convocatorias se determinarán por los ministerios respectivos y la Presidencia (art. 58.1). Aunque no lo exija expresamente la ley, es evidente que las bases deberán tener en cuenta lo establecido para los puestos vacantes en la clasificación de puestos de trabajo. Se incluirán además las condiciones expresadas en el artículo 59.

La convocatoria «no tendrá que determinar necesariamente el puesto de trabajo» (art. 58.1). La expresión resulta algo ambigua, pero da a entender que si no una determinación precisa, la fijación de las circunstancias genéricas del puesto de trabajo es imprescindible.

Ahora bien, ¿qué circunstancias deben estimarse como tales? La

del cuerpo de funcionarios, por supuesto. También será ineludible expresar el departamento. ¿Podrá prescindirse de una determinación más precisa del servicio de que se trate e incluso de la localidad en que se encuentre situado el destino? Tal indeterminación restaría muchas ventajas a los concursos y eficacia al sistema.

Hay quien entiende que la regla general debiera ser la indicación específica del puesto de trabajo y de sus particulares condiciones para que de este modo el funcionario pudiera tomar parte o no en el concurso con entero conocimiento de causa, lo que, en definitiva, podría traducirse en funcionarios más satisfechos y administración mejor servida. Evidentemente, el seguir tal orientación en una futura disposición reglamentaria supondría en principio el enmendar la plana al texto legal citado, si bien es verdad que su misma ambigüedad permitiría cierto juego en su desarrollo.

Ahora bien, si el funcionario a través de un concurso lo que aspira es a un puesto específico (que obtiene), no es cuestión despreciable la que se presenta en relación a un posible y posterior traslado de ese funcionario a otro puesto de trabajo por razones del servicio. Tal posibilidad entraría en el marco de la ley, de acuerdo con el precepto del artículo 55, que si antes se vió como excepción del sistema de concursos, ahora cabría contemplarlo llevado a sus últimas posibilidades habilitando legalmente (dentro, por supuesto, de los servicios de un mismo departamento y en la misma localidad) el traslado desde un puesto ganado por concurso a otro de condiciones quizá muy diferentes, no deseado por el funcionario.

5. La convocatoria será «común de las plazas vacantes correspondiente a los distintos cuerpos generales». La redacción, imprecisa, plantea la duda de si lo que se pretende es una convocatoria común para todas las vacantes (de cualquier cuerpo que fueran) o una convocatoria por separado para las vacantes correspondientes a cada cuerpo.

Esta última solución parece la más aconsejable en la práctica y se corresponde con la idea de que los concursos han de ser, por supuesto, separados y diferentes para cada cuerpo.

6. La convocatoria puede efectuarse a través de una de estas dos modalidades: convocatoria pública o notificación a los interesados (art. 57.1). Es de esperar que normalmente se optará seguramente por la primera alternativa, ya que la segunda plantea problemas enojosos, dada la gran masa de interesados (todos los funcionarios en activo del cuerpo general a que correspondan las vacantes y aquellos otros a que se refiere el art. 51) e incluso la dificultad de determinar en ocasiones el carácter de interesado.

7. La resolución de los concursos corresponde a la Presidencia del Gobierno, a propuesta de la Comisión Superior de Personal, asignando a cada departamento los funcionarios correspondientes (artículo 58.3) y teniendo en cuenta que para cambiar de ministerio se requiere haber servido los tres últimos años en aquél del que se procede (art. 50).

A la hora de la resolución del concurso se echa de menos en la ley un criterio de la preferencia por razón de la localidad en que se encuentre el destino desempeñado en el momento de la convocatoria, al menos para los casos en que fuera la misma localidad en que radique la vacante. Aceptado que no parece que se establezcan concursos «dentro de cada localidad», y fuera de los casos en que pueda producirse la adscripción directa a que se refiere el artículo 55, ya examinada, la realidad presenta otros supuestos en que se dará la mencionada coincidencia entre la localidad de ambos destinos (el que se desempeña y al que se concursa) que, inexplicablemente, no parece originar preferencia alguna ni aun sobre la base de una igualdad fundamental con otros candidatos en el cumplimiento de los restantes requisitos del concurso. El que la ley prescindiera de este criterio de preferencia resulta no sólo poco justificado, sino también paradójico si se tiene presente que entre las bases de la convocatoria a tener en cuenta en la resolución del concurso (art. 59) figura «la residencia previa del cónyuge funcionario en el lugar donde radique la vacante solicitada»; y que la preferencia por razón de residencia es derecho consagrado en el artículo 51 a favor de los que procedan de las situaciones allí citadas.

Entre los preceptos relativos a la resolución del concurso (apartado 3 de los arts. 58 y 59) no hay ninguna referencia al juego de la voluntad del funcionario en cuanto a la plaza a ocupar dentro de las que sean convocadas en un concurso, lo que unido a la posibilidad ya apuntada de no determinación específica del puesto de trabajo, podría suponer un grave obstáculo para que los funcionarios tomen parte en concursos que en principio podrían interesarles, contrarrestándose así la ventajosa fluidez que para la propia administración dichos concursos supone.

8. La conclusión, en fin, de este vistazo demasiado rápido a los preceptos de la ley de Funcionarios sobre provisión de puestos de trabajo no puede ser muy optimista, pero hay que reconocer que la mayoría de las dudas y defectos de la que el texto legal plantea podrían ser resueltos a través de una acertada disposición reglamentaria, ya que la misma falta de claridad achacable a aquél permite cierta holgura a la hora de escoger soluciones.