

PROBLEMATICA DE LA ADSCRIPCION DE LOS PUESTOS DE TRABAJO A LOS CUERPOS DE FUNCIONARIOS

Por J. L. A. CASTAÑEDA, V. COLODRON y G. LASO

Técnicos de Administración civil
del Estado

LA clasificación de puestos de trabajo es una necesidad establecida en la ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado de 20 de julio de 1963, base VI, y en el título III, capítulo V, sección 1.ª, de la ley articulada de 7 de febrero de 1964. De estos varios preceptos pueden deducirse los diversos objetivos a alcanzar, entre los que figura el de la adscripción. En esencia consiste en atribuir formalmente cada uno de los puestos de trabajo actualmente existentes en la Administración Civil del Estado a uno o varios de los cuerpos de funcionarios sobre la base, de un lado, de las funciones que legalmente corresponden a éstos y, de otro, de las exigencias y características peculiares derivadas de las tareas que tiene atribuidas cada puesto de trabajo.

La estructuración de la función pública española en cuerpos encontrará en la clasificación, y concretamente en la adscripción de los puestos, una base objetiva de su razón de ser. Los cuerpos nacen

con arreglo al principio de la división del trabajo, o sea, para ocuparse de una función específica que, a su vez, debe ser la razón determinante de la formación y requisitos exigibles a sus componentes. Este sector de actividad se confiere, sin embargo, a los cuerpos de modo general o absoluto en su disposición creadora.

La adscripción concretará además el número de puestos correspondientes a cada cuerpo, lo que facilitará la elaboración de las plantillas de éstos. A consecuencia de esta atribución más determinada es posible que se plantee la necesidad o conveniencia de llevar a cabo una redistribución de funciones, lo que podría, en último término, implicar la modificación, cuando no integración, de algunos cuerpos o la creación de otros.

Los criterios de adscripción pueden clasificarse en dos grupos:

- Los que en atención a la naturaleza del trabajo del puesto caracterizarán la función realizada de general o especial, y
- Los que atendiendo al grado de dificultad o importancia de la función determinarán en concreto, y dentro de cada sector profesional, el nivel del cuerpo o cuerpos llamados a desempeñarla.

Los criterios que se refieren a la naturaleza del trabajo están contenidos en la norma 4.1 de la orden de 30 junio de 1964. En definitiva, estos criterios desarrollan el artículo 35 de la LPA, que ya disponía que los puestos de carácter predominantemente burocrático habían de ser desempeñados por funcionarios de cuerpos generales, mientras que los funcionarios de los cuerpos especiales deberían ocupar los puestos de trabajo propios de su especialidad.

Los criterios que atienden a la dificultad o importancia del trabajo están contenidos en la base 4.2 de la orden antedicha, que, aun cuando sólo contempla a los cuerpos generales, seguramente es también aplicable por analogía a los otros cuerpos. En este caso podría sostenerse que los puestos con funciones de estudio, propuesta y gestión de nivel superior deben adscribirse a los cuerpos para cuyo ingreso se requiera titulación universitaria o equivalente, que los que tengan atribuidas tareas de colaboración deben atribuirse a los cuerpos que exijan una titulación media, y así sucesivamente.

A pesar de la claridad y sencillez de estos criterios se suscitan en su aplicación problemas varios, cuya causa última quizá se deba a que la realidad es siempre más rica en supuestos que las normas que tratan de regularla.

Algunos de esos problemas se exponen a continuación:

PUESTOS DE TRABAJO DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA PROVISTOS POR FUNCIONARIOS DE CUERPOS ESPECIALES

Existen en la actualidad puestos de trabajo que, teniendo atribuidas tareas de carácter predominantemente general, están desempeñados por funcionarios de cuerpos especiales en virtud de disposiciones específicas.

Para adscribir formalmente estos puestos a cuerpos especiales no parece que en principio sea bastante la sanción reglamentaria. Es cierto que, de acuerdo con las normas sobre adscripción, son propios de los cuerpos especiales no sólo los puestos en que se realicen funciones que constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión, sino aquéllos que les están atribuidos en razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les esté encomendada. Ahora bien, dicha atribución debe ser hecha por «disposición del rango legal pertinente», y a estos efectos únicamente puede reconocérsele ese carácter a las normas que reconocen al cuerpo su especial naturaleza, porque el dar esta consideración a cualquier disposición administrativa supondría la inaplicación de los artículos 23 y 53 de la ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado.

PUESTOS DE TRABAJO QUE PUEDEN ADSCRIBIRSE A MÁS DE UN CUERPO DE FUNCIONARIOS

No es preciso decir que se trata de un supuesto ya previsto en las normas de clasificación. En las mismas se dispone que cuando los puestos tengan atribuidas funciones para cuya realización sean necesarios requisitos de formación específica comunes a varios cuerpos se adscribirán indistintamente a todos ellos.

Sin embargo, no es éste el único supuesto que puede darse en la adscripción múltiple entre cuerpos de igual nivel de formación. Es más, a nuestro modo de ver, posiblemente sea el que con menos frecuencia se presente, por cuanto será difícil encontrar puestos que exijan una formación específica común a varios cuerpos. Por ejemplo, la adscripción múltiple puede darse en determinados puestos de gestión superior, tales como algunas subdirecciones generales o jefaturas provinciales, que pueden ser adscritos a todos los cuerpos superiores del departamento a que correspondan, no ya en razón a que sus requisitos de formación sean comunes a aquéllos, sino en atención a que en la medida en que se asciende a los niveles más altos de la organización los puestos pierden especialidad.

Por último, esta atribución a varios cuerpos puede ser la solución práctica a adoptar en aquellos puestos desempeñados tradicionalmente por un cuerpo y que son adscribibles objetivamente a otro distinto.

PUESTOS DE TRABAJO NO ADSCRIBIBLES A NINGÚN CUERPO

Este es el supuesto contemplado por la base 15 del decreto 865/1964, de 9 de abril, la cual ha de aplicarse restrictivamente, teniendo en cuenta que la Administración mantiene este mismo criterio con respecto a las plazas no escalafonadas a las que tiende a integrar en los cuerpos generales o especiales, según corresponda. Por ello, cuando algún puesto de trabajo no sea claramente adscribible a algún cuerpo del departamento, antes de clasificarlo como «puesto especial», deberá considerarse si es factible su adscripción a cualquiera de los de la Administración Civil del Estado. Incluso debe examinarse si ese puesto podría ser desempeñado por algún funcionario que posea el diploma correspondiente a que alude la norma 4.1.9 de la repetida orden.

LA ADSCRIPCIÓN DE PUESTOS CON TAREAS DE NATURALEZA HETEROGÉNEA

Ha de procurarse evitar con empeño la existencia de esta clase de puestos mediante la adecuada homogeneización de tareas. Solamente cuando esta racionalización sea imposible de realizar podrán subsistir los puestos con tareas de distinta naturaleza funcional o de distinto nivel de dificultad.

A nuestro parecer, la norma 4.28 da una solución clara para el segundo caso (puestos con tareas de distinto nivel de dificultad); en cambio, la norma 4.17, que intenta regular el primer caso (puestos con tareas de distinta naturaleza funcional) no ofrece una verdadera solución, porque si bien dice que se determinará la formación necesaria para cada una de las tareas, y se adscribirá el puesto al cuerpo que reúna los requisitos de formación imprescindibles, y cuando todos ellos o ninguno sean prevalentes se adscribirá al cuerpo que correspondan las funciones cualitativamente predominantes, la dificultad del problema estriba precisamente, de un lado, en la determinación de qué requisitos de formación son imprescindibles, y de otro, en concretar cuándo todos ellos o ninguno son prevalentes.

Acaso la solución que sería más práctica, dadas estas dificultades, sería la adscripción múltiple.

NO ADSCRIPCIÓN DE LOS PUESTOS A LAS ESCALAS
A EXTINGUIR

La adscripción de puestos a las escalas a extinguir, por el carácter permanente de aquélla, no parece adecuada, sin perjuicio de que los funcionarios a ellas pertenecientes puedan concursar a los puestos adscritos a los cuerpos análogos. Concretamente este derecho se establece para los funcionarios que integran las escalas técnico-administrativas a extinguir en el decreto 10/1964, de 3 de julio, que les faculta para aspirar a los puestos de trabajo que queden vacantes y para los que estuvieren habilitados por la legislación anterior, en concurrencia tanto con funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración como con los del Administrativo, según proceda.

Lo mismo puede afirmarse del personal militar que sirve destinos civiles: los puestos ocupados actualmente por este personal deben adscribirse al cuerpo que corresponda según los criterios de adscripción, sin perjuicio de que, con arreglo a la legislación vigente, los militares que pasen a destinos civiles puedan desempeñarlos.

Además de los supuestos considerados anteriormente, que acaso sean los más frecuentes en la práctica, la adscripción presenta otros, claramente regulados en las normas, cuyo examen desborda los límites de esta nota.

