

SELECCION, FORMACION Y CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA FUNCION PUBLICA VASCA: NORMATIVA BASICA Y SITUACION ACTUAL *

Por RAFAEL JIMENEZ ASENSIO

Instituto Vasco de Administración Pública
Servicio de Estudios

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN: 1.1 Del por qué englobar estos tres temas en un mismo capítulo. 1.2. La relación entre estructura y selección, formación y carrera administrativa: manifestaciones puntuales. 1.3. Criterios metodológicos: breve apunte.—2. NORMATIVA BÁSICA DEL ESTADO EN MATERIA DE SELECCIÓN, FORMACIÓN Y CARRERA ADMINISTRATIVA: 2.1 Las determinaciones constitucionales sobre selección, formación y carrera administrativa. 2.2 La Ley Articulada de Funcionarios Civiles de 1964: su incidencia sobre la selección y formación. 2.3 La Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública: normas básicas sobre selección, formación y carrera administrativa.—3. LA SELECCIÓN, FORMACIÓN Y CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA VASCA: 3.1 Apuntes previos. 3.2 La selección de personal en la Administración Pública Vasca. 3.3 La formación del personal en la Administración Pública Vasca. 3.4 La carrera administrativa en la Administración Pública Vasca.

1. INTRODUCCION

1.1 Del porqué englobar estos tres temas en un mismo capítulo

A simple vista, se pudiera pensar que la selección, formación y carrera administrativa —que también puede denominarse «promoción profesional», término más en boga—, forman realidades distintas no

* Somos conscientes de la dificultad que entraña, sobre todo si aplicamos un criterio conceptual estricto, hablar de «función pública vasca» y referirnos, principalmente, a un amplio colectivo de personal que no tiene aún adquirido el *status* de funcionario público. Sin embargo, dado el volumen cuantitativo y la importancia cualitativa de ese colectivo de «contratados transitorios», hemos preferido limar un poco el rigor conceptual en aras a intentar mostrar un diagnóstico preciso y real de la situación actual.

En cualquier caso, e independientemente de lo anterior, el presente trabajo forma parte de un estudio de mayor amplitud que pretende fundamentalmente analizar las claves explicativas de la conformación del subsistema de personal de la Administración Pública Vasca. Estudio que se encuentra en fase de elaboración y adecuación a la realidad presente. No obstante, este trabajo goza de la individualidad temática suficiente para ver la luz de modo particular.

Finalmente, advertir que este trabajo ha sido cerrado en el mes de mayo de 1984. Dato éste que puede tener su interés en base a posibles modificaciones ulteriores del cuadro que se presenta.

fácilmente reconducibles a una unidad. Sin embargo, no es éste nuestro criterio.

En realidad, tanto la selección en sentido estricto como la formación y carrera profesional, pueden ser perfectamente englobadas en un proceso general de *selección*. La nota dominante que da sentido a ese proceso es la *profesionalización* de la función pública. En la fase primera, o fase de selección en sentido estricto (1), el elemento de profesionalización se valora a nivel de conocimientos y aptitudes para desarrollar un puesto de trabajo en la Administración.

La fase de formación, por su parte, va encaminada de forma prioritaria a dotar al funcionario público de una serie de instrumentos y técnicas que le procuren un conocimiento adecuado para la realización de su labor profesional. El nexo entre formación y profesionalización de los funcionarios públicos es, pues, evidente. La formación, no obstante, se puede estimar en un doble sentido: *a)* como formación previa adquirida, y *b)* como formación ulterior al ingreso en la función pública. Existe, también, un tercer sentido, que sería el de la formación como parte integrante del proceso selectivo concreto o de elección de individuos (2). En cualquiera de estos supuestos, la formación tiene una relación intensa con el aspecto de profesionalización de la función pública, ya sea porque influye en el proceso selectivo *stricto sensu*, ya sea porque determina la promoción ulterior del funcionario.

La profesionalización del funcionario público es un valor objetivo que, al menos teóricamente, debe medir las expectativas de promoción profesional en la función pública. Es obvio que la forma de acceso y la formación ulterior están íntimamente ligadas a la promoción personal en el seno de las estructuras administrativas (3).

(1) Debemos diferenciar en todo proceso selectivo que conste de dos fases (ingreso y formación en escuela) la selección en sentido estricto (pruebas de ingreso) y la superación de los cursos selectivos de formación. Ambas fases conforman la selección en la función pública, sin perjuicio de que el concepto de selección sea más amplio que el indicado (como luego veremos). Sobre este tema, en general, véase CHARLES DEBBASSCH (director), en la obra colectiva «La fonction publique en Europe», *La politique de choix des fonctionnaires en Europe*, éditions du CNRS, París, 1981.

(2) Véase artículos 32 y 36, *a)*, de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964. Véase también el Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado (arts. 22 y 23). En cualquier caso, el modelo típico de formación como parte integrante del proceso selectivo es el de la ENA (Escuela Nacional de Administración). Sobre la ENA véase JAIME AXEL RUIZ BAUDRIHAYE: «La Escuela Nacional de Administración francesa», *Documentación Administrativa* núm. 197, Madrid, 1983, pp. 209 y ss.; GUY THUILLIER: *Regards sur la haute administration en France*, Economica, París, 1979, pp. 63-70; MARIE CHRISTINE KESSLER: *La politique de la haute fonction publique*, Presses de la fondation nationale des Sciences politiques, París, 1978.

(3) Aquí partimos, obviamente, de una concepción teórica, prescindiendo de las innumerables desviaciones que se producen en la práctica cotidiana.

Sin embargo, no sólo la profesionalización de la función pública en general, o del funcionario público en particular, sirve como elemento o núcleo aglutinante de los tres temas citados. La selección, formación y carrera son partes integrantes de un proceso selectivo general, siempre que éste se conciba en un plano dinámico y no de modo estático, como hasta la fecha se ha hecho.

La selección, en su acepción terminológica exacta, «es la acción o efecto de elegir a una persona entre otras, como separándola de ellas y prefiriéndola». Esta definición de la Real Academia Española de la Lengua nos pone en la pista de otro efecto no menos importante del proceso de selección: la selección en sentido negativo o la des-selección (4).

En cualquier caso, lo que nos interesa resaltar de lo anterior es que la selección tiene una vertiente dinámica, esto es, en el plano de la relación funcionarial se produce un despliegue de sus efectos a lo largo y ancho de toda la vida estatutaria. Se selecciona para ingresar, se selecciona en el momento concreto de adscribir a un determinado puesto y se selecciona, también, a la hora de materializar la promoción profesional de los funcionarios públicos. Pero para realizar ese acto de selección, uno de los elementos prioritarios consiste en la formación adquirida o impartida, y, en particular, los resultados obtenidos de esa formación. Otra cosa bien distinta es, sin lugar a dudas, los métodos concretos de valoración y medición de resultados.

Las ideas expuestas parten del alcance que se dé al término selección. Así, el profesor Nieto se refiere a él de la siguiente forma:

«... La selección es un concepto ambiguo que engloba significaciones diversas; selección es escoger entre varias posibilidades, pero por lo que afecta a nuestro tema es imprescindible que tengamos siempre presente que son tres los conceptos que hemos de manejar. Por un lado el reclutamiento o acceso a la función pública, por otro lado adscripción o readscripción del reclutado a un puesto concreto y por otro lado promoción» (5).

(4) Véase intervención de ALEJANDRO NIETO en las *Jornadas de trabajo sobre la selección y formación del personal al servicio de las Administraciones públicas*, Córdoba, 1983, p. 3 (ejemplar mecanografiado).

Allí se dice que «a título personal me gustaría añadir un cuarto concepto que no se ha manejado en estos días, y es el de la depuración. Prescindiendo de las connotaciones peyorativas del término, depuración, o selección de efectos negativos, quiere decir selección negativa de los funcionarios que han sido reclutados; tema espinoso, desde luego, tema en el que no hemos entrado, pero que no queremos abandonar nunca».

(5) *Ob. cit.*, p. 2.

En un momento posterior, el profesor Nieto vuelve a insistir en la misma idea, enunciada en términos inequívocos: «La selección abarca tanto el reclutamiento como la promoción posterior» (6).

Aquí, además, queremos poner de manifiesto que, aparte de las dos fases expuestas englobadas en el término selección, la formación de los funcionarios tiene una relación inmediata con ambas, prescindiendo de cuál sea el concepto de formación que manejemos. La formación previa de los candidatos, la formación ulterior impartida por la propia Administración o la formación como parte del proceso selectivo de ingreso o promoción no se puede desligar en ningún caso de la elección de futuros administradores ni de la promoción ulterior de éstos en los distintos escalones de la Administración Pública.

Un último sentido de la selección es su vertiente negativa o no selección. Es un tema polémico y en el cual poco o nada se ha avanzado en el plano doctrinal, pero conviene advertir que tiene igualmente dos significados bien precisos: *a)* la no selección en la fase de ingreso inicial o la criba de candidatos (7), y *b)* la no selección ulterior, que puede manifestarse en la no superación de los cursos de formación o del período en prácticas, o que también se podía dar en el caso de permanencia indefinida de un funcionario en su puesto (no promoción) o cuando se separa a un funcionario del servicio [art. 91.1, *a)*, Decreto 315/1964] por «notoria falta de rendimiento que comporte inhibición en el cumplimiento de las tareas encomendadas» [art. 31.1, *f)*, Ley 30/1984]. Este último motivo, a pesar de ser una aplicación estricta de medidas disciplinarias, puede tener como causa inmediata una comprobación puntual de la incapacidad del funcionario para el desarrollo de sus funciones, aun cuando tendrá que venir acompañada de una conducta del sujeto, cuando menos de carácter negligente. Pero puede ser un caso típico —siempre depende como se apliquen las potestades de índole disciplinario— de manifestación del carácter negativo de la selección.

(6) *Ob. cit.*, p. 6.

(7) JOAN PRATS en *Jornadas de trabajo sobre la selección y formación del personal al servicio de las Administraciones públicas*; véase, especialmente, pp. 24 y 25, Córdoba, 1983 (ejemplar mecanografiado).

1.2 La relación entre estructura y selección, formación y carrera administrativa: manifestaciones puntuales

Las repercusiones que tiene sobre la selección, formación y carrera, el modo como se estructure la función pública son varias y de distinto matiz. Sobre la selección, formación y carrera no sólo influye la estructura particular de la función pública, sino también –y de modo importante– la estructura propia de la Administración Pública. Así, por poner un ejemplo que luego desarrollaremos, la determinación de niveles políticos y niveles administrativos, esto es, la facultad de decidir hasta dónde llega la carrera funcionarial y dónde empieza el nivel político en la estructura, aparte de ser uno de los temas más vidriosos y de más difícil concreción práctica, supone un factor de innegable importancia estructural que incide tanto sobre la selección como sobre la formación y carrera.

Joan Prats, a la sazón presidente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), afirmaba que el tema de la selección y formación del personal «sería un error que tratásemos de aislarlo, y de diagnosticarlo, y de buscar soluciones a dicho tema, al margen de lo que es la estructura de la Administración Pública, para la que se selecciona y se forma dicho personal» (8).

La vinculación entre estructura de la Administración-estructura de la función pública y la selección, formación y carrera de los funcionarios públicos es, pues, obvia. Ahora bien, la incidencia de los elementos estructurales puede ser de distinto matiz, en cuanto a sus manifestaciones, según opere sobre la selección, sobre la formación o sobre la carrera administrativa.

En cualquier caso, aquí nos vamos a detener exclusivamente en algunas manifestaciones concretas de esa relación entre estructura y los temas que nos ocupan, sin perjuicio de que a lo largo de este capítulo puedan aparecer otras implicaciones o conexiones más particulares:

a) La determinación del *modelo estructural* de la función pública influye necesariamente sobre los tres temas objeto de este trabajo: selección, formación y carrera administrativa. En estos momentos, nos vamos a ocupar tan sólo de las repercusiones del modelo estructural

(8) *Ob. cit.*, p. 4.

sobre la elección o selección –en sentido restringido– de los funcionarios públicos. Para ello vamos a recurrir a los dos modelos puros que, al menos teóricamente, se muestran como polos antagónicos: el modelo burocrático-corporativo y el modelo managerial privado. Sin perjuicio que, dentro de los dos puntos extremos del *continuum*, tratemos también algunos modelos mixtos o, cuando menos, de singularidad explícita.

La decisión sobre uno u otro modelo repercutirá, inexorablemente, sobre el sistema de acceso a la función pública. Así, si la opción es por un modelo burocrático-corporativo, y siempre que éste sea concebido en su forma pura, los procesos de selección son procesos masivos, ya que las plazas a cubrir no son para un puesto de trabajo específico, sino para el ingreso en un Cuerpo. Como ya conocemos, al Cuerpo se le atribuyen determinadas funciones y a los candidatos se les exigen unos conocimientos que, también teóricamente, tienen que ir en consonancia con el ámbito de funciones que van a desarrollar.

Dada la inmensidad de puestos que las Administraciones Públicas requieren, el sistema corporativo-burocrático ofrece la ventaja de poder efectuar las pruebas para un conjunto amplio de puestos, consiguiendo efectos racionalizadores en el plano de la gestión y evitando un proceso permanente de selección de funcionarios. Los inconvenientes mayores se plantean a la hora de las adscripciones concretas a los puestos de trabajo y en la fractura que supone el hecho de que las Administraciones Públicas requieren cada vez más el concurso de especialistas para su actuación en determinadas áreas sectoriales. Los inconvenientes derivados de la adscripción al puesto se manifiestan, principalmente, en los desajustes considerables entre el tipo y volumen de conocimientos exigidos para el ingreso y las funciones concretas que se deben desarrollar. Estos desajustes se pueden paliar de dos modos: *a)* mediante una formación complementaria al acceso de carácter teórico-práctico, y *b)* por medio de las técnicas de perfeccionamiento administrativo que, en esencia, son una variante más de la formación de los funcionarios públicos. Por lo que respecta a la necesidad de especialistas por parte de las Administraciones Públicas, el modelo corporativo-burocrático no ofrece solución alguna, salvo encuadrar a este personal dentro de unos Cuerpos Especiales. Las ventajas de los reclutamientos masivos y las derivadas de la gestión administrativa quiebran, y la adscripción a Cuerpos Especiales puede tener consecuencias tan nefastas como las producidas en la Administración del Estado (multiplicación corpora-

tiva, patrimonialización de órganos administrativos, cierre hermético de la promoción profesional y un largo etcétera).

El modelo managerial-privado, en su sentido puro, esto es, el norteamericano (aunque hay que tomar esta afirmación con todas las reservas posibles, pues la tendencia abierta en los últimos años se encamina por otros derroteros), selecciona normalmente para un puesto de trabajo específico que muestra unas singularidades manifestadas en la *job-description* (9). Por lo cual, la selección es siempre individualizada y para puesto concreto, y se miden tanto las aptitudes como las actitudes de los candidatos. Los conocimientos exigidos son de «carácter esencialmente práctico» (10), comprobándose la aptitud del candidato para el desempeño del puesto. Todo ello no implica el que, en determinados supuestos, los procesos selectivos puedan tener un carácter más general y/o masivo. Las ventajas de este sistema van dirigidas, sobre todo, a la menor dilación de los procesos selectivos, ya que una vez descrito el puesto y no necesitándose la comprobación de conocimientos generales la elección del candidato puede ser bastante rápida. Los inconvenientes estriban en la multitud de puestos de trabajo que requiere una Administración Pública y en la correlativa cantidad de pruebas necesarias para su cobertura, lo cual dificulta la gestión del proceso de selección. Es por ello que la gestión en los Estados Unidos se ha encomendado a la «Civil Service Comision», apoyada por unos consejos (*boards*) que actúan en su nombre en las diferentes Administraciones (11). Otro inconveniente es el resultado de esos procesos selectivos, que «produce una burocracia altamente cualificada en las diversas especialidades operativas, pero escasamente profesional en lo específicamente administrativo» (12).

No obstante, las diferencias entre ambos modelos, en cuanto a selección concierne, se reducen a lo expuesto, pues en lo que afecta a técnicas de selección el sistema general es el mismo (concurso), aunque con variantes considerables en cuanto a su articulación y contenido (13).

Un modelo distinto de los anteriores es el modelo británico. La singularidad de este modelo requeriría, al menos, un estudio aparte. En

(9) MIGUEL A. ALBADALEJO CAMPOY, en el trabajo «Pasado, presente y futuro de la función pública española: una propuesta de reforma», en *Cuadernos Económicos de ICE* núm. 13, Madrid, 1980, p. 29.

(10) CHARLES DEBBASSCH: *Ciencia de la Administración pública*, INAP, Madrid, 1981, p. 351.

(11) Véase DEBBASSCH: *Ciencia de la Administración*, ob. cit., p. 351. También JUAN DE LA CRUZ FERRER: *La función pública superior en los Estados Unidos*, INAP, Madrid, 1984.

(12) ALBADALEJO CAMPOY, ob. cit., p. 25.

(13) DEBBASSCH: *Ciencia de la Administración*, ob. cit., pp. 350 y ss.

cualquier caso, la estructura se conforma en clases (*administrative class*, *executive class*, *clerical class*, etc.). Ahora bien, frente a esas clases que podíamos llamar –simplificando mucho– «generales», se encuentra el problema de la incardinación estructural de los especialistas, y es por lo que poco a poco ha ido surgiendo una nueva clase que se ha venido en llamar la *technical class* (*professionnal scientific* y *technical class*).

Indudablemente, este sistema de estructuración influye de modo determinante en el campo de la selección, pero lo más curioso es que la cúspide del *civil service* (el elemento dirigente de la Administración, esto es, la *administrative class*) se recluta, normalmente, de funcionarios que no poseen ninguna competencia técnica, jurídica y económica. En ello influyen el tipo de pruebas selectivas, que valoran en mayor medida los conocimientos de cultura general que los específicamente profesionales (14).

En cualquier caso, es un modelo atípico fruto de una peculiar evolución histórica y difícilmente trasladable a otros contornos.

Peculiaridades ofrecen también otros modelos, como, por ejemplo, la RFA e Italia, pero en aras a una mayor simplicidad preferimos no ocuparnos de ellos (15).

b) Hay instrumentos de racionalización administrativa aplicados a la estructura que repercuten inevitablemente en los procesos de selección en sentido amplio.

En efecto, los instrumentos de racionalización administrativa, en su aplicación estructural, tienen una repercusión directa sobre los procesos de selección, en particular sobre la elección y la carrera. De tal forma que para un proceso selectivo o de cara a la provisión de puestos de trabajo se requiere la cumplimentación de una serie de actos previos, al menos si se quiere realizar una correcta previsión de efectivos en la Administración (16) y si también se quiere dotar a los procesos

(14) Véase el trabajo de F. F. RIDLEY: «La politique de choix des fonctionnaires en Grande-Bretagne», en el libro dirigido por DEBBASSCH, *La fonction publique en Europe*, CNRS, Paris, 1981, pp. 201 y ss.

(15) Sobre la República Federal de Alemania véase el trabajo de HEINRICH SIEDENTOPF: «La politique de choix des fonctionnaires en la RFA», en el libro dirigido por DABBASSCH, *La fonction publique en Europe*, CNRS, Paris, 1981, pp. 227 y ss.; más detallado, quizás, otro trabajo de SIEDENTOPF: «La fonction publique», en el libro colectivo *L'Administration publique en RFA.*, bajo la dirección de KÖNIG-VON OERTZEN-WAGENER, Economica, Paris, 1983, pp. 321 y ss.

Sobre Italia, véase SABINO CASSESE: *L'Amministrazione dello Stato*, en particular el capítulo I, «Strutture amministrative e impiegati pubblici». Véase también «Reformas en la función pública italiana: la Ley marco sobre el empleo público de 29 de marzo de 1983», *Documentación Administrativa* núm. 198, Madrid, pp. 387 y ss. Asimismo, G. BERTI: «La politique de choix des fonctionnaires en Italie», en el libro *La fonction publique en Europe*, ob. cit., pp. 137 y ss.

(16) Sobre este tema véase la interesante monografía de ANDRÉS MOREY JUAN: *La determinación de efectivos en la burocracia española y el comportamiento burocrático*, Instituto Nacional de Administración

selectivos de una racionalidad que repercute en la eficacia administrativa. Estos actos previos, o requisitos necesarios, serían, de modo sintético, los siguientes:

- Una correcta clasificación de puestos de trabajo. Lo cual lleva aparejado una revisión permanente para adecuarlos a sus objetivos. No basta con hacer una clasificación y luego despreocuparse. La actividad de la Administración muta constantemente. Lo mismo puede decirse de la valoración de puestos, cuestión ésta que impacta sobre un punto esencial, como es el campo de las retribuciones complementarias.
- La elaboración y actualización de las relaciones de puestos de trabajo de las Administraciones Públicas. Este requisito es consecuencia del anterior: si existe una clasificación de puestos actualizada, el elaborar la relación es tarea mecánica. Pero la relación de puestos sirve para saber el estado actual de necesidades de cada Administración, es decir, las vacantes que se pueden cubrir. La conexión, pues, con la selección de funcionarios y la promoción profesional es, cuando menos, indiscutible.
- Las medidas de racionalización deben tender, también, en aras de una mayor eficacia, al acortamiento razonable de los procesos selectivos, sin perjuicio de la objetividad que debe presidirlos. Al acortamiento de plazos se debe acompañar un aligeramiento del contenido de las pruebas, sin demérito de la comprobación imparcial de la capacidad y mérito de los candidatos. Esto es, aplicar medidas que incrementen la eficacia administrativa, buscando la obtención de los mismos resultados, pero descargando a la Administración de tareas de gestión en exceso reiterativas. La consecución de este equilibrio siempre es difícil, pero puede intentarse (17).

Estos tres instrumentos (clasificación, relaciones de puestos y acortamiento de procesos) son elementos estructurales cuya incorrecta aplicación puede suponer la quiebra absoluta de un sistema objetivo (teórico) de selección y carrera administrativa.

c) La estructura de la función pública condiciona y limita el modelo de formación de funcionarios. Aquí, en este campo, lo cierto es

Pública, Madrid, 1977. También *Tres días en torno a la reforma de la función pública*, conclusiones de las primeras jornadas de la función pública, organizadas por FETAP-UGT, y celebradas en Madrid los días 31 de marzo, 1 y 2 de abril de 1981, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1981, pp. 154 y ss.

(17) Véase *Tres días en torno...*, *ob. cit.*, p. 143.

que existen tantos modelos como países (18), si bien vamos a intentar una tarea de sistematización.

En lo que concierne a Europa occidental, y situándonos en la perspectiva de los niveles superiores de la Administración, existen, en el campo de la formación, dos modelos opuestos de escuela:

a) La *Escuela Nacional de Administración* en Francia (19).

b) El *Civil Service College* en lo que respecta a la actividad formativa en la Administración británica (20).

Ambos modelos parten de premisas diametralmente distintas. Así, como afirma Cassese, la ENA es una escuela sólo de reclutamiento y de control de la entrada en la Administración, y tiene por destinataria a la élite administrativa. El *Civil Service College* tiene características opuestas al anterior, ya que las funciones de la escuela se centran en el «perfeccionamiento», la puesta al día y la integración de conocimientos (21).

Además de estas dos escuelas, en los países citados coexisten también otros centros de formación. En Francia, por ejemplo, además de la ENA y la Escuela Politécnica (22), se encuentran los Institutos Regionales de Administración (23). En Gran Bretaña, junto al *Civil Service College*, desarrollan actividades formativas el *Royal Institute of Public Administration* y numerosos organismos incardinados en la propia Administración (24). Así, se ha llegado a afirmar que la formación que desarrolla el *Civil Service College* es sólo la punta del iceberg de toda la actividad formativa desarrollada en la Administración británica, esto es, en torno al 6 por 100 del total (25).

(18) SABINO CASSESE, en su trabajo «Formazione dei pubblici dipendenti e riforma amministrativa», en el libro *L'Amministrazione dello Stato*, ob. cit., dice, en su página 71, que «es necesario darse cuenta, pues, que detrás de la apariencia de uniformidad las escuelas son a menudo instituciones profundamente diversas».

(19) Véase RUIZ BAUDRIHAYE: *Ob. cit.*; GUY TUILIER: *Ob. cit.*; KESSLER: *Ob. cit.*, y DEBBASSCH: *Ciencia de la Administración*, ob. cit.

(20) Véase F. F. RIDLEY: «La pilitique de choix...», ob. cit., p. 221; CASSESE: *Ob. cit.*, p. 71; *El informe Fulton. Tres estudios sobre el servicio civil británico*, ENAP, Madrid, 1973, pp. 80 y ss.

(21) CASSESE: *Ob. cit.*, p. 69.

(22) DEBBASSCH: *Ciencia de la Administración*, ob. cit., p. 356; KLAUS KOENIG: *La educación para la Administración pública en Europa occidental*, INAP, Madrid, 1978, p. 32.

(23) KOENIG: *Ob. cit.*, p. 34, donde afirma «que de acuerdo con lo dispuesto por una ley de 1964 se crearon cuatro institutos regionales (Lylle, Lyon, Metz y Nantes), donde se realizan estudios para posgraduados de dos años de duración, que tienen en líneas generales los mismos objetivos que la ENA. En ellos se imparten conocimientos teóricos durante el primer año y prácticos durante el segundo, y la educación se completa mediante la obtención de un "Diplôme d'Administration Publique"». A los cuatro institutos citados hay que añadir el de Bastia (Córcega).

(24) CASSESE: *Ob. cit.*, p. 71.

(25) CASSESE: *Ob. cit.*, p. 70.

El modelo de estructura francés es, en los niveles superiores, el modelo de los «grandes cuerpos», y, en esencia, aparece aquí la reproducción más fiel del modelo burocrático-administrativo.

Por su parte, el modelo británico, también en su nivel superior (*administrative class*), muestra unas peculiaridades propias, pues la formación inicial en tareas administrativas no existe, aun cuando sus miembros gozan de un gran prestigio en la escala social (26). Los miembros de la clase superior salen reclutados en su inmensa mayoría de las Universidades de Oxford y Cambridge (*Oxbrige*), y tienen normalmente una formación previa de corte «humanista» (27). La distancia entre la formación previa y las tareas a desarrollar ha motivado que se les califique como *amateurs* o generalistas (28).

Sin embargo, y por lo que al tema concierne, las diferencias entre modelos se dan de un modo más radical si confrontamos el sistema francés con el norteamericano. En el modelo managerial norteamericano prima, al menos en sus inicios, una formación adecuada al puesto concreto que se va a desarrollar y, por lo tanto, altamente especializada. Lo cual no implica que se observe una tendencia, que se aventura desde 1967 y se materializa de modo concreto en la *Civil Service Reform Act* de 1978, en la que la política de formación y perfeccionamiento ha pasado a ser un objeto de primera importancia vinculado a la propia eficacia administrativa. Así, incluso, desde 1958 la *Civil Service Comision*, y sobre todo en la actualidad la Oficina de Dirección de Personal (OPM), «han desarrollado una intensa labor en la organización de cursos y seminarios destinados a proporcionar una formación continuada a los funcionarios» (29). La formación, no obstante, se realiza bajo otros parámetros que la del modelo francés, puesto que es ulterior a la adscripción al puesto de trabajo y normalmente se reduce a enseñanzas teóricas concretas y a períodos de formación no muy

(26) Véase críticas en «Informe Fulton», *ob. cit.* en especial, p. 19, donde se dice que «el Servicio Civil está aún basado esencialmente en la filosofía del aficionado (o "generalista", o "universal"). Esto es más evidente en la clase administrativa, que retiene los puestos directivos en la Administración. El administrador ideal es aún considerado con demasiada frecuencia como un profano inteligente que, trasladándose frecuentemente de un puesto a otro dentro de la Administración, puede conseguir una visión práctica de cualquier problema, independientemente de su naturaleza, a la luz de sus conocimientos y de su experiencia en la máquina administrativa. Actualmente, como indica el informe de nuestro grupo asesor en gestión administrativa, este concepto tiene consecuencias muy perjudiciales».

(27) Véase F. F. RIDLEY: *Ob. cit.*, p. 222.

(28) DEBBASSCH: *Ciencia...*, *ob. cit.*, p. 355; «Informe Fulton», *ob. cit.*, p. 19; F. F. RIDLEY: *Ob. cit.*, p. 224.

(29) JUAN DE LA CRUZ FERRER: *La función pública superior en Estados Unidos*, INAP, Madrid, 1984, p. 213.

extensos (30). Todo ello es motivo del peculiar sistema de función pública norteamericano y de la inexistencia práctica de fronteras entre la Administración privada y la pública (31).

Por el contrario, en Francia el periodo de formación es parte de un proceso de selección de funcionarios, que consta de dos fases inseparables: la fase de ingreso y la fase de escuela (32). Ambas necesariamente han de superarse para obtener el *status* de funcionario público, y en las dos se produce también una selección en sentido negativo, esto es, una depuración de candidatos. Además hay que incluir la fase de práctica administrativa (*stagiaires*) que deben superar los candidatos.

Los dos modelos continentales expuestos (Francia y Gran Bretaña) sirven de inspiración a otros, que se pueden caracterizar como próximos, aunque «detrás de la apariencia de uniformidad las Escuelas de Administración son a menudo instituciones profundamente diversas» (33).

En cualquier caso, simplificando mucho, el modelo INAP español se aproxima más al francés, aunque teóricamente tiene un campo funcional más amplio. Mientras que la *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung* de la RFA (34), así como el Centro de Estudios Administrativos de Holanda y el Instituto para la Administración de Bruselas (35), se aproximan más al británico.

No obstante, aunque el modelo de escuela francés —junto con algún elemento del británico— sirviera de pauta a los legisladores españoles en

(30) DEBBASSCH: *Ciencia de la Administración*, ob. cit., pp. 363 y ss.; no obstante, DE LA CRUZ FERRER: *Ob. cit.*, p. 208, nos aporta un dato curioso en el ámbito de la función pública superior de Estados Unidos, al decir que «la ley de reforma contempla la posibilidad de conceder años sabáticos a los ejecutivos superiores para su perfeccionamiento». Así, sobre la formación, véase pp. 210 y ss. del trabajo últimamente citado.

(31) Esta afirmación en torno a la diferenciación entre los sistemas se puede ver con meridiana claridad en el trabajo de DE LA CRUZ FERRER: *Ob. cit.*, p. 85, cuando afirma que «fruto de una evolución histórica peculiar y de las concepciones anteriormente expuestas, el concepto de un derecho de propiedad sobre la función pública no ha sido generalmente aceptado en el derecho público americano. De hecho, las reducciones de personal son frecuentes y se llevan a cabo por el simple licenciamiento, en general derivada de las reducciones presupuestarias impuestas por el Congreso, y sin indemnización ni reconocimiento de derechos particulares más que la prioridad para ingresar en otro servicio».

También hay que tener en cuenta que los funcionarios no sienten la misma vinculación con la Administración que puede sentir un funcionario español o francés. La proporción de ceses voluntarios es muy elevada (cerca de la mitad del total), y la jubilación, que constituye nuestro sistema normal de salida, allí es minoritaria».

(32) Véase RUIZ BAUDRIHAYE: *Ob. cit.*; véase, también, SERGE SALON: «La politique de choix de fonctionnaires en France», en *La fonction publique en Europe*, ob. cit., pp. 73 y ss.

(33) CASSESE: *Ob. cit.*, p. 71.

(34) CASSESE: *Ob. cit.*, p. 70. Sobre la «Bundesakademie», véase *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung—ein Beitrag zur Verwaltungsreform*, a cargo del Ministerio del Interior, 1974. Sobre la «Hochschule für Verwaltungswissenschaften», de Spira, véase KOENIG: *Ob. cit.*, p. 36.

(35) KOENIG: *Ob. cit.*, p. 42.

la reforma de 1964, sin embargo su aplicación práctica fue reducida a los Cuerpos Generales y, posteriormente, perdió toda su efectividad al conceptuarse la fase de escuela como un puro trámite. Lo importante era superar la fase de oposición, y conseguido esto el funcionario ya tenía adquirida su condición de tal (36).

En cualquier caso, la estructura de la función pública puede condicionar el modelo de formación, pero sobre todo influye en los contenidos de esa formación exigida a los funcionarios. Si nos centramos en los escalones superiores de la función pública, podemos deducir que existen tres modelos marcadamente distintos: *a)* el modelo francés, que es un modelo de formación polivalente; *b)* el modelo norteamericano, dominado más por el componente de especialización, y *c)* el modelo británico, del *amateur* o generalizador, que no posee una formación adecuada para las labores administrativas, y cuyo proceso formativo muestra unas peculiaridades notorias.

Entre estos modelos hay luego una constelación de otros según países y aplicaciones concretas. Así, en España, pese a haberse inspirado en el modelo francés, con inclusión también del período de prácticas funcionarial, la desviación ha sido tal que, en esencia, el período de formación no pasa de tener un carácter ritual, obsoleto, y sin ningún grado de eficacia en lo que al proceso selectivo en sí se refiere.

d) Finalmente, la estructura de la Administración incide también en los temas que nos ocupan. Sobre todo por lo que afecta a la carrera funcionarial o promoción profesional.

En este plano, la incidencia se produce, por un lado, a la hora de determinar el sistema de provisión de puestos de trabajo. Si el sistema está escorado en su mayor parte a la consideración de la provisión de puestos vía libre designación, difícilmente podrá subsistir un sistema objetivado de carrera. Es el caso peculiar de la Administración del Estado, en la cual la mayor parte de los puestos de trabajo se cubrían por este sistema (37).

(36) Véase *Críticas* en ALBADALEJO CAMPOY: *Ob. cit.*

(37) Ha sido una constante en la doctrina que se ha ocupado de este tema la denuncia permanente del uso y abuso del sistema de provisión de puestos por el cauce de la libre designación. Sería muy prolijo citar todos los autores; como ejemplo pueden verse: ANDRÉS MOREY JUAN: «La carrera administrativa», en *Cuadernos Económicos ICE* núm. 13, Madrid, 1980, quien afirma que «la libre designación ha politizado la provisión de puestos de trabajo, y así los 'fieles políticos del partido del Gobierno o partidos dominantes en el mismo serán los elegidos, o cuando menos los 'no infieles', como mal menor» (p. 131); JULIÁN ALVAREZ ALVAREZ: «La carrera administrativa y la provisión de puestos de trabajo en el proyecto de Ley por el que se aprueban las Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos y en el proyecto de Ley orgánica de Armonización del Proceso Autonómico», en *1 Jornadas sobre Administración autonómica*,

La libre designación genera un margen de arbitrariedad tal que los puestos de trabajo previstos por este sistema terminan siendo puestos de elección política (aunque la elección se deba producir entre funcionarios). De ahí al «spoils system» no hay más que un paso. Alvarez Rico, en su trabajo «Aspectos jurídicos de la inflación orgánica de la Administración Pública en España» (38), nos confirma lo expuesto al afirmar que «a través de las plantillas orgánicas se ha legalizado, por llamarlo de alguna forma, el desguace definitivo de la carrera administrativa». Se ha constituido en regla general lo que la ley preveía como sistema excepcional: La provisión de puestos de trabajo por libre designación.

De otra parte, la estructura de la Administración incide fuertemente en la carrera en lo que se refiere a la determinación previa de los niveles políticos y los niveles administrativos. Es decir, se trata de definir hasta qué nivel exacto puede alcanzar la promoción profesional de los funcionarios públicos. Es un tema viejo pero que la mayor parte de los países occidentales, a pesar de su contenido polémico, han resuelto ya de un modo estable. Sin embargo, en la Administración española la polémica sigue abierta, pues la politización de las estructuras administrativas ha sido, y es, una constante en su funcionamiento (39). La mayor parte de los puestos administrativos son de libre designación, pero el nivel de carrera administrativa no alcanza más que hasta el nivel de subdirector general, siempre y cuando se conciba como carrera la posibilidad siempre presente de ser removido de su cargo y expulsado de nuevo a las sombras del aparato administrativo. Los puestos de directores y subsecretarios que en cualquier Administración occidental son puestos de provisión entre funcionarios públicos, sean por libre

Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1982, p. 19; también en el libro *Tres días en torno...*, ob. cit., p. 145, se decía: «La libre designación, que parecía configurada como un sistema excepcional de provisión de vacantes, ha cobrado en la práctica una importancia excepcional, ya que a los numerosos puestos de carácter administrativo reservados para nombramientos políticos han venido a sumarse la casi totalidad de los que suponían una pequeña parcela de poder administrativo, si bien se hace preciso reconocer que las más de las veces no han sido criterios políticos los que han predominado, sino más bien relaciones personales u otros mil factores aleatorios, ya que no ha existido ningún baremo objetivo sobre el que las designaciones se realizaran.»

(38) *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 9, Civitas, Madrid, 1976, p. 313. Véase también sobre este tema, MANUEL JIMÉNEZ ABAD: «Consideraciones en torno a la reforma de la función pública española en el Estado de las Autonomías», en *La Función pública de las Comunidades Autónomas*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1983, pp. 213 y ss.

(39) Véase MOREY JUAN: *La carrera administrativa*, ob. cit., p. 134, que establece una comparación entre la politización de las estructuras administrativas de las Comunidades Autónomas y la sufrida por el aparato central. Así se expresa el autor: «La politización de puestos de carácter administrativo, y el remedio y copia de la organización central, con la proliferación de directores generales, sin Direcciones que dirigir, es evidente. Se perfilan Administraciones paralelas y la posibilidad de que se transfieran funciones, pero no las personas que las realizan.» Véase también el trabajo de JIMÉNEZ ABAD citado en nota anterior.

designación o por concurso, en la Administración del Estado continúan siendo políticos (40).

Pero lo más grave no es eso, sino que las Comunidades Autónomas al reproducir el esquema orgánico de la Administración del Estado, por un mimetismo falto de cualquier lógica racional, han continuado con la misma línea de actuación. Algunas Comunidades han inflado su aparato orgánico de Viceconsejerías y Direcciones, mientras otras se han dedicado sólo a multiplicar esta última figura. De tal modo que, las Administraciones Públicas –también las locales y forales– se han convertido en un vivero por donde pululan cantidades inmensas de «cargos políticos» cuya única conexión anterior con la Administración Pública era, en la mayor parte de los casos, pagar sus impuestos anualmente. Para mayor complicación, la mayoría de las Administraciones Públicas, no contentas con inflar su nómina de políticos titulares de un órgano, se han lanzado a una labor desmedida de nombrar funcionarios eventuales, o asesores, o lo que se denomina más formalmente miembros de Gabinetes de los políticos (41). Así las cosas, la carrera funcional se convierte, poco más o menos, en un adorno preciosista para textos legales sin consecuencias efectivas en el plano práctico.

Lo paradójico del tema, y que alcanza tintes grotescos, es que en las Comunidades Autónomas se están nombrando multitud de directores cuyo único personal bajo sus órdenes se reduce a cuatro, tres o menos miembros. Aparte, claro está, que sí difícilmente podemos conceptuar a las Direcciones de la Administración del Estado como niveles políticos, se puede suponer el margen de decisión política que puede tener un director de una Administración Autonómica. Manuel Jiménez Abad, en torno a este tema, afirmaba lo siguiente: «si la profesionalización de la figura del director general tiene plena justificación en la Administración Estatal, mucho más ha de tenerla en un ámbito territorial inferior como es el de las Comunidades Autónomas» (42).

(40) Véase opinión de ALEJANDRO NIETO en *La organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, pp. 44 y ss.

(41) Véase, sobre los gabinetes de altos cargos, NIETO: *La organización...*, *ob. cit.*, p. 39; FÉLIX A. NIGRO y LLOYA G. NIGRO: *Administración Pública moderna*, INAP, Madrid, 1981, pp. 156 y ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA: «Estructura orgánica y Administración consultiva», en *La Administración española*, Alianza, 1972, pp. 35 y ss.; LUIS MARTÍN REBOLLO: «Ante la reforma administrativa: los ministros y otros miembros del Gobierno», en *Documentación Administrativa* núm. 188, Madrid, octubre-diciembre de 1980, pp. 289 y ss. Sobre regulación legal de la materia: Real Decreto 3775/1982, de 22 de diciembre, sobre estructura y régimen de personal de los Gabinetes de los ministros y secretarios de Estado; véase, también, en relación con el tema: art. 20.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Véase, también, GUY THUILLIER: *Les cabinets ministériels*, Presses Universitaires de France, Paris, 1982.

(42) JIMÉNEZ ABAD: *Consideraciones...*, *ob. cit.*, p. 214. En concreto, el artículo 44.4 del Estatuto de

Llegados a este punto, concluir que las Administraciones Públicas españolas tienen un grado altísimo de politización en sus estructuras no es ningún descubrimiento. Lo triste, tal vez, es que las nuevas Administraciones continúen con la misma línea, corregida y aumentada, que la Administración Central. Algunas veces se puede llegar a pensar que el grado de deterioro alcanzado por la Administración Central del Estado se ha superado con creces por las nuevas Administraciones emergentes. La única diferencia estriba en que, mientras la Administración del Estado ha alcanzado esa cota de «gloria» en una trayectoria dilatada de siglo y medio, las Administraciones emergentes han logrado el absoluto «récord» de ponerse a su altura en menos de cinco años.

En fin, volviendo al tema, si no se toma conciencia del problema estructural que supone el intentar delimitar los campos de actuación de lo administrativo y de lo político, difícilmente se puede esperar una ordenación racional y eficaz de la función pública. Las secuelas de todo esto repercuten de forma indudable sobre la prestación de los servicios públicos y disparan —cosa que es más grave— el gasto público.

1.3 Criterios metodológicos: breve apunte

Siquiera a meros efectos introductorios, conviene traer a colación algunos aspectos más importantes por los que va a transcurrir el desarrollo de este tema puntual de la selección, formación y carrera administrativa en la función pública vasca.

Como en hitos anteriores, siendo el objeto de estudio la ordenación de la función pública vasca, es necesario, en particular de cara al futuro, conocer cual es el marco de actuación de la competencia autonómica en esta materia. Para ello resulta imprescindible efectuar, una vez más, una breve exégesis de la normativa básica estatal en la materia. Si bien, deberemos indagar no sólo en la normativa declarada como básica por la Ley 30/1984, que, en este caso, es de obligado análisis, sino también en la normativa preconstitucional que no ha sido expresamente

Autonomía de Aragón dice lo siguiente: «No existirá más personal libremente designado en la Comunidad Autónoma de Aragón que el estrictamente preciso para el apoyo inmediato de los órganos políticos. Todos los cargos con responsabilidades administrativas directas, desde el nivel equivalente a director general, serán designados libremente entre funcionarios». Véase, también, ALFONSO DE ALFONSO BOZZO: «Los altos cargos de la Generalitat: ¿Administradores o políticos?», *Revista de Estudios Políticos* núm. 25, CEC, Madrid, 1982, pp. 81 y ss.

derogada por la citada Ley. Nos referimos, en concreto, a algunos preceptos relativos a selección y formación contemplados en la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado de 1964. También habrá que hacer mención al Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración del Estado («BOE» de 21 de diciembre de 1984), en cuanto tiene, éste último, carácter supletorio para todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas (art. 1.1).

En algunos casos, pretender deducir si se trata de normas básicas, y por lo tanto marco a respetar por el desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas, no será tarea fácil. De cualquier modo, es preceptivo su estudio, al menos para poder valorar la posibilidad de introducir modificaciones en el momento de regular estos temas en la esfera autonómica.

En un segundo plano, prestaremos especial atención al estado actual de la selección, formación y carrera del personal al servicio de la Administración Pública Vasca. Conviene resaltar que el punto central de nuestro análisis se fija en la Administración común, sin perjuicio de que se realicen consideraciones de tipo incidental sobre las Administraciones locales –incluyendo a las forales– que operan en el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca.

El análisis de la selección, formación y carrera, a efectos de exposición, lo realizaremos por separado, sin perjuicio de reconocer la estrecha conexión que une a estos tres temas. Igualmente, para conocer el estado actual de la cuestión, y de cara a elaborar criterios correctores de las posibles desviaciones, es de suma importancia centrarse en el aspecto evolutivo de estos temas, esto es, no nos interesa sólo el momento actual sino también cómo se ha evolucionado para llegar a este estado de cosas.

Creemos haber demostrado en las páginas precedentes la capital importancia de los procesos de selección y formación, así como de la necesaria articulación de vías para la promoción profesional de los funcionarios, en relación con el funcionamiento y la estructura de una Administración Pública. Los defectos, desviaciones y distorsiones del sistema deben ser recogidos y expuestos de cara a su subsanación efectiva, y en aras a dotar a la Administración Pública Vasca de unos medios personales lo suficientemente capaces para desarrollar el servicio público con eficacia, objetividad, profesionalidad y sentido demo-

crático. Es por ello que, pese a las críticas al sistema actual –necesarias y objetivas–, la pretensión que se persigue no es otra que crear un verdadero sentido colectivo de cómo se encuentra en la actualidad el tema que nos ocupa. La futura Ley de Ordenación ya buscará los elementos correctores y marcará las pautas subsiguientes, de momento nuestra labor presente se circunscribe a sentar un simple diagnóstico de la situación actual.

2. NORMATIVA BASICA DEL ESTADO EN MATERIA DE SELECCION, FORMACION Y CARRERA ADMINISTRATIVA

2.1 Las determinaciones constitucionales sobre selección, formación y carrera administrativa

La Constitución de 1978 no ha sido, en verdad, muy prolija a la hora de regular cuestiones relativas a la Administración Pública (43), y ciertamente ha sido muy parca en relación con la cuestión funcional (44). Pocos preceptos constitucionales se refieren directa o indirectamente al tema funcional (entre otros: 23.2, 28, 103, 110, etc.). En este momento, no obstante, nos interesa tan sólo poner de relieve aquellas referencias constitucionales que puedan tener un cierto grado de incidencia en torno al tema de la selección, formación y carrera administrativa.

Como es obvio, si la Constitución no dedica mucho espacio al tema funcional en abstracto, el tratamiento de estos temas concretos, huelga decirlo, adquirirá tintes limitadísimos. Es por ello que, además de que todos los principios constitucionales sobre el tema se concretan ulteriormente en la legislación de desarrollo sectorial, la exposición de este subapartado será en suma breve.

Quizá, uno de los puntos nucleares de la Constitución en relación con este tema sea la previsión contemplada en el artículo 23.2, al afirmar que los ciudadanos «tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que

(43) Véase los trabajos de FERNANDO GARRIDO FALLA y M. BAENA DEL ALCÁZAR, en el libro *La Administración en la Constitución*, CEC, Madrid, 1980. Asimismo, GARRIDO FALLA, en *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, en particular, pp. 1027 y ss.

(44) JOSÉ MANUEL CASTELLS: «La función pública», en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1983, p. 1174, tomo II.

señalen las leyes». Este derecho fundamental, como es conocido, goza de la garantía especial de protección que prevé el artículo 53.2 de la CE, garantía de carácter subjetivo en cuanto que permite, en casos de violación, la puesta en marcha de un dispositivo procesal de carácter sumario y preferente (Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona), y que también posibilita la apertura ulterior de la vía de amparo.

En cualquier caso, se trata de una aplicación concreta del principio de igualdad en lo que afecta al acceso a la función pública. Principio de igualdad que ha sido perfilado en sus contornos por la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (45), pero que en su manifestación concreta relativa a la función pública no ha sido delimitado aún su alcance efectivo (46). Ahora bien, la jurisprudencia del Tribunal Supremo sí que ha conocido casos concretos, sobre todo en el polémico tema de la valoración de lenguas territoriales, en concursos para el acceso a la condición de funcionarios, en concreto, el euskera, sin que los fallos emitidos puedan calificarse, en ningún caso, como fruto de una interpretación progresista (47).

El principio de igualdad para el acceso a las funciones y cargos públicos, despliega sus efectos no sólo en la primera fase o en el acceso de ciudadanos a esa condición, sino también en toda la vida de la relación. Así, pues, la promoción profesional del funcionario debe entenderse que está impregnada por la aplicación del principio de igualdad. De tal modo que, cualquier medida discriminatoria o atentatoria contra ese derecho fundamental, podría ser invocada ante los Tribunales, además con todas las garantías que ofrece el procedimiento sumario y preferente que prevé el artículo 53.2 de la CE.

En otro orden de cosas, la doctrina puso reiteradas veces de manifiesto que el artículo 103 de la CE, pese a su ubicación sistemática, era enteramente aplicable, al menos en su enumeración de principios,

(45) La jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al principio de igualdad es numerosísima, y más que citarla en esta sede nos remitimos al libro de ANTONIO CANO MATA: *El principio de igualdad en la doctrina del Tribunal Constitucional*, EDESA, Madrid, 1983.

(46) En concreto se encuentran pendientes de resolución por parte del Tribunal Constitucional varios recursos que pueden afectar directamente a este tema: entre ellos, por su importancia implícita, destacamos el interpuesto por el Gobierno del Estado contra la Ley de normalización del uso del euskera.

(47) En concreto, las sentencias del Tribunal Supremo de 25 de enero de 1984 y 3 de mayo de 1984. Véanse, por su parte, los comentarios de IÑAKI AGUIRREAZKUEENAGA ZIGORRAGA: «El euskera discrimina al castellano a juicio del Tribunal Supremo. La igualdad lingüística efectiva a debate», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 9, IVAP, Oñati, 1984; y EDORTA COBREROS MENDAZONA: «Cooficialidad lingüística y discriminación por razón de la lengua», *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 42, Civitas, Madrid, 1984, pp. 461 y ss.

a todas las Administraciones Públicas (48). Aunque, como es obvio, el apartado segundo de ese precepto, en cuanto circunscribe su radio de acción a la Administración del Estado, no gozaba de esa aplicatoriedad total. El propio Tribunal Constitucional reconoce lo mismo en términos perfectamente claros: «que el artículo 103 de la CE es aplicable a todas las Administraciones Públicas es algo que no puede ponerse en cuestión» (49).

El artículo 103, apartado 3, reserva a la Ley la regulación del acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. Se trata, en cualquier caso, de un modo de garantizar la aplicación del principio de igualdad al acceso a la función pública. Desde esta óptica, se rechaza frontalmente por el texto constitucional la facultad de elección política de los funcionarios públicos (*spoils system*), método que, pese a todo, ha tenido fuerte arraigo histórico en el seno de las estructuras de la Administración hispana (la cesantía) (50), y cuyos efectos se han prolongado en muchas ocasiones hasta nuestros días, adquiriendo nuevas facetas o improntas particulares (nepotismo, amiguismo, dedocracia, etc.). En fin, se opta por un sistema general de concurso —en su más amplia aceptación—, que es un elemento garantizador de la objetividad de la Administración Pública y que permite una articulación efectiva del principio de igualdad en el acceso a la función pública.

Los principios de mérito y capacidad no sólo operan en la fase de elección de los candidatos o futuros funcionarios, sino que deben incardinarse con la vida ulterior de la relación estatutaria. Nos referimos, claro está, a la adscripción o provisión de puestos de trabajo y a la promoción profesional de los funcionarios públicos, es decir, a la denominada carrera administrativa.

En último lugar, que no quiere decir el que su importancia sea menor, nos encontramos toda una serie de principios que operan también sobre el tema que nos ocupa. Aquí, por limitaciones propias de espacio y por no desbordar el objeto concreto, nos vamos a referir sólo a algunas previsiones que se contienen en el artículo 103.1 de la CE.

El simple, pero capital pronunciamiento, de que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales, aunque pueda

(48) Véase, por todos, JOSÉ MANUEL CASTELLS ARTECHE: *La función pública*, ob. cit., p. 1175.

(49) STC 85/1983, de 25 de octubre («BOE», suplemento al 7 de noviembre de 1983), fundamento jurídico octavo.

(50) Por todos, ALEJANDRO NIETO: «Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los cuerpos de funcionarios», *Estudios sobre la burocracia española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974, p. 130.

parecer desmesurado su inclusión en esta sede, tiene una relación estrecha con el tema de la selección, formación y carrera administrativa. No es momento de introducirnos en una exégesis profunda de este precepto, cuestión que por otro lado ya ha sido fielmente hecha (51). Sólo queremos poner de manifiesto que servir con objetividad los intereses generales está directamente reñido con medidas que tiendan, directa o indirectamente, a favorecer una política en beneficio exclusivo de una o algunas personas y en detrimento del interés general. En consecuencia, debemos ligar este enunciado con las formas y métodos de acceso a la función pública y con la promoción profesional de los funcionarios.

Por otro lado, el que la Administración Pública deba actuar de acuerdo con el principio de eficacia, aparte de no ser un principio nuevo (pues estaba ya recogido en la Ley de Procedimiento Administrativo, artículo 29), tiene también su conexión con el tema de la selección y formación de funcionarios. Sobre todo si lo ponemos en relación con que el gasto público debe responder a los criterios de economía y eficiencia (artículo 31 de la CE).

Así, Joan Prats no duda en afirmar que «el tema de la eficacia y la eficiencia, efectivamente, no es sólo un tema de selección y formación de personal, pero tiene mucho que ver con la selección de personal» (52). la verdad es que, siguiendo al mismo autor, mientras se sigan aplicando unas técnicas de selección de personal que estimulan como acto más importante de la carrera el acto de ingreso, y mientras no se articulen una medidas dirigidas al estímulo del funcionario en su labor de servicio, difícilmente se podrá mejorar la actuación de la Administración.

De igual modo, el tema de la eficacia se puede ligar con todo el proceso de racionalización de la función pública (clasificación de puestos de trabajo, relaciones de puestos de trabajo, oferta pública de empleo, etc.), del cuál son una parte muy importante las técnicas que se apliquen tanto en la selección como en la promoción. La formación de los funcionarios públicos, incluida toda la labor posterior de perfeccionamiento o adecuación a las nuevas labores de la Administración, tiene también un nexo claro con la eficacia de la Administración

(51) GARRIDO FALLA: *ob. cit.*, pp. 1027 y ss.; BAENA y GARRIDO: *ob. cit.*, pp. 49 y ss.

(52) JOAN PRATS, en *Jornadas de trabajo sobre la selección...*, *ob. cit.*, ejemplar mecanografiado, p. 23.

Pública. Aunque esta última cuestión, tal vez porque sus efectos no son mensurables o resultan difíciles de percibir, no ha merecido nunca la atención que se le tendría que haber prestado.

2.2 La Ley Articulada de Funcionarios Civiles de 1964: Su incidencia sobre la selección y formación

2.2.1 La Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, contiene determinadas previsiones en materia de selección y formación de los funcionarios públicos que no han sido expresamente derogadas por la disposición derogatoria de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

En efecto, si exceptuamos el artículo 29 que se ve parcialmente afectado por lo dispuesto en la Ley 30/1984 (ver disposición derogatoria 1. B), así como el artículo 31 que queda totalmente derogado, el resto de preceptos del capítulo II del título 3.º de la Ley Articulada se deben entender vigentes en estos momentos. El problema se sitúa en el plano de determinar si estos preceptos de la Ley Articulada se deben entender como normas básicas. O si, por el contrario, después de haberse dictado la Ley de medidas para la reforma de la función pública, los únicos elementos básicos son los contemplados en esta Ley.

En principio, y según decíamos al inicio de este trabajo, nada impide que la normativa básica sobre la materia haya que buscarla también en la legislación preconstitucional, al menos en lo que se refiere a algunos de sus elementos. La razón es bien sencilla: la Ley 30/1984 ha dejado considerables lagunas en algunas cuestiones, es en definitiva una normación parcial que, si bien deja amplio margen de juego a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, no deroga aspectos sustanciales de la normativa anterior sobre la función pública. Ahora bien, siendo lo anterior cierto, no lo es menos que la dificultad estriba en definir si la normativa preconstitucional vigente se puede considerar básica, o, mejor dicho, si algunos elementos de la misma pueden tener la consideración de normas básicas. En fin, el problema hermenéutico es francamente complejo, y la labor de todo operador, sin perjuicio de que los juicios u opiniones no sean definitivos, se debe encaminar en la dirección de examinar esos preceptos, para así, a la luz de las propias competencias, poder emitir un juicio fundamentado en

torno a si pueden tener o no el carácter de normas básicas tales preceptos.

Prescindimos de abordar el tema relativo a la carrera administrativa, pues entendemos que, en este caso, la Ley 30/1984 sí que ha derogado los artículos de la Ley Articulada de Funcionarios Civiles. Así, pues, nuestro examen se limita sólo a los temas de selección y formación de los funcionarios públicos.

2.2.2 Los artículos 29 (en lo no derogado), 30, 32, 33, 34 y 35 de la Ley Articulada de Funcionarios Civiles se refieren en exclusiva a la selección y formación de los funcionarios públicos. Pero, hay que efectuar una observación al respecto: según prevé el artículo 24.3 de la misma Ley, estos artículos citados sólo son aplicables a los Cuerpos Generales de la Administración. Es decir, los Cuerpos Especiales, en lo que a selección y perfeccionamiento (por utilizar la terminología legal) se refiere, se rigen por sus propias disposiciones específicas.

Ello nos da una pista sobre el tema que nos ocupa: difícilmente podrá estimarse como básico algo que ni siquiera es enteramente aplicable a la Administración del Estado. No obstante, antes de emitir juicios precipitados, conviene examinar *ad cautelam* las previsiones contenidas en los reiterados artículos.

2.2.3 Por lo que concierne a la selección de funcionarios, nuestro examen no se puede detener sólo en el análisis de la Ley Articulada, pues es de gran importancia observar también si el Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado, contiene algún elemento que pueda tener el carácter de básico.

La exégesis, por motivos obvios de sistematicidad, la vamos a realizar artículo por artículo.

a) El artículo 29 de la Ley Articulada que, como sabemos, se encuentra parcialmente derogado a tenor de lo previsto en la disposición derogatoria de la Ley 30/1984, afirma lo siguiente:

«La selección de los aspirantes al ingreso en los Cuerpos de la Administración Civil del Estado se realizará mediante convocatoria pública y la práctica de las pruebas selectivas correspondientes que, cuando se trate del ingreso en los Cuerpos Generales, habrán de efectuar a través del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios (Instituto Nacional de Administración Pública, en la actualidad) ante un Tribunal cuya composición se determinará reglamentariamente.»

Efectivamente, este precepto se ve afectado parcialmente por lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Ley de medidas (entre otros). Por lo que su vigencia puede estimarse parcial y limitada al último inciso.

En lo que respecta a que su contenido hoy vigente pueda ser considerado como básico, nos inclinamos por una respuesta negativa. En primer lugar, por el simple dato de que el último inciso del artículo 19 se refiere a una medida de carácter estructural, esto es, a los Cuerpos Generales de la Administración del Estado. Como es conocido, las Comunidades Autónomas pueden ordenar su función pública del modo que estimen más oportuno, pudiendo, en su caso, prescindir del sistema de ordenación de tipo corporativo, sustituyéndolo por cualquier otro. En segundo lugar, porque la atribución de la selección de un determinado tipo de funcionarios a un centro especial constituido al efecto es una medida de tipo organizativo, y las Comunidades Autónomas podrán o no secundarla, independientemente del juicio positivo que nos merece tal atribución (53).

b) El artículo 30 de la Ley Articulada de Funcionarios Civiles de la Administración del Estado y, en concreto, su apartado 1, pues el apartado 2 está totalmente derogado (ver Ley 96/1966, de 28 de diciembre, así como art. 35 de la Constitución), dice:

Para ser admitido a las pruebas selectivas previas al ingreso en la Administración será necesario:

- a) Ser español.
- b) Tener cumplidos dieciocho años de edad y no exceder de la edad que se establezca para cada Cuerpo.
- c) Estar en posesión del título exigible o en condiciones de obtenerlo en la fecha en que termine el plazo de presentación de instancias, en cada caso, y demás condiciones que reglamentariamente se determinen.
- d) No padecer enfermedad o defecto físico que impida el desempeño de las correspondientes funciones.
- e) Na haber sido separado, mediante expediente disciplinario, del servicio del Estado o de la Administración Local, ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas.»

(53) Así, en el caso vasco, se ha optado por un sistema simétrico al expuesto, pero ampliado, al atribuir toda la función de selección y formación a un solo órgano: el Instituto Vasco de Administración Pública. Véase, sobre el particular, la Ley 16/1983, de 27 de junio, sobre «Régimen Jurídico del Instituto Vasco de Administración Pública» (art. 4.º).

Sin perjuicio de que algunos de estos requisitos, como por ejemplo el contenido en el último inciso del apartado *b)* («no exceder de la edad que se establezca para cada Cuerpo»), deban ser corregidos o adecuados a la normativa vigente actual, se puede estimar que este precepto sí que podría considerarse como un elemento básico. Ello no obsta a que su contenido se califique como mínimo, y que las Comunidades Autónomas puedan ampliar los requisitos para la admisión a pruebas selectivas en los casos que así se consideren.

Por otro lado, las condiciones exigidas para la admisión son obvias y el hecho es que se reproducen en cualquier proceso selectivo para ingreso en todas las Administraciones Públicas. Pero su carácter de norma básica no derivará exclusivamente de la dicción de la Ley Articulada, sino de su propia obviedad y reiteración en todos los procesos selectivos de las Administraciones Públicas. En cualquier caso, habrá que tener cuidado con el alcance que se dé al apartado *d)*, por lo que pueda suponer de elemento discriminador y atentatorio contra el principio de igualdad (ver art. 49 de la Constitución).

c) Por su parte, el artículo 32 de la Ley expresa lo siguiente:

«Los candidatos que hayan superado las pruebas selectivas serán nombrados funcionarios en prácticas, con los efectos económicos que se determinen, si ya no lo fueran en propiedad, y deberán seguir con resultado satisfactorio un curso selectivo y un período de práctica administrativa, organizado por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios en colaboración con los diferentes Ministerios, finalizados los cuales se establecerá el orden de los ingresados en cada promoción, que quedará reflejado en su hoja de servicios. Superado el curso selectivo y el período de prácticas, se conferirá por el Ministro (Subsecretario) de la Presidencia a los candidatos calificados como aptos el nombramiento de funcionarios de carrera.»

Estimamos que este precepto no se puede considerar como básico. Y aquí podríamos reiterar parte de la argumentación esgrimida al comentar el artículo 29 de esta misma Ley. En efecto, el dato de que las Comunidades Autónomas puedan ordenar su propia función pública implica necesariamente la posibilidad de determinar cómo se accede a la condición de funcionario público. Sin perjuicio de que la opción por un modelo de ingreso en el que se combinen los elementos de pruebas, escuela y período de prácticas, pueda resultar oportuno. Pero, en todo

caso, la oportunidad deberá ser valorada por la Comunidad Autónoma correspondiente. De todos modos, la fase de prácticas previa al nombramiento de funcionario público es una modalidad bastante extendida en los modelos comparados y garantiza, siempre y cuando sea correctamente aplicada, una mayor efectividad en el desarrollo de las funciones públicas.

d) Mayores complicaciones, de cara a determinar si se trata de una normativa básica, plantea el Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal de la Administración del Estado.

En principio, se puede defender de modo congruente la tesis de que el Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, no es en sí mismo normativa básica. No obstante, su aplicatoriedad viene impulsada por la determinación que efectúa el artículo 1.1, que dota a la regulación citada de un carácter supletorio para todo el personal no incluido en su ámbito de aplicación. Entendemos aquí que el ámbito de aplicación a que se refiere el Real Decreto 2223/1984 es el contemplado en el artículo 1.1.a) de la Ley 30/1984, esto es, al personal de la Administración Civil del Estado y sus Organismos autónomos, al personal civil al servicio de la Administración Militar y sus Organismos autónomos y al personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social. Abunda en la idea expuesta el dato del simple enunciado que se confiere al Real Decreto, puesto que se habla del «personal al servicio de la Administración del Estado».

Por lo tanto, podemos concluir que el meritado Real Decreto no establece normas básicas sobre el sistema de selección de funcionarios públicos, pero sí será derecho supletorio aplicable en las Comunidades Autónomas mientras éstas no establezcan su propia Reglamentación para el ingreso en su Administración Pública. De cualquier forma, hay que tener en cuenta que el Reglamento de ingreso del personal en la Administración del Estado determina como sistema general de acceso la oposición, conceptuando como sistema excepcional, en razón de la naturaleza de las funciones a realizar, el concurso-oposición y dotando de un carácter de mayor excepcionalidad aún al concurso. Ello implica que, mientras las Comunidades Autónomas no regulen su propia Reglamentación de ingreso, estos principios les serán aplicables supletoriamente.

. Cuestión distinta es sin duda que en el Reglamento aparezcan determinados principios, así como remisiones a la Ley de Procedi-

miento Administrativo que, normalmente, deberán ser respetados por las Comunidades Autónomas.

2.2.4 La formación de funcionarios públicos aparece también regulada en la Ley de 1964. Conviene hacer una precisión. Normalmente se entiende por formación la fase previa en que el aspirante a funcionario recibe ciertos conocimientos de carácter teórico-práctico en un Centro especializado. Es decir, se denomina formación al período en que el funcionario en prácticas, previa superación de las pruebas selectivas, transcurre en una Escuela o Centro de Administración Pública.

Otro concepto de formación podría ser un concepto más amplio: todo el período de aprendizaje escolar y/o universitario más el período de enseñanzas especializadas referentes a la Administración Pública.

Sin embargo, el uso que nosotros hacemos del concepto formación —como ya se habrá podido comprobar— parte de otras premisas. Cuando hablamos de formación de funcionarios, estamos volcando el punto de atención sobre la existencia del funcionario público, es decir, sobre el funcionario de carrera. Así, la formación que se imparte a los candidatos o funcionarios en prácticas no deja de ser también una formación en sentido estricto, pero a efectos sistemáticos lo encuadramos dentro del proceso de selección o de elección de candidatos. En efecto, la formación de candidatos en una Escuela de Función Pública tiene una doble vertiente, pero nosotros acentuamos su lado selectivo, pues forma parte de esa primera fase (54). Otra cosa es, sin duda, el que en la Administración española el período de formación subsiguiente a la fase de ingreso haya perdido toda virtualidad selectiva. Este caso no es más que una desviación del modelo teórico y del modelo legal. Así, pues, y sirva como advertencia, nosotros calificamos como formación lo que la Ley Articulada denomina «perfeccionamiento», que no es otra cosa que la acción o efecto de perfeccionarse, en definitiva, formarse.

En suma, entendemos por formación de funcionarios todo curso, enseñanza, seminario, etc., que se imparte a los funcionarios públicos para mejorar sus aptitudes frente al trabajo, elevar sus conocimientos teóricos o prácticos y adecuarlos a las nuevas tecnologías que demanda la sociedad. Ello no implica en sí la exclusión del concepto formación a las enseñanzas que se imparten a los candidatos o funcionarios en

(54) Un caso paradigmático, como ya hemos visto, lo constituye la Escuela Nacional de Administración (ENA). Véase *supra*.

prácticas, pero por un elemental criterio metodológico incluimos estos períodos de aprendizaje en la fase o proceso selectivo o electivo de los candidatos a ingresar en la Administración Pública.

Al margen de las consideraciones anteriormente expuestas, lo que sí podemos decir es que los artículos 33, 34 y 35 de la Ley configuran a la formación (perfeccionamiento) como un deber de los funcionarios públicos. Ahora bien, el único elemento básico que podríamos deducir de todos estos preceptos no sería en sí el deber de los funcionarios de asistir a los cursos de formación, sino la obligatoriedad de todas las Administraciones Públicas de estructurar un proceso formativo general de todos sus funcionarios, de cara a dotar de una mayor eficacia la gestión de los servicios públicos. Indudablemente, más que un deber —que de hecho sí existe legalmente—, lo que los funcionarios públicos tienen es un derecho exigible ante la Administración Pública correspondiente para que ésta arbitre los cauces oportunos en pos a la obtención de una calidad adecuada del servicio, siendo para ello imprescindible un proceso formativo permanente de los funcionarios públicos.

Es difícil, por otra parte, intentar adivinar la existencia de otros elementos básicos en estos artículos citados. La formación se puede realizar de muchos modos y formas, las Comunidades Autónomas tienen aquí un amplio margen de actuación, siendo necesario para su desarrollo unas grandes dosis de conocimiento específico del tema y de imaginación.

También podríamos encuadrar dentro del campo de la formación la previsión legal de la existencia de un *diploma directivo* para los funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración Civil (art. 23.3). Es de sobra conocido que la pretensión de crear un escalón directivo en la Administración fue totalmente boicoteada por la reiterada confrontación entre los Cuerpos Generales y los Cuerpos Especiales. Así, pues, el único intento serio de vincular la formación funcional a la carrera administrativa acabó sin pena ni gloria. No se trata en ningún caso, a nuestro juicio, de ninguna norma básica la existencia de un escalón cubierto por funcionarios con diploma directivo, pero sí de una herramienta de racionalización administrativa sumamente eficaz y que ha dado sus frutos en otros modelos comparados (55).

(55) Sobre este tema véase: ALEJANDRO NIETO: «Los estudios sobre la Administración Pública: La necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada», *Documentación Administrativa* núm. 200, Madrid, 1984, pp. 7 y ss.; también «Informe remitido por la Diputación General a las Cortes de Aragón, sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma y propuesta de directrices de actuación», *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, núm 56, año III, Legislatura I, de 27 de febrero de 1985, p. 931.

Conviene finalmente incidir sobre un punto normalmente olvidado en el campo de la formación del funcionario público: nos referimos a la formación personal del sujeto que se manifiesta por medio de una propuesta o solicitud a la Administración realizada por el propio funcionario. El caso o supuesto más típico lo constituye el artículo 72 de la Ley Articulada, al afirmar que:

«Podrán concederse licencias para realizar estudios sobre materias directamente relacionadas con la función pública, previo informe favorable del superior jerárquico correspondiente, y el funcionario tendrá derecho al percibo del sueldo y del complemento familiar.»

Evidentemente, estas licencias están supeditadas a las necesidades del servicio (art. 74), pero su *ratio*, al menos objetivamente, es oportuna, pues permite un cauce de ampliación de conocimientos del funcionario, aunque deba ser este último quien lo proponga. Presenta —al igual que la licencia por asuntos propios contemplada en el artículo 73— el riesgo de una utilización abusiva o desviatoria de sus fines reales. En cualquier caso, y pese a estimar que en sí no podría calificarse como norma básica, pensamos que su extensión al marco de la función pública autonómica es positiva, debiéndose ampliar este tipo de cauces a fin de evitar una burocracia anquilosada en sus conocimientos, hermética en sus ideas y poco flexible en el trato humano. De cualquier forma, su vigencia es inexcusable y al menos hoy en día opera como derecho supletorio también en la esfera de la función pública autonómica.

Más difícil es, sin duda, pretender encajar la licencia por asuntos propios en el seno de la formación de los funcionarios. Sin embargo, a pesar de los abusos de esta figura, nada impide que sea una aplicación más de la misma. Sobre todo en materias que, aunque no ligadas directamente con la función pública, pueden redundar en una mayor formación general —nunca desdeñable— de los funcionarios. Operará también como derecho supletorio al de la Comunidad Autónoma, salvo que ésta regule el tema de una forma distinta —ya sea ampliándolo o restringiéndolo, operación esta última sobre la que nos cabe un margen racional de duda en cuanto a su viabilidad.

2.3 La Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública: normas básicas sobre selección, formación y carrera administrativa

2.3.1 Normas básicas relativas a la selección de personal.

a) La Ley de medidas para la reforma de la función pública contiene determinadas previsiones dirigidas a dotar de un mínimo común normativo al tema de la selección de funcionarios y del resto de personal.

La selección de funcionarios la entendemos aquí en su acepción restringida, esto es, como proceso selectivo del que resultan elegidos determinados candidatos para ingresar al servicio de la Administración Pública.

A tal efecto, conviene puntualizar que la selección no se limita sólo a los funcionarios públicos, sino que la selección se debe conceptuar como selección de personal al servicio de la Administración. En este sentido, la Ley 30/1984 habla tanto de selección de funcionarios como de selección de personal laboral (art. 19.1). Esta es una innovación importante, pues el reclutamiento del personal laboral se debe canalizar también por la oferta de empleo público, así como realizar convocatoria pública de las plazas sujetas a este régimen jurídico para su provisión y, además, se tiene que aplicar uno de los tres sistemas de selección (concurso, oposición, concurso-oposición) de cara a garantizar la igualdad, mérito y capacidad, así como la publicidad de la convocatoria (56). Como bien puede observarse, hay una clara tendencia de homogenización de estos dos tipos de relaciones jurídicas, al menos en lo que se refiere a la selección. El acceder a la condición de funcionario o de personal laboral al servicio de la Administración presenta, en un plano formal, unos procesos simétricos, aunque los contenidos materiales y el tipo de pruebas a realizar marquen las distancias entre ambos tipos de *status*.

En cualquier caso, al margen de lo anterior, nos vamos a centrar exclusivamente en la selección funcionarial, porque es a la que se dirige de modo prioritario la Ley de medidas, sin perjuicio de que algunas cuestiones puedan ser trasladadas, *mutatis mutandis*, a la relación estrictamente laboral.

(56) El artículo 5.º del Real Decreto 2223/1984 prevé que el sistema de acceso ordinario del personal laboral será el concurso; no obstante, en función de la naturaleza de las tareas a realizar o del número de candidatos, podrá utilizarse el sistema de concurso-oposición o el de oposición.

b) El artículo 19.1 de la Ley 30/1984 especifica que «las Administraciones Públicas seleccionan su personal... de acuerdo con su oferta de empleo público». Así pues, previo al examen de las previsiones sobre selección, es necesario realizar una breve exégesis sobre cómo está regulado el tema de la oferta de empleo público en la Ley de medidas.

La oferta de empleo público tiene, a nuestro juicio, una doble vertiente: a) sirve como cauce de reasignación de efectivos entre Administraciones Públicas, es decir, las vacantes en los puestos de trabajo correspondientes a los servicios transferidos o que hayan de transferirse se deben ofertar a la Administración del Estado (art. 25.1 de la Ley de Proceso Autonómico), persiguiéndose con ello una política de reordenación de la burocracia central y readaptación de la misma a la estructura del Estado compuesto (ver disposición transitoria octava de la Ley de medidas); b) sirve también como lugar para determinar las vacantes de servicios no transferidos o de nueva creación que la Comunidad Autónoma podrá proveer del modo o forma que determine su futura Ley de Ordenación.

Independientemente de lo dicho, el artículo 18 de la Ley 30/1984 prevé que «las demás Administraciones Públicas elaborarán y propondrán públicamente sus ofertas de empleo ajustándose a los criterios anteriormente expuestos» (se refiere a los aplicables a la Administración del Estado). ¿Cuáles son estos criterios? Veamos sucintamente qué criterios deben respetar las Comunidades Autónomas a la hora de fijar y elaborar su oferta de empleo público, así como los posibles problemas que se puedan plantear:

- las plazas dotadas que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes constituyen la oferta de empleo de la Administración. Este criterio hay que ponerlo en conexión con la primera vertiente expuesta: la reasignación de efectivos entre Administraciones Públicas, que sólo se referirá a servicios transferidos o susceptibles de transferencia, pero no a los servicios *ex novo* propios de la Comunidad Autónoma;
- la oferta de empleo público se aprueba por el Gobierno de la Comunidad Autónoma, normalmente a propuesta del consejero de la Presidencia o similar cargo que ejerza estas funciones, una vez que se haya aprobado por el Parlamento Autonómico respec-

tivo la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. La oferta, pues, se aprueba con carácter anual;

- la oferta de empleo deberá contener las siguientes previsiones:
 - a) todas las plazas dotadas presupuestariamente y que se hallen vacantes; b) las plazas que van a ser objeto de provisión en el año natural, y c) las previsiones temporales para la cobertura del resto de las plazas;
- una vez publicada la oferta de empleo, la Administración correspondiente deberá convocar, en el primer trimestre del año natural las plazas que van a ser objeto de provisión en ese período mediante pruebas selectivas. Se admite también que se convoquen hasta un 10 por 100 más de las plazas objeto de provisión, con la intención manifiesta de evitar de ese modo las contrataciones temporales y las interinidades, de tal modo que exista un contingente de personal en expectativa del cual pueda echarse mano en cualquier momento que se presente una necesidad imperiosa para la Administración;
- las convocatorias de pruebas selectivas indicarán el calendario para su realización. Las pruebas para el ingreso deberán concluir antes del 1 de octubre de cada año, sin perjuicio de los cursos selectivos de formación que se establezcan. La pretensión es positiva, en aras a evitar una prolongación excesiva de las pruebas de ingreso que, hoy en día, sigue siendo pauta común. Pero parece deducirse de la dicción del precepto un dato hartamente negativo: se sigue fomentando la prioridad del acto de ingreso, o sea, de las pruebas de aptitud en detrimento del carácter selectivo ulterior (escuela, prácticas). No obstante, la referencia de la Ley (art. 18) a «cursos selectivos de formación» puede ser una apoyatura inestimable para corregir el rumbo que actualmente han tomado las cosas. Esperemos que esa referencia no se convierta en papel mojado como lo fueron las previsiones anteriores en esta materia;
- un último criterio de la Ley en torno a la oferta de empleo público es el relativo a los Tribunales o Comisiones de Selección. El artículo 18 de la Ley 38/1984 determina que estos Tribunales no podrán aprobar ni declarar que han superado las pruebas respectivas un número superior de aspirantes al de plazas convocadas. Es más, si se hiciera una propuesta en este sentido, la Ley determina que será nula de pleno derecho;

- finalmente, los mayores problemas se plantean en la esfera de la efectividad de estos criterios. Efectividad que, en alguna medida, se condiciona a la aprobación de los presupuestos. Como bien es conocido, por unas y otras causas, los presupuestos tardan muchas veces varios meses en ser aprobados, y no es impensable que se aprueben ya iniciado o avanzado el año que pretende prever (57).

Esta dilación en la aprobación de los presupuestos puede conllevar la quiebra de toda la racionalidad prevista en el artículo 18 de la Ley. Los plazos, en ese caso, no se podrían cubrir y lo que era un instrumento con grandes posibilidades se puede transformar en un elemento formal constantemente incumplido por el actuar concreto de las Administraciones Públicas.

La oferta de empleo público es una opción positiva, pero los mayores problemas se plantean en orden a su gestión y, en concreto, en supeditar toda su entrada en acción a la aprobación preceptiva de la Ley de Presupuestos correspondiente. No obstante, se podrían subsanar las posibles demoras con una gestión eficaz y previsoras de las necesidades de la Administración, de tal forma que, inmediatamente aprobada la Ley de Presupuestos, la oferta pudiera ser publicada y se comenzaran a cubrir todos los plazos y requisitos exigidos por la Ley. Las dificultades, sin embargo, van a ser de gran envergadura.

c) En lo que afecta, en concreto, a la selección de personal, la Ley 30/1984 deja un amplio margen de actuación a las Comunidades Autónomas, puesto que prevé que la selección se haga por convocatoria pública y a través de cualquiera de los tres sistemas ordinarios: concurso, oposición o concurso-oposición. Ahora bien, se establece que el concurso, oposición o concurso-oposición deberán ser libres (ver las excepciones previstas por la propia Ley, en su disposición transitoria sexta, por lo que respecta al personal contratado por las Comunidades Autónomas, y por la disposición transitoria octava, de aplicación a los funcionarios y personal contratado asimilado con destino en servicios centrales de la Administración del Estado). Evidentemente, el carácter *libre* de estos concursos -en su sentido amplio- tiende a hacer más efectivo el principio de igualdad en el acceso a la función pública, y la aplicación del mérito y capacidad con el mismo fin.

(57) Un ejemplo claro lo tenemos bien próximo: La Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1985, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, es previsible que no quede aprobada hasta abril o mayo del año en curso. Las dificultades, pues, para cubrir los plazos que prevé la Ley se incrementan hasta tal grado que resultan prácticamente imposibles.

La Ley también prevé, en su artículo 19.1, dos tipos de cuestiones de gran interés:

1. Los procedimientos de selección tienen que ir dirigidos a la existencia de una conexión entre las pruebas a realizar y el puesto de trabajo a desempeñar. Para ello, el reto previo consiste en disponer de una clasificación óptima de los puestos de trabajo, así como la elaboración y adecuación constante de las relaciones de puestos de trabajo a las necesidades de la Administración.

2. Por otra parte, para las Comunidades con régimen de cooficialidad lingüística se contempla una previsión de importancia:

«En las convocatorias para acceso a la función pública, las Administraciones Públicas, en el respectivo ámbito de sus competencias, deberán prever la selección de funcionarios debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las Comunidades Autónomas que gocen de dos lenguas oficiales.»

En relación con el proceso de selección de funcionarios, la clave de la cuestión se encuentra en determinar en las relaciones de puestos de trabajo cuáles requieren el conocimiento y dominio de las dos lenguas oficiales. Es decir, habrá puestos de trabajo que para su desempeño efectivo sea necesario dominar las dos lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma respectiva, y, en particular, la lengua propia, lo que conllevará necesariamente particularidades específicas en el proceso selectivo (tipo de pruebas, valoraciones, etc.). Ello no impide, en ningún caso, que en este tipo de Comunidades se valore también el conocimiento de la lengua propia en el acceso a la función pública, cualquiera que sea el puesto de trabajo a cubrir. Tampoco impide, como es obvio, un proceso de formación del funcionariado ya existente o el de nuevo ingreso, con el fin de impulsar de modo efectivo la cooficialidad lingüística que amparan los Estatutos de Autonomía (58).

Este párrafo citado con anterioridad hay que ponerlo en conexión necesaria con lo regulado en el artículo 25.2, a), de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, que, refiriéndose a la provisión

(58) Las Comunidades Autónomas con régimen de cooficialidad lingüística son: País Vasco (art. 6 EAPV), Cataluña (art. 3 EC), Galicia (art. 5 EG), Comunidad Valenciana (art. 7 ECV), Baleares (art. 3 y disposición adicional segunda EBA). Recogen, a su vez, elementos de protección lingüística los Estatutos de Asturias (art. 4.^o) y Aragón (art. 7.^o). Resulta, cuando menos, pintoresca la regulación de la LORAFNA, en su tratamiento del «vascuence», reduciéndolo en la práctica a una lengua de «apparheid» (véase art. 7.^o). Por lo demás, véase los trabajos de AGUIRREAZKUENAGA y COBREROS, citados en nota 47, *supra*.

de vacantes en los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, dice lo siguiente:

«En la provisión de dichas vacantes, en las Comunidades Autónomas donde exista, además de la lengua oficial del Estado, otra lengua oficial, la Administración del Estado deberá tener en cuenta este hecho.»

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, declaró la inconstitucionalidad de una frase final que se añadía al párrafo expuesto, y que se refería a que la Administración debería tener en cuenta el hecho lingüístico en función de la implantación real del mismo. Es de interés reproducir aquí parte de la argumentación del Tribunal Constitucional sobre el tema, pues, aparte de su importancia implícita, ha sido una de las pocas veces –hasta la fecha– en que el Alto Tribunal se ha posicionado en torno a cuestiones relacionadas con la lengua:

«Una interpretación de los preceptos constitucionales y estatutarios lleva, por una parte, a considerar el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad como un mérito para la provisión de vacantes, pero, por otra, a atribuir el deber de conocimiento de dicha lengua a la Administración autonómica en su conjunto, no individualmente a cada uno de sus funcionarios, como modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos de la respectiva Comunidad.

Ahora bien, dentro de este contexto, la valoración relativa de dicho mérito –y como tal considera el artículo 32.2, a), el conocimiento de la lengua oficial propia de las Comunidades– no tiene su fundamento en la implantación real de la lengua en cuestión, sino en la necesaria garantía del derecho a usarla, por lo que la frase final del apartado a) del artículo 32.2, “en función de la implantación real de la misma”, ha de considerarse inconstitucional» (59).

d) La Ley 30/1984, en su artículo 19.3, regula un modelo de selección que, en el caso concreto de la Administración del Estado, trata de aunar las pruebas de ingreso con la realización de una serie de cursos de formación de carácter selectivo. La mayor ventaja radica en la concentración en un sólo órgano de las funciones de coordinación, control y, en su caso, la realización de los cursos selectivos.

(59) *Fundamento Jurídico* núm. 42.

En cualquier caso, el modelo estatal, a nuestro juicio, no es un modelo que se imponga a las Comunidades Autónomas. Así, éstas al regular su función pública podrían desviarse del modelo imperante en la Administración del Estado, articulando otro sistema de selección distinto (por ejemplo: pruebas de ingreso complementadas por un proceso de formación en práctica administrativa de carácter rotatorio en distintas áreas de actuación de la Administración, así como la impartición de cursos teóricos en breves estancias temporales de cuatro, ocho o doce semanas y realizados una vez al año).

En este sentido, lo único que prevé la Ley de medidas es la atribución al Instituto Nacional de Administración Pública de las funciones de colaboración y cooperación con los Centros que tengan atribuidas dichas competencias en las restantes Administraciones Públicas. Como bien puede observarse no se trata de ninguna imposición de modelo, y el respeto a la opción autonómica se manifiesta en la medida de que las atribuciones conferidas al Instituto Nacional de Administración Pública no pasan de ser de tipo auxiliar o complementario. Es una ayuda que se ofrece a los Institutos o Escuelas de carácter territorial, los cuales pueden hacer o no hacer uso de ella. Indudablemente, la dilatada experiencia del Instituto Nacional de Administración Pública en el tema de reclutamiento y formación de funcionarios puede ser de gran interés en la andadura inicial de los Centros territoriales con similar campo de actuación, pero ello no debe conducir al equívoco de trasladar miméticamente estructuras, formas de hacer o mecanismos selectivos que, tal vez, no se adecúen al modelo estructural por el que opte una Comunidad Autónoma.

Incidentalmente, también pueden afectar a la selección, aunque en una fase ulterior, las previsiones relativas a la provisión de puestos de trabajo, mediante los procedimientos de concurso o de libre designación (art. 20.1), la consideración de que el desempeño de puestos de trabajo reservados a personal eventual no constituirá mérito alguno para el acceso a la función pública o a la promoción interna (art. 20.3), así como la clasificación por niveles y el grado personal (art. 21). Sin embargo, estos temas se deben encuadrar mejor en la promoción profesional de los funcionarios públicos.

2.3.2 Normas básicas relativas a la formación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

a) La Ley de medidas no contiene apenas menciones relativas a la formación de los funcionarios públicos. Si exceptuamos alguna referencia esporádica, se denota un vacío en la preocupación del legislador por estos temas. Este vacío puede ser subsanado por las Comunidades Autónomas en el momento de elaborar sus leyes respectivas de ordenación, pues en este tema la normativa básica estatal deja una completa libertad para su normación. Así, el modelo de formación que se establezca dependerá, una vez más, de la propia estructura que se intente adoptar.

Debemos incidir de nuevo sobre el concepto de formación que aquí empleamos: no se trata de una fase del proceso selectivo en sentido estricto, sino de lo que con escaso acierto la Ley 30/1984 sigue denominando como «perfeccionamiento» (60).

A tal efecto, la Ley atribuye la coordinación, control y, en su caso, realización de los cursos de formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos de la Administración del Estado al Instituto Nacional de Administración Pública. Igualmente, como hemos visto con anterioridad, se prevé la posibilidad de que el Instituto Nacional de Administración Pública colabore y coopere con otros Centros de carácter territorial que tengan asumidas funciones de idéntico signo. Conviene indicar que estas funciones de coordinación y cooperación no obligan a los Centros dependientes de las Comunidades Autónomas, y que su articulación concreta se producirá normalmente vía convenios entre las dos instituciones.

Todo lo anterior no implica el que las Comunidades Autónomas deban calcar el modelo estructural del Estado, máxime cuando las funciones atribuidas al Instituto Nacional de Administración Pública se limitan exclusivamente a los funcionarios de la Administración del Estado, mientras que los Institutos o Centros autonómicos deberán aglutinar en un sólo Centro –por motivos obvios de eficacia y control del gasto público– competencias que en la Administración del Estado se encuentran diseminadas en, al menos, cuatro órganos de tipo particular (Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios

(60) El término *perfeccionamiento* es de uso habitual en la doctrina y en los textos normativos, tanto españoles como italianos. Sin embargo, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española no contiene referencia alguna a esta voz concreta, como voz diferenciada y con sentido propio.

Constitucionales, Instituto de Estudios de Administración Local e Instituto de Estudios Fiscales; por lo menos éste último en lo que respecta a las competencias tributarias derivadas de la Ley de Concierto Económico).

En fin, según se deduce de la lectura de la normativa básica sobre el tema, las Comunidades Autónomas pueden optar por el modelo de formación de funcionarios públicos que estimen más adecuado a su propia estructura. Una vez definido el modelo, nada impide la celebración de convenios de colaboración, el intercambio de experiencias mutuas, la impartición de cursos conjuntos, así como cualquier medida del mismo sentido de las expuestas.

b) El artículo 21.1, en su apartado c), de la Ley 30/1984, por lo que afecta a la formación de los funcionarios públicos, determina que:

«La adquisición de los grados superiores de los funcionarios de los Cuerpos y Escalas de cada grupo podrá realizarse también mediante la superación de cursos de formación u otros requisitos objetivos, que se determinen por el Gobierno o, en el ámbito de sus competencias, por el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Pleno de las Corporaciones Locales.»

Este párrafo tiene una más estrecha relación con la carrera administrativa que con el tema que nos ocupa. Pero, al articularse la posibilidad de crear una franja directiva de la Administración vinculada, entre otras cosas, a la superación de cursos de formación de funcionarios, es importante traerlo aquí a colación. De todos modos, no es una medida imperativa en el plano de la función pública autonómica (el empleo del término «podrá» es indicativo), por lo que las Comunidades Autónomas podrán optar por su instauración o no. Si se instauran cursos de formación para la adquisición de grado superiores en las Administraciones autonómicas será el Consejo de Gobierno quien determinará todas las cuestiones relativas a los mismos en cuanto afecten, o puedan afectar, a la estructura funcional.

c) Finalmente, y aunque con una conexión muy indirecta con el tema presente, tenemos también la posibilidad, recogida en el artículo 30.1, d), que tiene el funcionario público de solicitar permisos para concurrir a exámenes y demás pruebas definitivas de aptitud y evaluación. Es, posiblemente, una simple vía que tiende a facilitar la formación extrafuncional del personal al servicio de las Administra-

ciones Públicas, pero que puede redundar en una mejor cualificación de los empleados públicos. Su relación con el tema de la formación, de todos modos, es muy mediata.

2.3.3 Normas básicas relativas a la carrera administrativa de personal al servicio de las Administraciones Públicas.

a) La Ley de medidas para la Reforma de la Función Pública, en su exposición de motivos, contiene una afirmación que, pensamos, es necesario traer a colación en esta sede:

«Se afronta, de otra parte, de una manera realista, el problema de la carrera administrativa, autorizando al Gobierno para reformar profundamente nuestra Función Pública, sus Cuerpos y Escalas, permitiendo su supresión, unificación o modificación y ordenando la realización de los estudios precisos para la clasificación de los puestos de trabajo, base sobre la que ha de articularse la auténtica carrera administrativa.»

En efecto, el párrafo citado es de suma importancia, ya que se enuncia con carácter taxativo la voluntad de articular, de una vez, la promoción profesional de los funcionarios. Sin embargo, de lo expuesto nos interesa principalmente el tema de la clasificación de puestos de trabajo, pues el resto se refiere en esencia a la problemática interna de la Administración del Estado y a la actual carencia de un sistema objetivado de carrera administrativa (61).

b) Al hablar, pues, de normas básicas relativas a la carrera administrativa debe tenerse presente la interrelación que existe entre clasificación de puestos de trabajo y carrera. Una correcta clasificación de puestos es presupuesto de primer orden para articular una verdadera carrera administrativa. Pero, la clasificación de puestos de trabajo debe ser dinámica, esto es, adecuada a las constantes mutaciones administrativas. Una clasificación de puestos de carácter estático, si no es constantemente actualizada, pierde toda su virtualidad y hace quebrar todo el sistema de promoción profesional.

También, y estrechamente conexas con lo anterior, la carrera administrativa no se puede articular sin la relación de puestos de trabajo adaptada de modo constante y permanente. Así, podemos

(61) Las críticas de la doctrina a la ausencia de una verdadera carrera administrativa en la Administración pública han sido una constante. Como ejemplo: JULIÁN ALVAREZ ALVAREZ: «La carrera administrativa y la provisión...», *ob. cit.*, p. 19; ALVAREZ RICO: «Aspectos jurídicos...», *ob. cit.*, p. 313; MOREY JUAN: «La carrera administrativa», *ob. cit.*, p. 130; etc.

afirmar con Julián Álvarez (62), que las reformas orgánicas de la Administración influyen y condicionan: *a)* las clasificaciones de puestos de trabajo; *b)* las relaciones de puestos de trabajo. Del mismo modo, se puede decir que las relaciones de puestos de trabajo son el documento básico para la aplicación del sistema de clasificación de puestos de trabajo. Sin un sistema puesto al día de relación de puestos de trabajo, difícilmente una Administración podrá instrumentar cauces que posibiliten una carrera administrativa veraz y objetivada.

Finalmente, el uso que se haga a la hora de determinar los niveles y sus intervalos para cada Grupo de titulación [art. 21.1, *a)* y *b)*,] tiene una especial transcendencia para la puesta en práctica de la carrera administrativa. Aquí, en este punto, la Ley de medidas deja un amplio campo de actuación a las Comunidades Autónomas para la estructuración de estas cuestiones. Hay que tener presente que los únicos límites que se prevén son los relativos al grado personal (art. 21.1) y a la garantía del nivel del puesto de trabajo (art. 21.2).

Efectivamente, estos tres temas (clasificación y relación de puestos, así como determinación de niveles) tienen una estrecha relación con la carrera administrativa, y se puede afirmar que son presupuesto para su materialización. La normativa contemplada en la Ley de medidas, en esos tres supuestos, es básica en lo que al tema concierne (arts. 16 y 21).

c) La carrera administrativa, de acuerdo con J. Álvarez, se puede clasificar en dos tipos: *a)* intracorporativa, y *b)* intercorporativa (63). A los efectos que nos ocupan, debemos sustituir el término «Cuerpo» por el de «Grupo» de titulación, según prevé el artículo 25 de la Ley 30/1984. Pues como ya hemos expuesto hasta la saciedad, las Comunidades Autónomas no tienen por qué reproducir la estructuración corporativa estatal, pudiendo adoptar cualquier otro modelo.

En lo que afecta a la carrera intracorporativa habrá, pues, que tener presente los sistemas de provisión de puestos de trabajo (art. 20), así como el grado personal y la garantía del nivel de puesto de trabajo (64).

Para el supuesto de la carrera intercorporativa, la Ley, en su artículo 22.1, con el enunciado de fomento de la promoción interna, dice lo siguiente:

«Las Administraciones Públicas facilitarán la promoción interna consistente en el ascenso desde Cuerpos o Escalas del grupo

(62) *Ob. cit.*, pp. 18 y 19.

(63) *Ob. cit.*, pp. 21 y ss.

(64) Véase artículo 21 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

inferior a otros correspondientes de grupo superior. Los funcionarios deberán para ello poseer la titulación exigida y reunir los requisitos y superar las pruebas que para cada caso establezca el Ministerio de la Presidencia o el órgano competente de las demás Administraciones Públicas. En las respectivas convocatorias podrá reservarse para este tipo de promoción hasta un 50 por 100 de las vacantes convocadas.»

Esta previsión legal tiene el carácter de norma básica. Por lo que respecta a su exégesis, debemos hacer las siguientes consideraciones:

- la promoción interna se configura como el tránsito de un Grupo inferior a otro superior. La referencia a Cuerpos o Escalas que hace la Ley, debe interpretarse en el sentido de que se remite, como ya advertíamos, a los Grupos de titulación que prevé el artículo 25;
- nada impide que se articule una promoción mediante la cual, si el requisito de titulación se cumple y se superan las pruebas oportunas, se pase, por ejemplo, del Grupo «C» al Grupo «A». En cualquier caso, la articulación de estas medidas las hará la Comunidad Autónoma;
- la titulación, así como los requisitos que se prevean y la superación de las pruebas, son exigencias obligatorias. La rigidez del sistema de titulación se conjuga, no obstante, con la flexibilidad de poder reservar un número amplio de plazas para este tipo de promoción (hasta el 50 por 100). Evidentemente, las Comunidades Autónomas podrán disponer con absoluta discrecionalidad el «quantum» de ese porcentaje. Sin embargo, estimamos que si se pretende flexibilizar el sistema de promoción, y dar oportunidades reales a los funcionarios, es oportuno abrir lo más posible ese porcentaje. Con ello se lograría compensar, aunque sólo sea parcialmente, la rigidez de la exigencia de titulación, compensación que también se puede lograr por otras vías (determinación de intervalos de niveles según grupos).

d) Para estructurar un sistema de carrera administrativa es fundamental tener presente que la Ley prevé, en su artículo 20, los procedimientos de provisión de puestos de trabajo. Sin embargo, para llevar una política correcta de provisión de puestos de trabajo es también necesario una clasificación correcta y actualizada de puestos,

una relación de puestos de trabajo puesta al día y una determinación previa de los niveles e intervalos que corresponden a cada Grupo de titulación.

La Ley configura como sistema ordinario de provisión de puestos el sistema de concurso, añadiendo que se tendrán en cuenta únicamente los méritos exigidos en la correspondiente convocatoria (65). A mayor abundamiento, se especifica que se considerarán méritos preferentes:

- la valoración del trabajo desarrollado en los anteriores puestos;
- los cursos de promoción y perfeccionamiento superados en las Escuelas de Administración;
- las titulaciones académicas;
- la antigüedad.

Estimamos que, a tenor de conceptualizar la provisión de puestos de trabajo como selección en sentido lato, la publicidad formal es requisito para realizar la convocatoria de estas plazas (véase art. 19.1).

Frente al sistema ordinario de provisión, la Ley admite para supuestos tasados (los que se determinen en la relación de puestos de trabajo), un sistema excepcional: la libre designación con convocatoria pública.

Para la provisión de estos puestos por libre designación se requiere la cumplimentación de una serie de requisitos procedimentales. Son los siguientes:

- determinación previa en la relación de puestos de trabajo;
- anuncio en los «Boletines» y «Diarios Oficiales» por la autoridad competente;
- la denominación, nivel y localización del puesto, así como los requisitos mínimos exigidos a los funcionarios que aspiren a desempeñarlos;
- concesión de un plazo no inferior a quince días para la presentación de solicitudes;
- elevación de las solicitudes a la autoridad competente que, previo informe del jefe de la dependencia, procederá al nombramiento en el plazo máximo de un mes;
- comunicación del nombramiento al Registro de Personal.

(65) La determinación de los méritos se deberá hacer mediante la fijación de un baremo, y es aquí donde pueden surgir problemas en aras a la admisión de márgenes amplios de discrecionalidad. En cualquier caso, y como luego veremos, es prioritario determinar qué personas están o forman parte de la Comisión que va a valorar el concurso (véase *infra*).

Por lo expuesto, se deduce que la Ley de medidas pretende configurar el sistema de concurso como sistema normal de provisión de puestos, dando a la libre designación un fuerte carácter de excepcionalidad, y como tal no se puede continuar con la línea actualmente vigente de que la práctica totalidad de los puestos de trabajo con responsabilidad se provean por el sistema de libre designación (66).

En este sentido, M. Jiménez Abad, afirmaba lo siguiente: «Es preciso también tender a una reducción progresiva del ámbito de funcionamiento de la libre designación para cubrir los puestos de carácter técnico. La libre designación debe operar sin duda para cubrir los puestos de Dirección General si éstos se tecnifican, pero a partir de los niveles inferiores debe procurarse a través de fórmulas cuidadosamente estudiadas establecer, por lo menos para una buena parte de ellos, el sistema de concurso de méritos como fórmula habitual de acceso» (67).

Finalmente, para la provisión de puestos de trabajo hay que tener en cuenta las determinaciones de la Ley de Proceso Autonómico en lo que afecta a transferencias de funcionarios a las Comunidades Autónomas (68), así como la movilidad horizontal y vertical de los funcionarios públicos, en la medida en que ambas técnicas puedan suponer una vía de promoción profesional de los funcionarios públicos.

3. LA SELECCION, FORMACION Y CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA FUNCION PUBLICA VASCA

3.1 Apuntes previos

a) Nos corresponde ahora centrar nuestra atención sobre unos temas de gran importancia y que son puntos claves para la conformación definitiva de la función pública vasca.

(66) En cualquier caso, la Ley 30/1984, en su artículo 20.1.b), prevé que el sistema de provision de puestos de trabajo de libre designación se haga por medio de convocatoria pública. En el «Informe de la Diputación General de Aragón», *ob. cit.*, se afirma que debe limitar el ámbito de la libre designación «a aquellos niveles que deban contar con la lógica confianza del superior órgano político, y aun en esos niveles, tratándose de puestos calificados como profesionales, será preciso que tal confianza —y, por tanto, la libre designación de quienes la obtengan— se fundamente, sobre todo, en razones técnicas de preparación, capacidad y competencia profesional, conocidas y probadas siempre a través de convocatoria pública, como ordena el artículo 20.1.b) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. aunque en tales casos quepa la libre apreciación de méritos» (p. 942).

(67) «Algunas reflexiones en torno a la configuración de la Función pública autonómica», en *Primeras Jornadas sobre Administración Autonómica*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1982, p. 44.

(68) Véase los trabajos de JULIÁN ALVAREZ ALVAREZ: «La carrera administrativa...», *ob. cit.*, pp. 41 y ss., y «El personal al servicio de las Comunidades Autónomas: problemas actuales y perspectivas de futuro», en *La Función Pública de las Comunidades Autónomas*, *ob. cit.*, pp. 221 y ss.

El desarrollo de este apartado va a girar en torno al momento actual de la selección, formación y carrera administrativa del personal al servicio de la Administración Pública Vasca. Pese a lo cual, es preciso esbozar, siquiera sea en un análisis sumario, la evolución de estos temas a lo largo de la vida institucional de la Comunidad Autónoma. Ello nos dará, indudablemente, un complejo de claves explicativas de lo que sucede, y coadyuvará a un exacto conocimiento de la situación presente. Abundando en lo expuesto, las posibles soluciones que se deban articular tendrán que tener presente un análisis descriptivo de cómo está en la actualidad la selección, formación y carrera administrativa.

Por otra parte, hemos de puntualizar que nuestra exposición se circunscribe a la Administración Común, sin perjuicio de alguna referencia incidental a otras Administraciones Públicas.

b) Para comprender el estado actual del tema de la selección, formación y carrera en la Administración Vasca, hay que partir de una serie de consideraciones imprescindibles para su análisis:

- por un lado, la instauración del Estado de las Autonomías, como es conocido, tuvo su precedente en la constitución de los denominados entes preautonómicos, y en el caso vasco en la formación del Consejo General Vasco. Es indudable que, debido a la precipitación del proceso y a la inexperiencia administrativa, estos datos han influido de modo considerable en el tema presente;
- también hay que tener en cuenta las deficiencias manifestadas en el proceso de transferencias de medios personales a las Comunidades Autónomas y entes preautonómicos, lo que generó un traspaso de funcionarios y personal de los servicios periféricos de la Administración del Estado, pero que en ningún caso vino acompañado de una reestructuración necesaria de las estructuras administrativas de los servicios centrales de la Administración del Estado (69);
- ello produjo como consecuencia inevitable la necesidad de articular fórmulas de contratación de personal por parte de las Adminis-

(69) Véase CASTELL ARTECHE: «Notas sobre las transferencias de funcionarios de la Administración central», *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 28, Civitas, Madrid, 1981; JIMÉNEZ ABAD: «Las transferencias de funcionarios a las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 28, Civitas, Madrid, 1981; JOSÉ LUIS FUERTES SUÁREZ: *Función pública, reforma administrativa y Estado autonómico*, p. 130.

traciones emergentes, de cara a subsanar las deficiencias implícitas del proceso;

- finalmente, conviene tener presente que en el caso vasco existe un doble proceso de transferencias, en virtud de la entrada en vigor de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de «Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos». Esta cuestión dificulta aún más el tratamiento del objeto.

Como es obvio, y fruto de todo lo anterior, se produce en el seno de la Administración Vasca una convergencia de personal proveniente de distintas Administraciones Públicas, con diferentes regímenes jurídicos, «status» personales, etc. (70). Disparidades que provocan dificultades adicionales para el tratamiento uniforme de las cuestiones relativas a selección, formación y carrera administrativa.

3.2 La selección de personal en la Administración Pública Vasca

3.2.1 Primera etapa: desorientación y desorden en la política de reclutamiento de personal.

Tanto en el período de instauración del Consejo General Vasco como en la primera época de andadura de las instituciones autonómicas, la selección de personal se caracteriza por unas notas que queremos traer a colación:

a) Al no existir más que un traspaso de funcionarios de la Administración periférica del Estado, y dado que se debían conformar unos aparatos administrativos centrales, las instituciones autonómicas se ven obligadas a reclutar un personal que pueda cubrir esas carencias y dotar a los servicios centrales de un mínimo estructural para poder iniciar su andadura. La nota principal de este reclutamiento es, es la mayoría de los casos, la ausencia de experiencia administrativa del personal elegido. Esto es, salvo en casos concretos que se recurre a funcionarios o personal contratado de la Administración Local, o en supuestos excepcionales que se hizo uso del personal transferido, la mayor parte del personal reclutado en esta época no tenía –ni mucho

(70) MARÍA LUISA FLORENSA PALAU Y A. DE ALFONSO BOZZO: «Algunas notas sobre función pública y autonomía de Cataluña», *Cuadernos ICE*, ob. cit., pp. 153.

menos acreditaba— una experiencia administrativa que pudiera servir como bagaje para el desarrollo puntual de las funciones que iba a asumir. Todo esto entra dentro de las coordenadas de improvisación que rigieron los destinos de los primeros pasos de la Administración Vasca y que, según veremos, es una constante que se reproduce al examinar otras notas características de esta fase de construcción.

Lo anterior no implica que fuera la Administración Vasca la única que recurrió a este tipo de reclutamiento, pues en verdad el sistema fue en gran parte reproducido por todos los entes preautonómicos y Comunidades Autónomas en sus primeros momentos. Aunque, sí es cierto que el volumen cuantitativo de este tipo de reclutamiento fue mayor en Cataluña y Euskadi, adquiriendo tintes de importancia en Andalucía y Galicia, y más restringido en otras áreas territoriales. Pero, en todo caso, lo significativo es que todos estos entes territoriales echaron mano de un personal que se significaba más por sus vinculaciones políticas con el partido en el poder, que por sus conocimientos específicos del área administrativa donde iban a actuar.

b) Otra nota característica de este período, abundando en la idea de la improvisación reinante, estribaba en la carencia casi total de previsión en el crecimiento de la burocracia autonómica. No se tenía ningún plan preciso de qué tipo de Administración se quería y cuánto personal se requería para hacer frente a los trabajos ordinarios de la Administración. En este sentido, el único instrumento que cumplía malamente ese papel eran los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, apenas se ponía ningún límite al crecimiento del personal y todo obedecía a una política de estímulo de empleo que confundía el papel de una Administración Pública con el número de personal a su servicio. Este desorden producto de la falta de previsión, generaba situaciones paradójicas como el crecimiento desmesurado de áreas sectoriales de la Administración Pública Vasca —fundamentalmente Direcciones— que no tenían apenas competencias atribuidas, mientras que otras áreas de mayor importancia práctica veían cerradas sus opciones de reclutamiento. Todo se debía, en definitiva, a una razón bien simple: quien tenía mayor poder de influencia dentro del aparato gubernamental lograba más personal, independientemente de las funciones reales que de hecho realizara; mientras que aquellos directores, consejeros o cargos políticos que no disponían de circuitos oportunos,

se veían relegados en las posibilidades de incrementar el número del personal a su servicio.

Lo anterior ha tenido –y tiene– consecuencias graves: fruto de aquella época, siguen presentes numerosos desajustes en la asignación de personal, desajustes que sólo se pueden solventar mediante una política adecuada de reasignación de efectivos. También, y en íntima relación con lo presente, durante aquel periodo se virtualiza una política inflacionista de cargos públicos –altos cargos de la Administración– que, muchas veces sin competencias efectivas, incrementan el personal a su servicio con la única pretensión –velada o manifiesta– de que un área política es tanto más importante cuanto más personal tiene a su servicio. Craso error.

c) Una nota que singulariza a este periodo con los posteriores en lo que a selección de personal respecta es el método –o las fórmulas– que se emplearon a tal fin.

En efecto, la contratación de personal en esta fase en las instituciones autonómicas vascas se rigió por una ausencia de rigor en la selección (Castells) (71), y si hablamos con cierta propiedad terminológica deberíamos obviar el empleo de la palabra «selección» sustituyéndola por el de «elección o designación».

En cualquier caso, éste es un fenómeno que ha sido generalizadamente puesto de manifiesto por la totalidad de la doctrina que se ha ocupado de estos temas (72). Y no es cuestión de ruborizar a nadie, pero lo cierto es que las prácticas de este tipo, en el caso vasco, se remontan al Consejo General Vasco y luego fueron aplicadas tanto a la Administración Pública como a instituciones de nueva planta (léase Parlamento Vasco, entre otras) (73).

(71) «La Función pública», en *Primeras Jornadas de Estudio...*, *ob. cit.*, p. 1188. También, sobre el tema, pero referido a Cataluña, MARÍA LUISA FLORENSA PALAU y A. DE ALFONSO BOZZO, *ob. cit.*, p. 153. JIMÉNEZ ABAD, por su parte, en su trabajo «Las transferencias de funcionarios...», *ob. cit.*, dice que «el personal incorporado inicialmente a los entes preautonómicos para realizar funciones de carácter técnico y que está ocupando en el momento actual los puestos que se podrían considerar constitutivos de los escalones superiores del embrión de la jerarquía administrativa (ha) sido designado, más que por méritos profesionales, según las afinidades políticas de los responsables de las distintas unidades en que se organizaban. Véase también FUERTES SUÁREZ, *ob. cit.*, p. 31.

(72) NIETO: *La organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1984, p. 107; CASTELL: «La función pública», *ob. cit.*, p. 1188; FLORENSA PALAU y DE ALFONSO BOZZO: *Ob. cit.*, p. 153; JIMÉNEZ ABAD y FUERTES SUÁREZ, citados en nota anterior.

(73) Sobre el Parlamento Vasco, véase la curiosa vía de acceso a la función pública que prevé la disposición adicional primera del Estatuto de Personal del Parlamento Vasco («BOPV» núm. 7, de 13 de enero de 1984). En base a esta vía se ha producido el nombramiento de funcionarios del Parlamento Vasco («Boletín del Parlamento Vasco», serie E, núm. 12 de 1984, II Legislatura). En relación con este último tema, nuestro trabajo: «El Estatuto de Personal del Parlamento Vasco: en torno a su naturaleza y control jurisdiccional», *Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario*, Cortes Generales, Madrid, 1984 (de próxima

Las prácticas de este tipo de elección se basaron, en algunos casos, en actitudes teñidas de nepotismo, y también primaron las fidelidades de carácter político para la provisión de determinados puestos de trabajo. Ello no implica, necesariamente, que todos los puestos de trabajo se proveyeran de esa forma, pues en bastantes supuestos sí que se tuvieron en cuenta las aptitudes profesionales y el «currículum» de los candidatos. Pero, la ausencia de publicidad, libre concurrencia y de sistemas de valoración objetivos, hacían de esta práctica una forma peculiar de concebir el acceso a puestos en una Administración Pública.

Bien es verdad, que estas prácticas no son, ni muchísimo menos, privativas de la Administración Pública Vasca, pues su implantación en la Administración del Estado, así como en otras Administraciones Públicas, inclusive las propias autonómico-emergentes, estaba a la orden del día (74). No obstante, ello tampoco exime de la gravedad de sus repercusiones que, como veremos, las tiene y de gran dimensión. Lo más grave tal vez sea la permanencia de estas prácticas, aunque en pequeña medida, en la actualidad y su importación en otra escala por las Administraciones Forales y Locales. En cualquier caso, todo lo anterior demuestra una sola cosa: el sentido patrimonial de la Administración Pública que tiene determinados grupos políticos cuando se encuentran en el poder, y es una de las peores herencias que nos ha reportado no sólo la Administración franquista sino la Administración española en general.

Los peores efectos de la aplicación de estos métodos de dudosa ortodoxia para la contratación de personal, se materializan en la medida en que este personal es, sin duda, el embrión de lo que en un futuro puede denominarse como burocracia autonómica en sentido estricto. Es decir, a pesar de que ese personal contratado lo era en principio por un

publicación). Prácticas de este tipo también han sido denunciadas en el seno de la Diputación Foral de Vizcaya, pero sin entrar en valoraciones personales, nos remitimos a algunos comentarios de prensa que lo atestiguan. Véase, en concreto: *Egin*, 2 de marzo de 1985 («LAB denuncia un nuevo caso de presunta corrupción en la Diputación de Bizkaia»).

(74) Tanto en la etapa preautonómica como en la autonómica, el primer acceso del personal a las distintas Administraciones públicas se ha producido sin ningún tipo de pruebas objetivas, y es obvio que han primado las relaciones personales y políticas antes que cualquier otro dato. La cuestión adquiere tintes curiosos en algunas Comunidades Autónomas, como es el caso de Andalucía, donde las prácticas de este tipo se han venido a denominar como «nepotismo», en función del nombre de un destacado miembro del PSOE andaluz. Por otra parte, en la propia Administración del Estado han sido caudales inmensos de personas las que han ingresado en la función pública por la puerta de atrás, sin que se les haya exigido otra cosa que buenas relaciones personales con los mandatarios del momento o una fidelidad política con el partido en el poder. La Administración del Estado, por su parte y hasta fechas recientes, no ha establecido ningún procedimiento de convocatoria pública para el acceso a la condición de contratados o interinos. En este punto, las Comunidades Autónomas han avanzado mucho más que el poder central.

sólo año, lo cierto es que la permanentización del mismo, en función de la necesaria continuidad de los servicios, ha conducido a conferirles un carácter cuasifuncionario, y, más en concreto, este personal al ocupar plaza en los servicios centrales ha pasado a detentar la cúpula administrativa, esto es, los puestos burocráticos de mayor responsabilidad, siendo ésta una situación que tiene difíciles perspectivas de solución y racionalización (75).

d) Por último, hay una nota que no podemos pasar por alto en la descripción de la selección de personal en este período. Se trata de que a partir de entonces ya se perfila lo que serán las futuras categorías administrativas o puestos orgánicos en la Administración Pública Vasca. Es decir, la persona reclutada pasa normalmente a prestar servicios en un puesto de trabajo, pero, independientemente de cual sea el contenido de éste, se le da una determinada categoría (jefe de primera, segunda, tercera, Técnico cualificado, etc.); categoría que tiene, en la mayor parte de los casos, efectos únicamente retributivos. Quiere decir esto que la adscripción a una categoría es irrelevante —como pauta común— en relación con las funciones que se van a realizar, y en el acto concreto de adscripción se valoran también los vínculos o relaciones que mantiene el aspirante con la estructura de poder.

Lo cierto es que, como veíamos con anterioridad, son los presupuestos de la Comunidad Autónoma, quienes hipotecan una racionalización de la estructura, pues la enumeración de las categorías pesa en todo el desarrollo ulterior del proceso. Son, pues, años claves para una comprensión exacta del estado actual de la cuestión.

Todo este cúmulo de notas que singularizan la «selección» de personal en la Administración Pública Vasca en esta época, tiene indudables consecuencias sobre el diseño ulterior del modelo, sintéticamente las podemos resumir del siguiente modo:

(75) Lo más curioso de la situación es que en otras esferas, como es el caso de la Administración parlamentaria, los métodos empleados han llegado a ser de carácter grotesco. Así, ni un solo grupo parlamentario presente en la Cámara Vasca ha permanecido al margen de la operación consistente en el «reparto del pastel». Las incidencias y repercusiones de tal forma de proceder no son perceptibles a priori, pero sí puede afirmarse, sin temor a grandes equívocos, que por la conciencia del ciudadano vasco ha planeado la sombra de una falta de objetividad en la actuación administrativa de los poderes públicos vascos en materia de selección. Lo peligroso es, sin duda, que se conciba tal modo como un sistema «normale», que la búsqueda de un padrínazgo sea una de las fórmulas empleadas para el acceso a los puestos públicos.

Pese a todo, no se trata de una aplicación real del «sistema de despojos» norteamericano, pues, si así fuera, al menos se tendría la seguridad que con un cambio en la dirección política vasca el personal se vería obligado a mutar de sitio. El problema es más complejo. No obstante, frente a posibles alarmismos, conviene insistir que tratamos una situación objetiva, que, aparte de todo, ha sido ya enunciada por la práctica totalidad de los autores que se han ocupado de estos temas.

- no se produce una verdadera selección, sino una elección o cooptación de personal. No hay publicidad alguna ni se valoran los méritos y capacidad de los candidatos, al menos objetivamente.
- derivado de lo anterior se asienta la carencia principal de la Administración vasca: una falta de profesionalidad subsanada en muchos casos con altas dosis de voluntarismo y de servicio. Se improvisa una Administración, se improvisa una función pública y, según podremos observar, no se articulan fórmulas para subsanar estas deficiencias. El personal elegido pasa inmediatamente a un puesto de trabajo, prescindiendo cuál sea su formación administrativa, sus conocimientos, etc.;
- la cúpula de la estructura administrativa se sobrecarga por el personal reclutado por estos cauces;
- hay un proceso de inflación orgánica del nivel político-administrativo que se mantiene hasta el momento. La Administración común crece, pasando por alto a dónde debe ir (téngase en cuenta el recorte competencial que supone la aplicación de la Ley de Territorios Históricos);
- las repercusiones estructurales son importantes y obvias, en algunos casos se hereda una organización sectorial sobrecargada y en otros plena de carencias en el plano de medios personales. Ello es fruto de la imprevisión y de la falta de una política adecuada de planificación de efectivos.

3.2.2 Segunda etapa: la normalización de los procesos de selección del personal en la Administración común vasca. Descripción y crítica del sistema:

a) En el proceso de normalización formal de las técnicas de selección del personal para el ingreso en la Administración Pública Vasca tuvo notable influencia, aunque no aparezca explicitado en ningún lugar, la solución aportada por la Ley 4/1981, de 4 de junio, de medidas urgentes sobre la Función Pública de la Generalidad de Cataluña («Diario Oficial de la Generalidad» número 133, de 8 de junio de 1981), y el Decreto 166/1981, de 25 de junio, de reglamentación parcial de la Ley 4/1981, de 4 de junio, de medidas urgentes sobre la Función Pública de la Generalidad de Cataluña («Diario Oficial de la Generalidad» número 141, de 10 de julio de 1981).

En efecto, en estas disposiciones se determinaba que «la contratación de personal en régimen de derecho administrativo se hará de acuerdo con los principios de objetividad y de concurso público de méritos» (art. 4.1 de la Ley); así como se articulaba un tipo de contrato denominado «administrativo transitorio» (art. 1 del Decreto), con lo cual se pretendía garantizar la estabilidad del personal, con duración limitada, hasta que la Ley establezca las formas y modos del acceso a la condición de funcionarios. El artículo 2 del Decreto establecía, en términos claros, que «los aludidos contratos tendrán una duración limitada en el tiempo y se extinguirán, en todo caso, en el momento y en los términos que determine la Ley que en su día establezca la forma de acceso a la condición de funcionario de carrera de la Generalidad».

Evidentemente, esta regulación citada influyó, sea con carácter mediato o inmediato, en el caso vasco, vehiculándose, a partir de entonces, la selección de personal de la Administración Pública Vasca mediante la materialización de pruebas selectivas, con convocatoria pública.

b) De hecho, el giro de los procesos de selección se adopta desde el año 1981, que es cuando se efectúan las primeras convocatorias públicas de plazas para puestos de trabajo en la Administración vasca (76). Sin embargo, es a partir de 1982 cuando este proceso se tilda de moldes formales. En efecto, mediante la publicación de las bases generales de contratación administrativa de carácter temporal, publicadas en el «Boletín Oficial del País Vasco» de 25 de mayo de 1982, es cuando los procesos selectivos de ingreso toman ya definitivamente un carácter más formalizado.

Así, continuando con esta evolución de acontecimientos, el Consejo de Gobierno, en su reunión de 20 de septiembre de 1982, adopta determinados acuerdos en materia de personal que posteriormente serán reflejados en la orden-circular del vicepresidente para el Desarrollo Autónomo por la cual se desarrollan los acuerdos citados. Conviene detenerse a describir algunos puntos de esta orden-circular en lo que se refiere al tema de selección de personal.

En primer lugar, se establece con carácter general que «el ingreso de nuevo personal en la Administración Pública Vasca se realizará, mediante convocatoria pública sin especificación de categorías, para los grupos o escalas siguientes:

(76) Para datos sobre este tema puede consultarse: JAVIER BERRIATÚA SAN SEBASTIÁN: *El Instituto Vasco de Administración Pública, IVAP*, Oñati, 1984, pp. 145 y ss.

1. Técnicos superiores.
2. Técnicos medios.
3. Administrativos.
4. Auxiliares.
5. Subalternos.

Es decir, por vez primera se formaliza un sistema de libre concurrencia mediante publicidad de la convocatoria. Se termina con la libertad de adscripción a una determinada categoría del personal que se contrata, en cuanto que se produce el acceso a un puesto básico (como luego veremos), y se presume también la existencia de pruebas objetivas que tiendan a garantizar la capacitación y aptitudes del candidato para desempeñar un puesto de trabajo. No nos detenemos más en este punto, ya que profundizaremos sobre el mismo a la hora de valorar el Decreto 72/1983, de contratación administrativa de personal por la Administración de la Comunidad Autónoma de País Vasco.

En un segundo plano, sí que es preciso incidir en un tema contemplado en la orden-circular citada: pese a lo dispuesto con carácter general de que el acceso de personal lo será a puesto básico, se admiten dos excepciones dignas de traer a colación: *a)* si se trata de técnicos superiores, cuyas funciones requieran una especialización y/o experiencia cualificadas, se podrá especificar en la convocatoria la categoría a la que se accederá directamente; y *b)* se podrá también acceder directamente a jefaturas, siempre que se refieran a la escala o grupo de técnicos superiores, mediante convocatoria pública y por el procedimiento de concurso de méritos sin prueba de aptitud alguna.

Estos dos supuestos excepcionales abrían, pues, un cauce de ingreso en la Administración Pública Vasca de carácter distinto al general. Además, dicho sea de paso, la excepcionalidad ha sido, en muchos casos, pauta común. Con lo cual se producía una curiosa situación; había tres formas de acceder, siendo la menos gravosa la vía en la que se ingresaba en los puestos más altos de la escala administrativa.

Por otra parte, estos tres tipos de vía de ingreso conformaban, a su vez, tres clases de personal –por lo menos en lo que concierne a los titulados superiores–, a saber: personal de primera [excepción *b)*], personal de segunda [excepción *a)*] y, finalmente, personal de tercera (ingreso al puesto básico mediante pruebas de aptitud). Lo cual producía también un tapón definitivo en la carrera administrativa del personal básico, máxime cuando, como ya conocemos, en la primera

etapa se cubrieran gran parte de los puestos nominalmente consignados como de responsabilidad. Tapón cuya única forma de subsanación es un método harto peligroso para la racionalidad y eficacia de la acción administrativa: inflar metódicamente los puestos de responsabilidad en detrimento de los niveles básicos, con lo que la pirámide administrativa se invierte por completo.

Así las cosas, es fácil concluir que la pretendida normalización de los procesos selectivos no tuvo otro carácter, al menos hasta ese momento, que el puramente formal. La normativa expuesta permitía uno y mil trucos para dislocar las pretensiones racionalizadoras. Las pruebas consistían en un conglomerado de fases sucesivas concentradas en un solo día, sin programa alguno, con manifiesta precariedad de plazos, sin transparencia real en su solución, con Tribunales sin aptitud suficiente para juzgar a los aspirantes (de contenido fundamentalmente político, esto es, de altos cargos, sin vocales provenientes del mundo de la docencia) y con retrasos interminables en la resolución definitiva de las pruebas. En el caso de los concursos de méritos para puestos de jefatura, a los problemas anteriores se unía la existencia de baremos que posibilitaban una alta discrecionalidad de los Tribunales encargados de valorar a los candidatos. En fin, sobre estos y otros temas conexos nos vamos a detener en estos momentos, a la hora de enjuiciar la regulación más exhaustiva sobre esta materia.

c) En efecto, la regulación más exhaustiva que se ha producido sobre el tema de selección es, sin duda, el Decreto 72/1983, de 6 de abril, de contratación administrativa de personal por la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El citado Decreto nace, como bien afirma su exposición de motivos, con la pretensión de «regular en toda su extensión el tema de la contratación de personal por la Administración de la Comunidad Autónoma». Así, en su artículo 1.º se prevé que «el régimen general de contratación, conforme al derecho administrativo, del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco se llevará a cabo... a través de los contratos administrativos de colaboración transitoria regulados por el presente Decreto». La figura a la cual se recurre –los contratos administrativos de colaboración transitoria– es una importación clara de la normativa catalana que hemos narrado en hitos precedentes. No obstante, entre la normativa catalana (Ley 4/1981 y Decreto 166/1981) y la vasca, en lo que se refiere a su contenido material y a la técnica legislativa aplicada, va un claro

abismo (77). No de otro modo se puede entender las numerosas cuestiones que se han omitido en la normativa vasca y sí aparecían contempladas en la catalana, así como la deficiente técnica empleada en la redacción del artículo 2 del Decreto 72/1983, que ha sido objeto del planteamiento de más de veinte contenciosos-administrativos de Ordenes de convocatoria de pruebas que se amparaban en el citado precepto, y resueltos todos ellos en favor de la Administración del Estado al declarar la anulación del reiterado artículo (78).

Igualmente, el Decreto 72/1983, de 6 de abril, también prevé en su disposición transitoria primera, 1, que «todo el personal que en la fecha de publicación del presente Decreto tenga la condición de contratado administrativo de colaboración temporal en la Administración de la Comunidad Autónoma y cuyas retribuciones figuren en los conceptos presupuestarios 111, 121 y 122 de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1983 pasará a la condición de contratado administrativo de colaboración transitoria, en los términos establecidos en el capítulo I del presente Decreto». Precepto que muestra una redacción de gran similitud con la disposición transitoria primera, 1, del Decreto 166/1981, de 25 de junio, de reglamentación parcial de la Ley 4/1981, de 4 de junio, de Medidas Urgentes sobre la Función Pública de la Generalidad de Cataluña. La *intentio* de tal norma no era otra que garantizar la estabilidad del personal contratado, fuera cual fuese el sistema de acceso empleado para su ingreso en la función pública vasca.

Prescindiendo de lo anterior, debemos prestar atención al contenido del Decreto 72/1983 en lo que afecta al tema de selección de personal. A tal efecto, vamos a desgranar el contenido material del reiterado Decreto en lo que se refiere al objeto de estudio:

- el artículo 6 del Decreto contempla la previsión de que la «contratación administrativa de personal a que se refiere el artículo 1.º de este Decreto deberá ir precedida de las correspondientes pruebas selectivas o concurso de méritos, en su caso, que garanticen la imparcialidad y la objetividad y que habrán de ser públicas tanto en lo referente a las convocatorias como en la composición de los órganos técnicos que hayan de juzgar las pruebas o valorar los méritos, en su caso».

(77) Sólo hace falta comparar el Decreto 166/1981, de 25 de junio, que se dicta en desarrollo de la Ley 4/1981, de la Generalitat, con lo previsto en el Decreto 72/1983, del Gobierno Vasco. Véase el sistema de acceso a jefaturas (arts. 9 y 10 del Decreto 166/1981) y compárese con la regulación vasca.

(78) A título de ejemplo, véase sentencias de la Audiencia Territorial de Bilbao (Sala de lo Contencioso) números 286 (de 19.IX.84), 287 (de 19.IX.84), 289 (de 21.IX.84) y 300 (de 21.IX.84).

Contiene, pues, una simple declaración de principios en los que se trasluce la aplicación del mérito y la capacidad como elementos valorativos para la provisión de una plaza en un proceso selectivo. Sin embargo, poco o nada se puede decir en estos momentos sin conocer aún la instrumentación concreta de estos principios en el plano práctico. En este sentido, y según veremos, la quiebra de algunos de estos principios tan enfáticamente enunciados es manifiesta. En cualquier caso, la simple enumeración de los mismos es sí digna de alabanza, por ser la primera vez que aparecen tales principios en una regulación autonómica. Lo único que se advierte en su enunciado es el dato de que continúan vigentes los dos sistemas de acceso a la Administración Pública Vasca, esto es, el sistema general o de pruebas de aptitud para el ingreso en puesto básico y el sistema excepcional o concurso de méritos –sin pruebas de aptitud– para el ingreso en los puestos más altos del escalafón administrativo, concurriendo además otras cuestiones que agravan en mayor medida la racionalización operativa del sistema y que repercuten en la esfera estructural de la Administración.

- por su parte, el artículo 7 del Decreto afirma que «el acceso mediante contratación administrativa a los puestos básicos, de carácter *interdepartamental*, previstos en la clasificación de puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma se llevará a cabo a través de pruebas selectivas, sin perjuicio de la ulterior adscripción del personal seleccionado a las diferentes categorías».

Aquí se puede observar un detalle de gran importancia básica: el carácter interdepartamental de los puestos básicos. Lo que viene a configurarse como un modelo similar, *mutatis mutandis*, a los Cuerpos Generales del Estado. Ello se percibe con mayor precisión si nos detenemos en el detalle de que las convocatorias de provisión de los puestos básicos se aprueba por Orden del consejero de la Presidencia, mientras que en el acceso directo a puestos de jefatura (art. 10.2) la convocatoria la realiza por Orden el consejero a cuyo Departamento se adscriba el puesto de trabajo, lo que parece indicar que, en aras a la especialización y experiencia exigida para la cobertura de estos puestos, se pretende, salvando las distancias, crear un marco de semejanza con los Cuerpos Especiales. Puede parecer un poco forzada la interpretación

que se hace, pero no admite duda de que difícilmente se puede pretender una racionalización administrativa cuando se sustrae de la competencia del consejero de la Presidencia, y recordemos la reiterada unidad de gestión en el tema de la función pública, la convocatoria de determinadas plazas que, además, son las más elevadas de la escala administrativa. Este sistema puede conducir —como de hecho ha conducido— a que los Departamentos prefieran proveerse de plazas de jefatura antes que acudir a puestos básicos, pues no hay que olvidar que en las primeras el consejero del Departamento tiene la amplia facultad de determinar por sí mismo las bases de la convocatoria, aunque se haya de ajustar a los límites prevenidos por el artículo 8.º del Decreto.

El carácter interdepartamental de los puestos básicos no deja de ser una fórmula hueca, puesto que tiene virtualidad tan sólo en la fase de adscripción del seleccionado a un puesto de trabajo, pero luego pierde todo tipo de eficacia dado que no hay instrumentos que hagan posible una movilidad interdepartamental del personal. Difícilmente una persona que está ocupada en un Departamento concreto podrá trasladarse a otro; al menos hoy en día eso es imposible, salvo excepciones muy concretas y por cuestiones excepcionales.

Llama la atención el sistema que se contiene con la doble distinción entre acceso por pruebas (puestos básicos) y acceso por méritos y sin pruebas (puestos de jefatura). Además, se mantiene con una redacción un tanto oscurantista una tercera vía, si no de acceso, sí al menos de adscripción. Es el supuesto a que se refiere el último inciso del párrafo expuesto: «sin perjuicio de la ulterior adscripción del personal seleccionado a las diferentes categorías». Se quiere decir con esto que, a pesar de haber ingresado por pruebas y para un puesto básico, se puede adscribir a una persona, en función de criterios que no aparecen explicitados en el Decreto y que serán normalmente discrecionales, a otra categoría superior distinta a la de puesto básico (técnico superior), esto es, por ejemplo, en el caso de titulados superiores —aunque pueda extenderse a otras escalas o grupos— se le puede adscribir a un puesto de trabajo de jefatura de tercera o cuarta (antes técnicos cualificados). Estimamos que no se le podría adscribir a un puesto de trabajo de jefatura de primera o segunda, pues ello implicaría una violación frontal contra las prescripciones propias del reiterado Decreto.

Por lo que respecta a las convocatorias, el sistema general, o sea, el aplicable a los puestos básicos de trabajo de carácter interdeparta-

mental atribuye al consejero de la Presidencia la aprobación por Orden de las mismas, sin perjuicio de que la tramitación (publicidad y elaboración de las bases) se adjudique a la Dirección de la Función Pública (art. 8.1). Esta atribución a la Dirección de la Función Pública se debe entender matizada por lo dispuesto en el Decreto 339/1984, de 23 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Justicia. Aquí habría que reproducir también la argumentación esgrimida anteriormente con relación a las facultades de convocatoria de plazas por el Departamento respectivo cuando éstas se refieran a jefaturas y sean provistas por concurso de méritos. En este último caso, la previsión del Decreto 72/1983 debe entenderse matizada por lo que prevé el artículo 4, *d*), del Decreto 101/1984, de 18 de abril, sobre determinación de funciones y áreas de actuación del Gobierno, al referirse que corresponde al Departamento de Presidencia y Justicia «el seguimiento y control de las disposiciones y acuerdos sobre plantillas de funcionarios». Estimamos que al menos parcialmente se ha subsanado uno de los errores de mayor bulto del Decreto 72/1983, aunque nada impide, a nuestro juicio, que los Departamentos en este tema sigan haciendo «de la capa un sayo».

El artículo 8.2 asimismo prevé que la «Orden de convocatoria incluirá las bases que regulen la celebración de las pruebas correspondientes...» y en ellas habrán de figurar los siguientes extremos:

a) Expresión de la relación jurídica que vincula a la Administración con las personas seleccionadas.

b) Contenido de los puestos de trabajo que se convocan, y relación de los mismos.

c) Condiciones que habrán de reunir los aspirantes.

d) Contenido de las pruebas a celebrar, y temario, en su caso.

e) Composición del órgano técnico encargado de evaluar las pruebas y elevar la propuesta correspondiente, del que formarán parte, en todo caso, el director del Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, el director social y el director de la Función Pública, además de un representante, con categoría de director, del Departamento o Departamentos interesados.

f) Órgano decisorio.

g) Recursos o reclamaciones que procedan.

h) Plazo y lugar de presentación de solicitudes.

i) Calendario de celebración de pruebas.

Efectivamente, la enumeración de requisitos que deben contemplar las bases de convocatoria es exhaustiva, pero conviene detenerse en una serie de puntos en los cuales, a nuestro juicio, la imparcialidad y objetividad enunciadas en el artículo 6.º sufren una quiebra considerable. Asimismo, es importante valorar otros puntos relativos a estos requisitos.

La fractura fundamental en los principios enumerados se produce en lo que se denomina la composición del órgano técnico, es decir, los Tribunales de las pruebas. En primer lugar, difícilmente se puede calificar de órgano técnico a un Tribunal compuesto por miembros que, en su práctica totalidad, son altos cargos de la Administración Pública y, por lo tanto, de designación política. Es posible que técnicamente puedan evaluar algunas pruebas concretas (auxiliares, administrativos, etcétera), pero no es factible, en ningún caso, la pretensión de constituir un «órgano técnico comodín» para todos los procesos selectivos independientemente cual sea el carácter de las pruebas a juzgar. Así, es inimaginable que puedan evaluar con objetividad, lo que conlleva necesariamente una preparación previa consistente, pruebas de tan distinto signo como pueden ser las de auxiliar, farmacéutico, ingeniero de caminos, abogado o economista. Es, simplemente, una temeridad. Se puede pretender objetar a todo esto que también hay un representante del Departamento interesado, del cual se puede presumir cierta competencia técnica para la evaluación de los candidatos. Pero, no olvidemos que este argumento es sumamente débil en la medida que tal representante no es otra cosa que un director, cargo político, y que para acceder a ese puesto no ha debido demostrar otra cosa que la confianza depositada en él por su superior jerárquico (consejero) que ha propuesto su nombramiento al Gobierno [artículo 18, j) de la Ley de Gobierno].

Los Tribunales configurados en el Decreto 72/1983, guste o no guste, son Tribunales de composición política, no técnica, podrán recibir apoyos mayores o menores de otras personas para evaluar a los candidatos, pero no se olvide que ellos son quienes elevan la propuesta correspondiente al Consejero, que raramente pondrá obstáculo alguno a su formalización efectiva.

De la composición de los órganos técnicos bien puede concluirse que no se garantiza suficientemente ni la imparcialidad de las pruebas ni la objetividad de las mismas, además de no garantizarse siquiera ni la competencia puntual de sus miembros para juzgar o valorar determina-

dos puestos o titulaciones. La ausencia total y absoluta de miembros de Cuerpos docentes, de profesionales de prestigio, de representantes sindicales, etc., no aventura ningún presagio bueno para que se canalice un procedimiento de selección con las garantías necesarias.

El apartado b) del artículo 8.2, determina que en las bases deberán contemplar el «contenido de los puestos de trabajo que se convocan, y relación de los mismos». Esta determinación, aparentemente sin importancia, ha dado pie a que se configure un sistema de selección normalmente individualizado, o por lo menos aglutinador de escasas plazas, y que se tiende a describir en exceso el puesto de trabajo y las funciones que se van a desarrollar en él, lo cual implica serias distorsiones en cuanto se refiere a la formación de los candidatos, pues se prima en exceso una formación de carácter hiperespecializada en detrimento de un conocimiento global del aparato administrativo y de las técnicas de la Administración Pública. Tan sólo cuando se convocan pruebas para puestos de trabajo interdepartamentales, y, sobre todo, si las exigencias de titulación son bajas, entonces sí que se evita la especialización de los seleccionados. Pero, en lo que concierne a titulaciones medias y superiores, sí exceptuamos casos puntuales de Licenciados en Derecho y Economistas, el resto se proveen mediante pruebas en las que prima sobremanera el perfil especializado.

Una innovación que introduce el Decreto 72/1983, se refiere a la inclusión de temarios en pruebas. Inclusión que, en cualquier caso, no es preceptiva, pero que para determinadas pruebas puede ser de interés. Por lo menos se evitan las circunstancias que concurren en el caso de inexistencia de temarios, con los amplios márgenes de discrecionalidad que tienen la valoración de estas pruebas. En todo caso, si debemos calificar de algún modo los temarios existentes en la actualidad no tendrían otro calificativo que el de puramente ridículos, puesto que las exigencias que se prevén para el ingreso son mínimas y no sirven en absoluto de garantía ni siquiera de unos conocimientos (79).

(79) Por lo que respecta a la «hiperespecialización» exigida para determinados puestos, podemos traer a colación algunas «guindas» dignas de interés. Así, en el «BOPV» núm. 119, de 12 de agosto de 1983, se convoca a plaza de técnico cualificado, licenciado en Derecho, con experiencia mínima de tres años en la Administración de Justicia y en materias de Derecho electoral. Por su parte, la especialización también se requiere para puestos claramente decantados en una esfera de «Administración General». Así, «BOPV» núm. 47, de 12 de marzo de 1984, convocatoria de plaza de titulado superior, licenciado, con experiencia en la organización y elaboración de estadísticas económicas; «BOPV» núm. 48, de 13 de marzo de 1984, convocatoria de titulado de grado medio, con conocimientos en gestión y control presupuestario.

En relación con los programas exigidos, puede verse la convocatoria de licenciados en Derecho, «BOPV» núm. 48, de 13 de marzo de 1984, donde la prueba específica (conocimientos de la especialidad) tiene un

Los plazos para presentación de solicitudes de los candidatos suelen ser plazos de gran precariedad, sobre todo en los inicios, es decir, cuando se efectuaron las primera pruebas de selección.

La pruebas tienden más que nada a valorar conocimientos, pero rara vez se contemplan ejercicios de relación o solución de supuestos prácticos que indiquen la aptitud de los candidatos de cara a la problemática puntual a la que se van a ver enfrentados.

Finalmente, quisiéramos añadir un dato de inusitada importancia en el desarrollo de las pruebas selectivas: su falta de transparencia. Si exceptuamos los ejercicios de euskera, con prueba oral, el resto son todos por escrito, no procediéndose nunca a la lectura de los mismos ni a su introducción en sobre lacrado, con lo cual nada se sabe, ni siquiera el porqué, cuando una persona es eliminada. Lo cual no ayuda, en ningún caso, al funcionamiento transparente y objetivo que tiene que presidir este tipo de pruebas (80).

El artículo 1.4 del Decreto 72/1983 confiere la ejecución del proceso de selección, desde la aprobación de la convocatoria correspondiente hasta la propuesta de resolución final, al Instituto Vasco de Administración Pública, con la colaboración, en su caso, de los órganos del Gobierno competentes en materia de personal. Esta atribución, que reduce las competencias del Instituto Vasco de Administración Pública a la simple ejecución, la debemos entender modificada por la Ley 16/1983, de 27 de julio, sobre Régimen Jurídico del Instituto Vasco de Administración Pública, en cuanto que, en su artículo 4.º atribuye al Instituto Vasco de Administración Pública la selección de funcionarios y del personal a contratar por la Administración Autónoma del País Vasco, coordinando sus actuaciones en este campo con los servicios correspondientes del Departamento de Presidencia. En cualquier caso, sea cual fuere el alcance que se dé al concepto selección, éste no se puede reducir nunca a la mera ejecución de un proceso, sino que la intervención del Instituto tiene siempre un carácter mayor y puede ir también encaminada a la elaboración de las bases de las convocatorias

temario de veinte temas. Si tenemos en cuenta que desde la fecha de convocatoria a la materialización de los exámenes transcurrieron más de seis meses, pueden imaginarse qué titulado superior no es capaz de memorizar tal temario en semejante espacio de tiempo.

(80) El sistema, pues, tiene notorias deficiencias; aun así, no se han subsanado sino parcialmente. La solución tal vez se encuentre en designar Tribunales que ejerzan como tales y en establecer procedimientos transparentes y públicos, sin perjuicio de imprimir una mayor celeridad a los procesos de selección. Por su parte, en todas las pruebas se realizan distintos ejercicios -todos de carácter eliminatorio, excepto los idiomas-; sintéticamente son: a) pruebas específicas; b) conocimientos de instituciones y procedimientos; c) test psicotécnicos; d) idiomas; e) entrevistas.

selectivas para el ingreso en la Administración en coordinación con el organismo que fuera [art. 11.1, *d*), del Decreto 339/1984].

A mayor abundamiento, conviene incidir en que la Ley 16/1983, de 27 de julio, atribuye al Instituto Vasco de Administración Pública la posibilidad de seleccionar funcionarios que otra Administración Pública o el ordenamiento jurídico pudiere encomendarle (art. 4.2). Este precepto tiene una importancia de primera línea, puesto que puede ser un cauce para potenciar el Instituto Vasco de Administración Pública como centro de reclutamiento de una función pública vasca homogénea y con posibilidades de actuar en cualquier Administración Pública de la Comunidad Autónoma (81).

El artículo 9.1 del Decreto establece que los puestos de trabajo que objetivamente conllevan un complemento retributivo de jefatura se proveerán, con carácter general, por el sistema de ascenso o carrera administrativa.

Sin embargo, es inmediatamente el artículo 10.1 quien matiza esta afirmación, al regular que «excepcionalmente, los puestos de trabajo de técnico-jefe de primera y técnico-jefe de segunda, podrán ser cubiertos mediante convocatoria pública de concurso de méritos». Es, pues, la vía privilegiada para acceder a la cúpula administrativa en la Administración Pública Vasca, vía que ni siquiera comprueba, mediante los ejercicios oportunos, los conocimientos de los candidatos, salvo en lo que se refiere a la posible celebración de entrevistas y test psicotécnicos. Lo cual, entre otras cosas, implica una seria distorsión de la propia carrera administrativa del personal, aunque sólo sea potencialmente.

Además, concurre la circunstancia ya indicada de que este tipo de plazas se convocan por orden del consejero correspondiente y no por el consejero de la Presidencia, muy a pesar del Decreto 101/1984 y del Decreto 339/1984. Esto implica, entre otras cosas, un serio desajuste para la materialización de una política de unidad de gestión de la función pública, sólo paliable mediante una interpretación extensiva de las facultades conferidas al Departamento de Presidencia por los dos últimos Decretos citados. No obstante, en la propia exposición de motivos del Decreto 339/1984 se pueden encontrar las claves para la reconducción a la unidad de la política de funcionarios, en aras a evitar la ineficacia y los impulsos no centralizados.

(81) La selección de funcionarios de otras Administraciones públicas, a cargo del IVAP, ha sido hasta la fecha prácticamente inexistente. No obstante, si se han entablado algunas relaciones puntuales de colaboración, sobre todo en la composición de Tribunales (Diputación Foral de Guipúzcoa y algunos Ayuntamientos). Véase JAVIER BERRIATÚA SAN SEBASTIÁN, *ob. cit.*, p. 148.

Así, pues, lo último que quedaría por enumerar se refiere a que el Decreto 72/1983, en lo que afecta a selección, ha perdido gran parte de su vigencia, al prohibirse expresamente por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (disposición transitoria cuarta, uno), la celebración por las Administraciones Públicas de contratos de colaboración temporal en régimen de Derecho Administrativo. De aquí no se infiere que el esfuerzo realizado de descripción y exégesis sea baldío, sino todo lo contrario, pues del análisis de sus normas se pueden extraer una serie de conclusiones dirigidas a evitar los errores cometidos. No obstante, en este tema, como en otros similares, los caminos adoptados son difíciles de abandonar, pero se requiere un gran esfuerzo si se pretende asentar un sistema de selección basado en verdaderos criterios de publicidad, objetividad, racionalidad y eficacia.

3.3 La formación del personal en la Administración Pública Vasca

3.3.1 La formación del personal al servicio de la Administración Pública Vasca es una tarea de gran importancia, máxime si analizamos algunos factores que concurren en la esfera autonómica y que generan su perentoria necesidad. A modo de apretada síntesis, estos factores serían los siguientes:

a) Inexistencia de una tradición funcionarial reciente en la Comunidad Autónoma Vasca (82), circunstancia a la que se une la mentalidad empresarial-privada de los candidatos a ingresar en las Administraciones Públicas de Euskadi (83). Este factor supone una difícil aclimatación del personal a las pautas propias del funcionamiento ordinario de la Administración Pública.

b) La aparición de un marco jurídico-económico nuevo que se debe conocer, tanto para la adopción de decisiones generales como para la aplicación de políticas sectoriales concretas.

c) La cooficialidad lingüística de la Comunidad Autónoma obliga, también, a un esfuerzo formativo de gran envergadura para hacer efectivo lo dispuesto en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía del País

(82) JOSÉ MANUEL CASTELL ARTECHE: *La Euskadi Autónoma y los funcionarios públicos*, EREIN, Eukal Unibertsitatea, San Sebastián, 1980, pp. 80 y ss.; JOSÉ RAMÓN PARADA VÁZQUEZ: «Constitución, burocracia y Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa* núm. 182, Madrid, 1979, pp. 67 y ss.; ALEJANDRO NIETO: *La organización del desgobierno*, ob. cit., p. 107, donde afirma: «Y, además, las zonas de población tradicionalmente desinteresadas —como Cataluña y el País Vasco— han reaccionado con singular virulencia positiva, rompiendo así el mito de su indiferencia por la Administración. Aunque bien es verdad que esta tendencia se ha visto enormemente fomentada por la relajación o desaparición de las oposiciones y por las ventajas que, de hecho o de derecho, se ofrecen a los candidatos nativos.»

(83) JAVIER BERRIATÚA SAN SEBASTIÁN: *Ob. cit.*, p. 153; CASTELL: *La Euskadi Autónoma...*, ob. cit., p. 83.

Vasco, así como lo previsto en la Ley Básica de Normalización del uso del euskera (84).

d) Los retos nuevos que se plantean a toda Administración Pública, fruto del desarrollo tecnológico y científico, así como la demanda creciente de servicios y prestaciones (85).

e) La imperiosa necesidad de formación de un personal al servicio de la Administración Pública que se caracteriza todavía porque todo su adiestramiento se desarrolla en gran medida sobre el puesto de trabajo que desempeña (86). A ello se puede añadir la dicotomía existente entre el personal transferido y el personal propio, aunque ambos se equiparan en un dato bien preciso: salvo excepciones dignas de encomio, todo su proceso formativo se reduce a los conocimientos adquiridos previos a su ingreso y a la experiencia acumulada en el desenvolvimiento ordinario de su trabajo cotidiano.

Finalmente, y por lo que al tema concierne, debemos precisar, una vez más, que al hablar de formación lo hacemos en su sentido más amplio, esto es, todo conocimiento puntual que se imparte al personal al servicio de la Administración Pública Vasca de cara a mejorar su trabajo cotidiano, así como su rendimiento, y a adecuar las labores desarrolladas en el seno de la Administración a las mutaciones lógicas de la sociedad y a los avances técnicos y científicos.

3.3.2 La formación del personal al servicio de la Administración Pública Vasca se atribuyó desde sus inicios al Instituto Vasco de Administración Pública (87). Así, ya en los Estatutos del Instituto,

(84) La Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera («BOPV» núm. 160, de 16 de diciembre), prevé en su artículo 14 lo siguiente:

1. A fin de hacer efectivos los derechos reconocidos en el artículo 6.º de la presente Ley, los poderes públicos adoptarán las medidas tendentes a la progresiva euskaldunización del personal afecto a la Administración pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. Los poderes públicos determinarán las plazas para las que es preceptivo el conocimiento de ambas lenguas.

3. En las pruebas selectivas que se realicen para el acceso a las demás plazas de la Administración autónoma del País Vasco se considerará, entre otros méritos, el nivel de conocimiento de las lenguas oficiales, cuya ponderación la realizará la Administración para cada nivel profesional¹.

(85) Véase MANUEL GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid. Véase, también, JOSÉ MANUEL CASTELL ARTECHE: «Notas sobre la crisis de la Administración prestacional», *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 9, IVAP, Oñati, 1984, pp. 179 y ss. Con relación directa con el tema, el trabajo de ROBERT CATHERINE y GUY THUILLER: «¿A dónde va la Administración?», en el libro de GEORGES LANGROD: *Tratado de la Ciencia Administrativa*, ENAP, Madrid, 1977, pp. 1047 y ss.

(86) Véase CASSESE: *Ob. cit.*, p. 69.

(87) La creación del Instituto Vasco de Administración Pública (en sus orígenes IVEAP) se produjo por acuerdo del Consejo General del País Vasco de 15 de enero de 1979 («BOCGPV» núm. 17, de 1 de febrero). Se puede consultar también en JAVIER BERRIATÚA SAN SEBASTIÁN: *Disposiciones normativas sobre organización y competencias de la Administración autónoma del País Vasco*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gazteiz, 1984, p. 89.

aprobados por el Consejo General del País Vasco, en su artículo 4.º, se determinaba que constituían fines del Instituto, entre otros, los siguientes (88):

- la formación y perfeccionamiento de los funcionarios y empleados de la Administración Pública del País Vasco, así como los de los Territorios Históricos, municipios y demás entidades de la Administración Local;
- la introducción, difusión, aplicación y normalización del euskera como lengua de la Administración Pública del País Vasco, en cumplimiento del objetivo de bilingüismo expresado en el artículo sexto del Estatuto de Autonomía.

Como bien puede observarse, la formación del personal ocupa, desde sus inicios, un campo notable de preocupación en el seno de las instituciones autonómicas. La creación del antiguo Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública (hoy Instituto Vasco de Administración Pública), creación bastante temprana (89), así lo parece confirmar. Y, además, debemos añadir un dato de no menor importancia: la atribución de la formación y perfeccionamiento del personal al Instituto Vasco de Administración Pública se hace en su más amplio sentido, es decir, se le atribuye toda la formación y perfeccionamiento del personal de *todas* las Administraciones Públicas que circunscriben su actuación a la esfera territorial de la Comunidad Autónoma. Indudablemente, esta afirmación tenía en su momento una gran importancia, pues suponía un método de conformación de *una* burocracia vasca al servicio de cualquier Administración Pública que operara en su ámbito territorial (90). También se contemplaba una finalidad del Instituto de no menor interés: la introducción, difusión, aplicación y normalización del euskera como lengua de la Administración Pública del País Vasco.

Todo lo anterior se veía reflejado de modo claro en los propios Estatutos del Instituto al regular las secciones del mismo. Efectivamente, el artículo decimoprimer articuló como sección del IVEAP la denominada «*Escuela de Formación de Funcionarios*». El marco de

(88) Estatutos del IVEAP en «BOCGPV» núm. 37, de 27 de marzo de 1980. También, en BERRIATUA SAN SEBASTIÁN: *Disposiciones...* ob cit., p. 90.

(89) Piénsese que fue en 1979 cuando las claves de cantidad de cuestiones referentes a competencias en el marco funcional no estaban nada claras.

(90) Debemos exceptuar, lógicamente, la Administración periférica del Estado, en periodo constante de repliegue, y que hoy se incardina en torno a la figura del delegado del Gobierno.

atribuciones de la Escuela aparecía contemplado en el artículo 12, y a pesar de su longitud estimamos oportuno reproducirlo en su integridad, ya que contiene elementos de indudable valor:

«La Escuela de Formación de funcionarios desarrollará cursos de habilitación para el desempeño de las funciones de la Administración Autonómica de Euskadi. Será preocupación dominante de la Escuela la formación y perfeccionamiento de los cuadros de personal de la Administración Autonómica y de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos del País Vasco, la progresiva introducción del euskera como lengua de la Administración Pública y la investigación foral y de cuantas cuestiones prioritarias se susciten en el desarrollo del proceso autonómico.»

También se articulaba en los Estatutos (art. 18) la posibilidad de que el Instituto otorgara diplomas y certificados que, en su caso, constituirían méritos y garantías en los concursos, oposiciones y demás formas de selección de personal.

Sin embargo, en los Estatutos del IVEAP, había una ausencia significativa. En efecto, en aquellos momentos nada se decía en torno a la selección de funcionarios o selección de personal. Y lo traemos a colación aquí, por la conexión que puede existir entre selección en sentido estricto y formación como fase o período dentro del proceso selectivo.

La selección no se confiere formalmente al IVEAP hasta el Decreto 72/1983, de 6 de abril, que en su artículo 8.4 afirmaba que «la ejecución del proceso de selección, desde la aprobación de la convocatoria correspondiente hasta la propuesta de resolución final, se llevará a cabo por el Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública de Oñate con la colaboración, en su caso, de los órganos del Gobierno competentes en materia de personal».

Con la aprobación de la Ley 16/1983, de 27 de julio, sobre «Régimen Jurídico del Instituto Vasco de Administración Pública», la formación del personal al servicio de la Administración Pública adquiere, al menos sobre el papel, un rol de primera magnitud.

Así, en la exposición de motivos de la Ley citada se decía lo siguiente:

«El acceso al autogobierno del Pueblo Vasco y el nacimiento de la nueva Administración Autónoma exigen como condición indispensable la selección y formación de un personal al servicio del

proceso autonómico, dotado de una alta calificación y eficacia técnica.

Juntamente con la Administración Autónoma, los Territorios Históricos y los Municipios de Euskadi presentan idénticas aspiraciones en la capacitación técnica y en la formación de sus funcionarios. A estas exigencias de eficacia, hemos de unir la imperiosa necesidad, sentida unánimemente en todas las Administraciones del País Vasco, de conseguir una profunda euskaldunización de la función pública.»

Evidentemente, la sola lectura de estos párrafos nos da una pista segura sobre el impacto que tiene la formación del personal dentro del fenómeno general de construcción de una Administración. Las notas que se presumen de «alta calificación» y «eficacia técnica» como rasgos distintivos de la función pública vasca son dignas de resaltar, aunque otra cosa será, inevitablemente, su articulación efectiva. Por su parte, la mención a «un personal al servicio del proceso autonómico» puede conducir a innumerables equívocos. Entendemos que tal mención sólo puede hacer referencia a un principio de fidelidad estatutaria en el más amplio de los sentidos, esto es, como acatamiento de las reglas de juego, pero sin pretender, ni mucho menos, una identificación con la situación instituida. Es un tema, por otra parte, con un alto componente de complejidad, debido sobre todo a la situación sociopolítica de Euskadi.

Pero, sin duda, las más importantes manifestaciones se ubican en el segundo de los párrafos citados. La confluencia de aspiraciones, en lo que afecta a la formación de funcionarios, de la triple tipología de Administraciones (Autonómica, Forales y Locales), según se afirma en la exposición de motivos, es significativa. Por su parte, la mención a la «imperiosa necesidad» de conseguir una profunda euskaldunización de la función pública no se puede desligar en absoluto de la formación de los funcionarios públicos.

En el articulado de la Ley se contienen una serie de atribuciones genéricas al IVAP en materia de formación y selección de funcionarios, así como en materia de euskaldunización (91). Veamos cuáles son éstas:

- la selección de funcionarios y del personal a contratar por la Administración Autónoma del País Vasco, coordinando sus

(91) Artículo 4 de la Ley 16/1983, de 27 de julio, sobre Régimen Jurídico del Instituto Vasco de Administración Pública («BOPV» núm. 117, de 6 de agosto de 1983).

- actuaciones, en este campo, con los servicios correspondientes del Departamento de Presidencia;
- la selección de los funcionarios que otra Administración Pública o el ordenamiento jurídico pudiere encomendarle;
 - la formación y perfeccionamiento de los funcionarios y contratados de la Administración Autónoma del País Vasco, o que cualquier otra Administración Pública o el ordenamiento jurídico pudiere encomendarle;
 - fomentar la colaboración con los Territorios Históricos, Municipios y demás Entidades de la Administración Local de Euskadi en la formación y perfeccionamiento de su personal;
 - la introducción, difusión, aplicación y normalización del euskera en la Administración Pública, así como la fijación de su lenguaje administrativo, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Básica de Normalización del Uso del Euskera.

Es, pues, a partir de la Ley 16/1983, cuando se atribuye formalmente al Instituto Vasco de Administración Pública la selección, formación y euskaldunización de los funcionarios y personal al servicio de la Administración Común, así como la selección y formación de los funcionarios y personal de la Administración Foral y Local de Euskadi, siempre que así lo soliciten o lo prevea el ordenamiento jurídico.

Para el cumplimiento de esos fines citados, el Instituto puede solicitar la colaboración de personas cualificadas que impartan horas lectivas, seminarios o conferencias (art. 5.2). Asimismo, se prevé que el Instituto pueda otorgar diplomas y certificaciones que, en su caso, podrán constituir méritos en los concursos, oposiciones y demás formas de selección de personal y en el ascenso de la carrera administrativa (art. 6). También merece la pena destacarse en esta sede la previsión del artículo 12.2, *d*), del Decreto 321/1984, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Homologación Funcional y Salarial, al atribuir a la Comisión de Seguimiento del Plan de Homologación la emisión de un informe preceptivo en un plazo de setenta y dos horas desde que fuera convocada, sobre los «planes de formación de personal». Es un intento tímido y reducido de dar audiencia a la representación sindical en materias vinculadas a la formación del personal.

Y ya para finalizar este breve «excurso» normativo debemos hacer referencia a la previsión contemplada en el artículo 11.1, *g*), del Decreto 339/1984, de 23 de octubre, por el que se establece la estructura

orgánica del Departamento de Presidencia y Justicia. Allí se afirma que corresponde a la Dirección de Régimen Jurídico de la Función Pública el proponer al IVAP la programación y desarrollo de cursos de formación de personal. Ello obedece al planteamiento lógico de que la Dirección citada es, tal vez por su ámbito funcional, una de las más indicadas para conocer el tipo de problemática que se plantea en la función pública y el modo de cubrir esas posibles deficiencias. No obstante, téngase en cuenta que la Dirección de la Función Pública puede solamente proponer, la última decisión se reserva, en todo caso, al propio IVAP.

3.3.3 La formación de los funcionarios, en lo que afecta a los niveles superiores, «puede estar asegurada, ya sea por la misma Administración, ya sea por la Universidad o, lo más frecuentemente, por una combinación de esas dos fórmulas» (92).

Lo cierto es que en la realidad actual de Euskadi la formación de los funcionarios y personal al servicio de las Administraciones Públicas es notoriamente precaria y de carácter fragmentado. Es precaria porque ni la Universidad ni la Administración garantizan una formación adecuada al marco teórico ni a los problemas concretos que se plantean en el trabajo administrativo ordinario. Y es fragmentaria porque la materialización de la formación se ha hecho sin ningún programa acabado, sin hilo conductor en definitiva, acumulando cursos de las más variadas clases y categorías.

Podríamos afirmar inclusive que no hay una formación del personal en sentido estricto. Existe, eso sí, un cúmulo de actividades formativas que van de lo negro a lo blanco, pero sin definir ni siquiera los objetivos que se pretenden.

La formación del personal en la Administración Pública Vasca ha sido una formación parcial, sujeta a variables poco definidas, y con escasas repercusiones en el campo de la actividad funcionarial. No ha existido, pues, un *modelo* claro de formación. Si se ha adquirido cierta formación por el personal, lo ha sido por el desarrollo de tareas puntuales, esto es, formación en *su* puesto de trabajo. Lo cual genera el grave inconveniente de reducir conceptualmente el campo de la Administración a las tareas que uno desempeña. Este reduccionismo, si

(92) DEBBASCH: *Ciencia de la Administración*, *ob. cit.*, p. 354. Sobre este tema, también, ALEJANDRO NIETO, en su interesante trabajo «Los estudios sobre la Administración pública...», *ob. cit.*, en particular pp. 34 y ss.

no se complementa con una labor formativa más general, tiende a hipertrofiar actitudes y a dotar de una perspectiva francamente limitada.

El ejemplo de la selección es bastante elocuente. Según sabemos, dentro del concepto selección se puede incluir un período de formación —de carácter también selectivo— que normalmente tiende a adecuar los conocimientos generales a las realidades concretas sobre las que se va a trabajar y a suplir las deficiencias de los métodos de estudio tradicionales, mediante la impartición de materias cuyo uso es necesario en la Administración (piénsese en procedimientos, organización, presupuestos, instituciones, informática, etc.) (93). Pues bien, en los procesos selectivos para el ingreso en la Administración Pública Vasca no existe ningún período de formación, ni fase selectiva, que pretenda cubrir esas carencias señaladas. Se superan las pruebas oportunas de aptitud —por otra parte no muy exigentes— y se accede automáticamente a un puesto de trabajo. La perspectiva que tiene, pues, el personal de lo que es la Administración Pública es una perspectiva sesgada y parcial, reducida a su campo de acción y poco más. Quizás, algún día, si la suerte y las necesidades del servicio lo permiten, podrá inscribirse en un curso de formación, normalmente monográfico y de escasos días de duración (dos, tres o cuatro como máximo). Con estas premisas puede uno imaginarse la «visión panorámica» que tiene el personal sobre qué es y cómo funciona la propia Administración. Pero el mayor problema de esta concepción se ubica en que este personal es difícilmente mutable de puesto de trabajo. Todo cambio implica, casi con seguridad, iniciar una nueva actividad que se desconoce. Ello crea, o puede crear, serios perjuicios para la Administración. Pues hoy en día puede afirmarse, sin pecar de exageración, que la Administración Vasca, por lo que respecta al personal superior, no tiene administradores generales que puedan desarrollar funciones polivalentes, sino especialistas que, por necesidades de funcionamiento, realizan también funciones de generalistas. Al menos no se ha realizado una formación encaminada a ese fin.

Veámos que la formación del personal se atribuyó desde sus orígenes al IVAP, y dentro de éste a una Escuela de Formación de

(93) Sobre los contenidos de la formación se ha escrito mucho. Si nos centramos en los titulados superiores podemos traer a colación los trabajos de KOENIG: *La educación para la Administración pública...*, *ob. cit.*; el trabajo de NIETO citado en nota anterior; DWIGHT WALDO: *La formación para la Administración pública en los años setenta*, ENAP, Madrid, 1977; *La préparation aux fonctions publiques administratives par les Universités en Europe Occidentale*, editado por YVES CHAPEL, éditions Cujas, Paris, 1981, etc.

Funcionarios. Obvio es decir que esa Escuela no llegó nunca a ponerse en marcha. La Ley 16/1983, con un criterio más realista, prescindió de incluirla en su seno, aunque quedaba una puerta abierta para su ulterior constitución (94).

Al no existir un modelo claro de formación, tampoco ha habido una programación adecuada de qué tipo de cursos y materias se debían impartir. Pero todo eso es producto de una indefinición absoluta sobre qué tipo de función pública se quería. Se han improvisado unos cursos y actividades formativas, con mayor o menor acierto, en la pretensión de cubrir un vacío existente. Lo cierto es que poco o nada se puede hacer cuando, frente a tan categóricas formulaciones normativas, la realidad cotidiana marcha por otros derroteros. En efecto, atribuir a un organismo autónomo la formación de un funcionariado –tarea de capital importancia–, para luego no dotarlo ni de medios personales ni materiales, ni siquiera de unas directrices precisas de funcionamiento, no deja de ser una mera formulación programática.

Unos depauperados presupuestos, junto a una precariedad absoluta de medios personales (95), difícilmente pueden contribuir a la adopción de una política formativa que tienda a la creación de una burocracia eficaz y altamente cualificada.

A todo lo anterior habría que añadir las escasas conexiones entre Administración Común y el resto de Administraciones que operan en Euskadi. Algo se ha hecho en el campo de la Administración Local, pero las Administraciones Forales no han puesto el menor interés por propulsar programas de formación conjuntos que tendieran a cubrir los objetivos de crear una burocracia vasca dotada de una preparación polivalente y que pudiera prestar servicios en todas las Administraciones Públicas de Euskadi (96).

(94) Véase artículo 5.1 de la Ley 16/1983.

(95) No se puede calificar de otro modo la pretensión de cubrir un área funcional tan amplia como es la del IVAP con ocho personas de plantilla. Evidentemente, con tal número, en el cual se incluye tanto el personal auxiliar y de servicios como el técnico, poco o nada puede hacerse en los campos descritos.

(96) Por poner un ejemplo revelador, aunque no afecta directamente a la formación, pero es una muestra palpable de la incomunicación existente, la Diputación Foral de Vizcaya, en dos concursos para la provisión de plazas de letrados asesores y economistas, desconoce por completo la existencia del Instituto Vasco de Administración Pública, recurriendo para la conformación del Tribunal al Instituto de Estudios de Administración Local («Boletín Oficial del Señorío de Vizcaya» núms. 229 y 231, de 5 y 8 de octubre de 1984). Indudablemente, ello no es la tónica general en el comportamiento de las Instituciones forales, pues la Diputación Foral de Guipúzcoa ha sido, en estos casos, el polo opuesto a la anterior (véase, como ejemplo, «Boletín Oficial de Guipúzcoa» núm. 124, de 15 de octubre de 1984, en un tema idéntico al anterior: convocatoria para la provisión de plazas de letrados).

En cualquier caso, el tema de la colaboración interinstitucional, en la vertiente de formación de los funcionarios, pasa necesariamente por el relanzamiento del IVAP como centro motor para la creación de

Por su parte, la euskaldunización del funcionariado, que debemos necesariamente incluir en los programas de formación, no ha tenido tampoco excesivas realizaciones. Las pocas cosas que se han hecho se han visto reducidas a la impartición de algunas clases –no muy amplias–, y poco más. También aquí debemos señalar que pretender euskaldunizar la función pública de Euskadi con un colectivo de personal tan reducido como el existente, es tarea imposible (97).

Finalmente conviene traer a colación, aunque sólo sea a efectos meramente decriptivos, el cúmulo de actividades formativas que se han realizado en la Administración Común Vasca. Con ello se podrá tener una visión completa de todo lo expuesto. Aunque conviene resaltar que, muchos de estos cursos que exponemos, más que dirigirse a la formación del personal, han tenido el carácter de jornadas o seminarios y se deben entroncar más con las actividades de investigación que formativas en sentido estricto. También hay determinados cursos cuyo objeto ha sido la problemática de las Corporaciones Locales y, por lo tanto, dirigidos al personal de estos entes (98).

1981:

Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Estudios de perfeccionamiento de Administración Local.

Servicios Eléctricos.

Primer Curso de Servicio de Aguas.

Primer Curso sobre Policía e Inspección de Edificaciones y Obras Públicas Municipales.

una burocracia vasca. Para ello es preceptivo una mayor participación directa en los órganos forales (que ya tienen de hecho garantizada su presencia en el Consejo de Patronato, art. 9 de la Ley 16/1983) en la dirección del Centro y, posiblemente, la búsqueda de un régimen jurídico diferente que pudiera aglutinar en su seno a todas las Administraciones públicas vascas. Los peligros son muchos, pues, de no orientarse el tema en la dirección indicada se puede ir afirmando que el estado de letargo actual del IVAP puede ser el aviso para una «crónica de una muerte anunciada», parafraseando al gran escritor latinoamericano. En este sentido, la constitución de institutos o escuelas con ámbito territorial regional, esto es, de territorio histórico, sería no sólo un gran error de envergadura, sino también una dispersión notable de esfuerzos –tanto materiales como humanos– que en nada beneficiaría la construcción institucional de Euskadi.

(97) Por poner un ejemplo, el Servicio de Euskaldunización del Instituto está compuesto en la actualidad por cuatro personas. Se pueden preguntar qué se puede euskaldunizar con ese colectivo. Evidentemente poco. Si a ello unimos la cicatería presupuestaria para dotar de medios materiales a esa función tan importante, los resultados son sin duda desalentadores.

(98) Fuente: JAVIER BERRIATÚA SAN SEBASTIÁN: *El Instituto Vasco de Administración Pública*, ob. cit., pp. 153 y ss.

1982:

Primer Curso de Administración Local.

La información documental en el ámbito de una Administración Autónoma.

Gestión de Personal.

Administración Pública y el Personal.

La Constitución española de 1978 y el Estatuto de Autonomía.

Primeras Jornadas de Estudio sobre el Parlamento Vasco.

Primeras Jornadas de reflexión sobre la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Primeras Jornadas sobre euskera y Administración.

Problemática General del Urbanismo en la Comunidad Autónoma.

La expropiación forzosa.

Curso sobre jardinería.

1983:

Segundo Curso de Administración Local.

Curso sobre Servicios de Aguas.

El Personal contratado por la Administración Autónoma del País Vasco.

Curso sobre servicios de limpieza urbana (primer ciclo).

El Presupuesto en el marco de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Curso sobre organización de archivos.

Curso sobre Inspección municipal.

Primeras Jornadas de protección civil municipal.

Curso sobre jardinería (segundo ciclo).

Curso sobre la elaboración presupuestaria.

Curso ingeniería industrial municipal.

Curso de orientación de Word-processing (tratamiento de datos).

Curso de reciclaje (tratamiento de textos).

Curso sobre servicios eléctricos (primera y segunda fases).

Curso de reciclaje (tratamiento de textos).

La masa salarial en los Convenios Colectivos.

Curso sobre organización de archivos.

Curso de orientación de Word-processing (tratamiento de textos).

Curso de reciclaje (tratamiento de textos).
Formación de Guardas Forestales.

1984:

Curso de formación de agentes de promoción agraria y profesores de Escuelas Agrarias.

Curso de formación y perfeccionamiento para el personal no docente de la UPV/EHE.

Jornadas sobre señalización.

Jornadas sobre política lingüística municipal.

Curso de Ingeniería Industrial Municipal I (Guipúzcoa).

Curso de Ingeniería Industrial Municipal II (Alava).

Curso de Seguridad Vial.

Curso de Derecho y Economía de la CEE.

Curso de Archivos y Bibliotecas.

Curso de electricidad para operarios municipales.

Curso de aguas.

Cursos de Introducción a la Informática por Departamentos.

Curso de Administración Local para Economistas (parte práctica).

Cursos de Psiquiatría Comunitaria y Rehabilitación de enfermos psiquiátricos.

Después de esta larga enumeración de cursos de formación, y teniendo en cuenta el gran esfuerzo empleado por el Instituto Vasco de Administración Pública para su celebración, máxime si se tiene en cuenta las limitaciones expuestas, se puede fácilmente concluir que no hay un hilo programático que persiga un objetivo manifiesto en la política de formación de personal. Así, junto a la escasa duración de los cursos, se une el dato de la débil asistencia (99), salvo algunas excepciones. Con todo ello, se puede afirmar que la política de formación de funcionarios no ha logrado los objetivos marcados en la legislación vigente, y que la cobertura de los mismos pasa obligatoriamente por la definición previa del modelo de función pública, y, por añadidura, del modelo de formación.

(99) Para datos sobre asistencia, véase BERRIATÚA SAN SEBASTIÁN: *Ob. cit.*, pp. 154 y ss.

3.4 La carrera administrativa en la Administración Pública Vasca *

3.4.1 Planteamiento.

Nos corresponde ahora ocuparnos de un aspecto crucial del sistema de la función pública vasca: la carrera administrativa. Pues se puede afirmar con Alvarez Rico (100) que, a partir de Weber, se considera como esencial a la burocracia, la existencia de un sistema de retribuciones y de carrera administrativa objetivados.

Sin embargo, es obvio que a estas alturas de la exposición muchas de las cuestiones que aquí se han de analizar han sido ya de algún modo tratadas en fases anteriores. Así pues, sin ánimo de reiterar en exceso, debemos centrar la atención en el tema concreto. Pero, es oportuno advertir, como lo hemos hecho en reiteradas ocasiones, la estrecha interrelación que existe entre la carrera administrativa y las cuestiones relativas a la estructura de la función pública y a la selección y formación de funcionarios.

En efecto, la vinculación de la carrera administrativa a la estructura de la función pública se materializa en dos frentes concretos: *a)* la determinación de grupos, niveles y categorías o puestos orgánicos, y *b)* la distinción entre puestos de contenido administrativo y los de contenido político. Este último aspecto es de gran interés, pues condiciona el nivel máximo a donde se puede acceder por un sistema de promoción profesional. En la actualidad, por lo que afecta a la Administración Pública Vasca, el nivel máximo de carrera administrativa es la Jefatura de primera o Jefatura de Servicio, dándose la curiosa circunstancia de que una persona que accede a la función pública vasca puede ocupar directamente esa categoría administrativa, con lo cual el acto de ingreso es, a su vez, la cima de toda expectativa funcional,.

* Resulta cuando menos difícil, en el actual contexto normativo, hablar de la «carrera administrativa» de un personal que ni siquiera tiene adquirido el «status» de funcionario público. No obstante, lo que no podemos hacer, en ningún caso, es obviar la realidad. Los hechos son claros: La Administración Pública Común Vasca tiene una gran presencia de ese personal, y más aun en los servicios centrales donde los «contratados transitorios» pueden superar fácilmente más del 90 por 100 del personal. Obviar este dato no conduce a nada, y lo propio consiste en articular vías de carácter provisional de promoción, sin que en ningún momento ello suponga ningún derecho adquirido, y cuando se dicte la Ley de Ordenación subsanar este tema. Lo contrario implicaría no sólo desconocer la realidad, sino paralizar, de hecho, todo el funcionamiento ordinario de la Administración Pública Vasca.

(100) «Aspectos jurídicos de la inflación orgánica...», *ob. cit.*, p. 302.

una vez lograda esa categoría nada se puede esperar en cuanto a promoción profesional se refiere (101).

Otro aspecto que puede incidir en la carrera administrativa, y estrechamente vinculado con la estructura, es el tema de las reformas organizativas o estructurales.² Por este cauce se puede dislocar todo un procedimiento objetivado. Así, y por lo que concierne a la Administración española, se ha dicho que «a través de las reformas organizativas, creando nuevos puestos de trabajo con nivel de Jefatura, se han producido por arte de magia semántica ascensos generalizados de categorías por Cuerpos de funcionarios dentro de cada unidad administrativa al convertirse los Negociados en Secciones, las Secciones en Servicios, los Servicios en Subdirecciones y éstas, alguna vez, en Direcciones Generales» (102).

Por su parte, la selección y formación del personal al servicio de la Administración Pública tiene una trascendencia clara en el campo de la carrera administrativa. Así, hemos podido ver cómo si se accede directamente a los puestos más elevados de la estructura, e inclusive al más elevado, es impensable plantear, ni siquiera remotamente, una articulación efectiva de la carrera. Lo cual, a su vez, repercute directamente sobre los puestos inferiores en cuanto que ven taponadas virtualmente sus posibilidades de promoción. La formación puede tener también una repercusión directa sobre la promoción profesional, siempre y cuando se establezca un sistema objetivado de provisión de puestos. Piénsese, por ejemplo, en la constitución de un grupo directivo de la Administración, mediante la exigencia de superación de unos cursos de formación amplios y de fuerte contenido. También puede incidir en las valoraciones de méritos para la provisión de cualquier puesto de trabajo, pero, según decíamos, es requisito imprescindible un sistema objetivado, pues sin él la conexión entre formación y carrera administrativa pierde todo su sentido real.

3.4.2 La carrera administrativa en la Administración Pública Vasca: El marco normativo.

(101) Las Subdirecciones no existen en la Administración pública vasca configuradas en ningún texto legal. Tan sólo hay dos y tienen más acentuado el carácter político que administrativo. No está previsto, pues, ningún escalón administrativo superior a la Jefatura de Servicio (o Jefatura de primera). Véase Decreto 66/1982, de 15 de febrero, por el que se crea la Subdirección de Personal del Departamento de Educación («BOPV» núm. 47, de 16 de abril de 1982). También, Decreto 139/1981 («BOPV» núm. 114, de 1981), sobre Subdirección del Gabinete de Prospección Sociológica, adscrito a la Presidencia del Gobierno.

(102) ALVAREZ RICO: *Ob. cit.*, p. 298.

De cara a conocer cómo se estructura la carrera administrativa en la Administración Pública Vasca es importante analizar la evolución del tema a lo largo de estos últimos años. A tal efecto, vamos a dividir la exposición en tres fases o periodos que aparecen diferenciados con alguna nitidez:

a) Fase inicial: Construcción de la Administración Pública e inexistencia de normativa referente a la carrera administrativa.

b) Fase intermedia: Recepción de la carrera administrativa en acuerdos y textos normativos.

c) Fase última: Articulación de la carrera administrativa en torno al puesto de trabajo, mediante la introducción de las técnicas del «management» privado de descripción y valoración de puestos de trabajo.

Veamos, pues, cómo se ha ido articulando la carrera administrativa en las sucesivas fases enunciadas:

a) En el período de construcción de la Administración Vasca no se instrumentó, con carácter normativo, ningún tipo de cauce para hacer efectiva la promoción profesional del personal. La etapa, pues, se puede caracterizar como de cierta confusión debido, sin duda, a la asunción vía transferencias de un amplio colectivo, así como a la contratación de personal ubicado normalmente en los servicios centrales.

Lo normal era que si una persona accedía a un puesto de trabajo concreto se quedara en esa situación, pues no se preveían ningún tipo de canales para la promoción interna. No obstante, como también sabemos, es en esta época cuando se produce un ingreso de notables dimensiones –y en lo que respecta a titulados superiores– en las categorías más altas de la estructura administrativa.

b) Las primeras medidas sobre carrera administrativa se reflejan en la reiterada *Orden-Circular* del vicepresidente para el Desarrollo Autónomo por la cual se desarrollan los Acuerdos de Gobierno en materia de personal (103).

Estas medidas se articulan por medio del reconocimiento de «iguales posibilidades de ascenso y carrera administrativa para todos los grupos». En efecto, se establece «un complemento retributivo de

(103) Véase el *dossier* publicado por el Instituto Vasco de Administración Pública sobre: *El personal contratado por la Administración Autónoma del País Vasco*, Oñati.

jefatura y/o responsabilidad dirigido a valorar económicamente la función realizada y que serán asignados objetivamente al puesto de trabajo, independientemente de que éste sea desempeñado por personas pertenecientes a uno u otro grupo que, en cualquier caso, mantendrán la retribución básica propia de su grupo y titulación» (104).

El sistema, pues, en su concepción teórica era aceptable. Se articula un cauce de carrera administrativa que gira en torno al puesto de trabajo, y se establecen unos complementos retributivos en función de las responsabilidades que se adquieren por el desempeño de este puesto de trabajo; complementos retributivos que, como es obvio, se incardinan dentro de las retribuciones complementarias, manteniéndose inalterables las retribuciones básicas en función del grupo y titulación.

Sin embargo, pese a ser un sistema racional en su concepción teórica, lo que falló —como tantas veces sucede en estos temas— es su articulación efectiva. Para poder articular correctamente el sistema era necesario, al menos, cubrir perfectamente dos cuestiones: a) una descripción efectiva de los puestos de trabajo, actualizada y en relación con toda la estructura organizativa; y b) un sistema objetivo, de provisión de puestos de trabajo, concretado por medio de concursos de méritos internos, que posibilitara la materialización efectiva de la carrera administrativa.

Ambas cuestiones no se abordaron en esos momentos, con lo cual las virtudes de planteamiento inicial dieron lugar a un cúmulo enorme de desviaciones. La carrera administrativa se vehiculó mediante la denominada «política de reclasificaciones», política que en sí era desviatoria, pues lo único que era desempeñado ya por una persona. Es decir, lo único que cabía era hacer la carrera administrativa *en* un puesto de trabajo, logrando paulatinamente que ese puesto se revalorizara en su contenido categorial. No se instrumentaba ninguna posibilidad de concursar a puestos de mayor nivel por parte del personal. La identificación puesto-persona era la médula del sistema. O se reclasificaba el puesto o no había opción alguna para desarrollar la carrera. Además, se añadía el dato de que no existía ni el mínimo necesario para llevar bien ese planteamiento: la descripción previa del puesto de trabajo. Con lo cual el sistema hacía «aguas» por todos los sitios. La identificación puesto-persona dejaba como clara ficción lo que preten-

(104) Véase la Orden-Circular en el *dossier* citado en nota anterior, en particular los anexos y capítulo referidos a la estructura.

día ser un sistema objetivado. Al no contemplarse sistemas de provisión por concurso de méritos, o se lograba –por los medios que fuera necesarios– una elevación del puesto o el personal corría el riesgo de no promocionarse en toda la vida.

Con esta situación, es lógico que las «reclasificaciones» no lo fueran en función de unos moldes objetivados, sino que la vertiente «subjetivista» resultara el criterio elemental para promocionar o no una persona (pues a pesar de la retórica empleada lo que se reclasificaba no era el puesto, sino la persona). La atribución de las reclasificaciones a una Subcomisión de la Comisión de Personal, no podía subsanar nada, pues al no existir reglas objetivas ni criterios claros, todo se reducía a ver quién tenía más capacidad de presión para sacar adelante sus propuestas. De ahí a la quiebra del sistema no había ni un paso.

Por otro lado, difícilmente se podía pensar en la promoción profesional cuando se articulaban cauces externos para el ingreso directo en las dos categorías más altas (jefaturas de primera y segunda).

Ante ello, sólo cabía una opción: o se participaba como uno más en esos concursos externos, o el personal estaba prácticamente condenado a quedarse en el puesto que ocupaba. De ahí que afirmáramos con anterioridad que en la Administración Vasca era más fácil hacer la carrera administrativa desde el exterior que desde el interior de la propia Administración.

La Orden-Circular no establecía, pues, ningún procedimiento reglado y objetivo para la provisión de puestos. Los Acuerdos adoptados estaban cojos, pues si por un lado ofrecían un marco teórico aceptable, por otro no proporcionaban instrumentos efectivos para su aplicación. Todo esto generó en algo gravemente polémico: la concepción de los puestos de responsabilidad como complementos retributivos e independientes de las tareas específicamente realizadas en el marco de la organización administrativa.

Los puestos de responsabilidad, ante la carencia de normas objetivas para su provisión y la inexistencia de procedimientos reglados, se transformaron en lo que, de hecho, venían siendo desde sus orígenes: puestos de libre designación (105).

El Decreto 72/1983, de 6 de abril, incurrió, en los mismos errores que

(105) Bien se puede decir que hasta estos momentos todos los puestos orgánicos con responsabilidades se proveen por el sistema de libre designación, pero con el agravante de que no existe convocatoria pública, pues, a pesar de establecer de hecho procedimientos formales (descripciones y valoraciones de puestos), la ausencia de garantías, así como la inexistencia de control, sigue siendo la pauta dominante.

la Orden-Circular. A nivel de principios preveía un sistema en el cual la carrera administrativa parecía que iba a institucionalizarse. Sin embargo, a pesar de las declaraciones programáticas, nada se instrumentaba para la efectividad real de esos principios. El artículo 9.1 decía lo siguiente:

«Los puestos de trabajo que objetivamente conllevan un complemento retributivo de jefatura dirigido a valorar económicamente la función realizada, previstos en la clasificación de puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma se proveerán, con carácter general, por el sistema de ascensos o carrera administrativa entre el personal que preste servicios en la Administración Autonómica, cuando en el mismo concurren las condiciones de preparación y cualificación técnica requeridas para el desempeño de los mismos.»

Al igual que en la Orden-Circular, también aquí se hablaba de clasificación de puestos de trabajo, idea de gran interés práctico, pero cuya efectividad real se ve minimizada si no se acompaña de una tarea previa de descripción de puestos de trabajo y de una organización administrativa racionalizada. Se contemplaba la previsión de que los puestos de trabajo que objetivamente conllevaran complementos retributivos de jefatura se proveerían, con carácter general, por el sistema de ascenso o carrera. No obstante, se contemplaba también un cauce excepcional de provisión que, en muchos casos, se ha transformado en el sistema ordinario (art. 10.1), esto es, el acceso externo a los puestos de jefatura mediante convocatoria pública de concurso de méritos y sin pruebas de aptitud.

Se confirmaba, pues, con la identificación puesto-persona, sin articular otras vías de carrera que la reclasificación *del* puesto concreto ocupado por una persona, olvidando toda mención a la provisión de puestos por un sistema objetivado de concurso interno.

Ahora bien, el artículo citado suponía un avance importante, por el simple hecho de reconocer el derecho a la carrera administrativa del personal, pero le faltó articular los cauces oportunos para la plena efectividad del derecho (106).

Después de la publicación de este Decreto se comenzó tímidamente una política tendente a la descripción de puestos de trabajo (base

(106) Véase, por el contrario, la regulación catalana que se contempla en los artículos 9 y 10 del Decreto 166/1981, sin perjuicio de su difícil viabilidad, dada la relación *sui generis* que tienen los contratos transitorios. Ello no obsta para que, a menos, en un marco teórico, se puedan comprobar las diferencias existentes.

imprescindible para la carrera administrativa), aunque esta política lo fue más de hecho, ya que no recibió por el momento ninguna plasmación normativa específica, a salvo que se consideren como tales las atribuciones genéricas de la Dirección de Organización, contempladas en el artículo 2 del Decreto 27/1983, de 14 de marzo (107).

Finalmente, en este período, una última referencia a la carrera administrativa se recogía en el artículo 6 de la Ley 16/1983, de 27 de julio sobre régimen jurídico del Instituto Vasco de Administración Pública, al afirmarse que «el Instituto otorgará diplomas y certificaciones que, en su caso, podrán constituir méritos en los concursos, oposiciones y demás formas de selección de personal y en el ascenso de la carrera administrativa». Huelga decir que, sin un sistema objetivado de provisión de puestos de trabajo y articulado mediante concursos internos, el papel real de los diplomas y certificaciones, al menos en lo que concierne a la Administración Pública Vasca, se queda prácticamente en nada.

c) La fase última de esta evolución normativa en torno a la carrera administrativa se centra en la aplicación de las técnicas importadas del mundo privado de descripción y valoración de puestos de trabajo. Si bien estas técnicas ya se venían aplicando de hecho, su recepción normativa no se produce hasta el Decreto 321/1984, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Homologación Funcional y Salarial.

En efecto, este Decreto en su exposición de motivos ya hacía una breve mención a la carrera administrativa (108). Pero, por otra parte, no debe perderse de vista el dato de que extiende su aplicatoriedad, entre otros, al personal contratado.

Toda la normativa anterior que hemos analizado hacía caso omiso del personal transferido, y es justamente el Decreto 321/1984 la primera normativa que se refiere explícitamente a la carrera administrativa del personal de ese carácter. En cualquier caso, no se puede obviar la influencia que tendrán sus prescripciones sobre el conjunto global de la

(107) Véase el artículo 2 del Decreto 27/1983, de 14 de marzo, de creación de la Dirección de Organización («BOPV» núm. 35, de 25 de marzo de 1983). Hoy en día adscrita a la Viceconsejería para la Administración y la Función Pública (Decreto 339/1984, de 23 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Justicia).

(108) Así se decía, dentro de la retórica característica de los textos legales, que «el Gobierno anterior impulsó una racionalización de la Administración en la que era pieza fundamental la política de funcionarios, basada en tres pilares fundamentales: dignificar la función pública, garantizando salarios dignos; transformar la Administración por Cuerpos por la Administración para puestos de trabajo que haga posible que el principio de mérito y capacidad se manifieste a lo largo de toda la carrera» («BOPV» núm. 164, de 10 de octubre de 1984).

estructura administrativa vasca. Así, es el propio artículo 2 del Decreto, al determinar el ámbito de aplicación del mismo, quien extiende su aplicatoriedad, entre otros, al personal contratado en la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma, en régimen de derecho administrativo de colaboración temporal y de colaboración transitoria, es decir, a todo el nuevo personal contratado por la Administración común.

Es el artículo 9.2 quien, después de afirmar que «los funcionarios tienen derecho a la carrera administrativa», indica que, «entrado en vigor el presente Decreto, la adscripción definitiva a los puestos orgánicos de jefatura sólo se producirá una vez descritos y valorados los puestos de trabajo definidos como tales (109). También se dice previamente que los puestos de jefatura no constituyen un derecho personal, articulándose un complejo mecanismo de transitoriedad por la técnica de la absorción para aquellos titulares de un nivel de complemento de destino en el caso de que la valoración de su puesto de trabajo no se adecuara con el complemento de destino (110).

Es, pues, la primera vez que aparece en un texto normativo la articulación de las técnicas de descripción y valoración de puestos de trabajo. Pero al igual que en los supuestos anteriores, se sigue con la identificación constante de puesto-persona, y no se articula ningún mecanismo de provisión de puestos de trabajo por el sistema de concurso de méritos.

La articulación efectiva de la carrera administrativa queda, una vez más, parcialmente afectada.

Sin embargo, se crea una Comisión de Seguimiento del Plan de Homologación (art. 12), con presencia paritaria de representantes designados por la Administración y por representantes del

(109) El artículo 9.2 del Decreto 321/1984 dice lo siguiente:

«2. Los funcionarios tienen derecho a la carrera administrativa.

Los puestos de Jefatura no constituyen un derecho personal.

Entrando en vigor el presente Decreto, la adscripción definitiva a los puestos orgánicos de Jefatura sólo se producirá una vez descritos y valorados los puestos de trabajo definidos como tales. Transitoriamente, los titulares actuales de un nivel de complemento de destino superior al básico conservarán dicho nivel, pudiendo éste ser declarado absorbible después de realizada la valoración de cada puesto. Asimismo, serán reconocidas provisionalmente las Jefaturas con nombramiento en vigor, devengando un complemento cuyo importe será la diferencia entre la retribución de su puesto equivalente en el personal «contratado» y su complemento de destino actual como «transferido», declarándose éste de carácter absorbible si la valoración de puestos no confirmara dicho nivel de Jefatura o responsabilidad.

(110) En cualquier caso, la técnica de absorción es importada del campo de las relaciones de trabajo, y aparece contemplada en casi todos los convenios colectivos sectoriales. Véase, por todos, MANUEL ALONSO OLEA: *Derecho del Trabajo*, octava edición, revisada, Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, Madrid, 1983, pp. 239 y ss.

personal (111), que tiene entre sus atribuciones la facultad de emitir informe preceptivo, en un plazo de setenta y dos horas desde que fuera convocada, en materia de descripción y valoración de puestos de trabajo. A pesar de la precariedad del plazo para la emisión del informe preceptivo, el juicio que nos merece tal cuestión es positivo. Pues, hasta la fecha, y como luego veremos, no se daba audiencia a los representantes del personal en tales cuestiones. Aunque también hay que señalar que tal participación es sumamente reducida, pues en la empresa privada, cuando se aplican técnicas de la denominada «Organización científica del trabajo», la representación sindical forma parte integrante del Comité de Valoración (112).

La última referencia a este tema aparece reflejada en el artículo 13.1, *f*), del Decreto 339/1984, de 23 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Justicia, cuando afirma que corresponde a la Dirección de Organización «proponer la actuación en materia de descripción y valoración de puestos de trabajo, así como informar previamente sobre estas materias a efectos de reclasificaciones y redistribución de las plantillas». Esta atribución se debe poner en conexión con la conferida a la Dirección de régimen jurídico de la función pública de seguir y controlar las disposiciones y acuerdos sobre plantillas de funcionarios [art. 11.1, *h*]).

Parece derivarse de lo anterior una política de continuidad en lo referente a la carrera administrativa, pues, a pesar de introducir formalmente las técnicas de descripción y valoración, se continúa con el sistema de «reclasificación» del puesto de trabajo como único medio

(111) El problema se plantea en torno a la inexistencia de un marco normativo que regule el derecho sindical de los funcionarios y, en concreto, la representación sindical. A tal efecto, las únicas elecciones que ha habido en la Administración común lo fueron en febrero de 1984, y han sido objeto de la interposición de un conflicto positivo de competencias (núm. 77/1984, admitido a trámite el 14 de febrero del mismo año y publicada la interposición, así como la suspensión automática, en el «Boletín Oficial del Estado» número 8) por parte del Gobierno central. Supuestos similares son los de Cantabria y Navarra, aunque ambos dictaron un Decreto regulador de la materia (véase sobre Navarra: Ley foral 13/1983, de 30 de marzo, en concreto arts. 79, 80, 81 y 82, y Decreto foral 236/1984, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la elección de los órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones públicas). En ambos casos (Cantabria y Navarra), el Gobierno del Estado ha interpuesto sendos conflictos positivos de competencia, aunque en el supuesto de Navarra llama la atención la inacción del Gobierno central frente al dictado de la Ley foral 13/1983, que es la que sirve de base al Decreto impugnado.

En cualquier caso, es de interés resaltar que en la esfera de la Administración local sí que se ha regulado, al menos provisionalmente, el derecho de representación colectiva de los funcionarios de carrera y de los contratados en régimen de Derecho administrativo. Véase Resolución de 29 de enero de 1981, de la Dirección General de Administración Local, por la que se regulan los derechos de representación colectiva y de reunión («Boletín Oficial del Estado» de 4 de febrero de 1981, núm. 30).

(112) Sobre la participación de los representantes de los trabajadores en el Comité de Valoración, véase el trabajo de MARTÍN, MORENO, RIGÁU, citado en nota 116 *infra*.

de promoción profesional, confundiendo, a nuestro juicio, lo que es un elemento objetivo racionalizador con el derecho subjetivo de los funcionarios a ver cristalizadas sus expectativas de desarrollo profesional. Se sigue, pues, sin articular ningún tipo de procedimiento que no sea el de la reclasificación.

3.4.3 La descripción y valoración de puestos de trabajo.

Relacionado con lo anterior conviene finalmente hacer algún tipo de consideraciones puntuales sobre cómo se ha llevado la instrumentación efectiva de las descripciones y valoraciones de puestos de trabajo. Indudablemente se trata de elementos de racionalización de la estructura administrativa —al menos teóricamente—, pero es necesario comprobar cómo se articulan y qué resultados dan, pues no es necesario insistir en exceso que, sin un sistema de garantías y claramente transparente, estas técnicas pueden desvirtuarse, debido al alto componente de «subjetivismo» que les acompaña (113).

La descripción y valoración de puestos de trabajo son técnicas de la denominada «organización científica del trabajo» (114). En realidad se trata de dos fases de un mismo proceso, aunque la fase de descripción puede tener vida autónoma, mientras que la fase de valoración requiere necesariamente de la descripción previa. Con estas técnicas, incardinadas en un proceso, se pretende la obtención de tres productos: a) inventario de todos los puestos de trabajo; b) descripción homogénea de todos los puestos con la misma tecnología, y c) valoración de los puestos de trabajo.

Vamos a examinar separadamente ambas técnicas, pues sus repercusiones sobre la carrera administrativa, y más en una organización configurada en torno al puesto de trabajo, son muy importantes.

a) Fase de descripción de puestos de trabajo.

El objeto de esta fase es el análisis de la función y su alcance, e incluye normalmente los siguientes aspectos:

(113) En las *Jornadas de trabajo sobre la selección y formación...*, ob. cit., p. 3, y aunque referido a las técnicas de selección en el sector privado, se hacía hincapié en la necesidad de relativizar la perfección de las técnicas científicas, en función de los riesgos de una mala aplicación y el factor de subjetividad o discrecionalidad.

(114) Son técnicas que entran dentro de lo que se puede denominar la gestión del factor humano. Sobre este tema véase una crítica a su pretendido cientificismo en JOSEP MOLSOJA: *La organización del trabajo*. Avance, Barcelona, 1976, pp. 109 y ss. Una bibliografía sobre nuevos sistemas de trabajo en JORGE ZAPATA: *Sociología del Trabajo* núm. 1, Zero, Madrid, 1979, pp. 110 y ss.

- Identificación del puesto.
- Misión.
- Dimensiones económicas.
- Naturaleza y alcance.
- Finalidades.

Dos productos se obtienen de la fase de descripción de puestos de trabajo:

- inventario de todos los puestos de trabajo de la Administración, esto es, mediante una práctica continua de tales tareas se puede confeccionar la relación de puestos de trabajo. Pero ello implica una dedicación y actualización permanente a estas cuestiones, así como una paraestructura dedicada a tal fin;
- descripción homogénea con la misma tecnología de todos los puestos de trabajo. Esto, al menos teóricamente, es así, aunque se pueden producir serias desviaciones si no existe una política de seguimiento continuo de las descripciones, reconduciendo a los mismos moldes las posibles versiones diferentes.

Ahora bien, otro producto que se obtiene con la descripción de puestos de trabajo es el servir de base para la denominada valoración de puestos de trabajo. Y aquí su importancia es radical, pues afecta directamente al núcleo de lo que estamos tratando: la carrera administrativa.

La descripción de puestos puede ser catalogada como objetivo necesario en toda organización que pretenda ser racionalizada y actuar conforme a criterios de eficacia. No obstante, la descripción exige estar acompañada de dos requisitos inseparables: *a)* actualización constante y permanente tanto de los criterios como de los puestos, de cara a conformarse a las constantes mutaciones de la Administración tanto en su vertiente estructural como en sus finalidades; *b)* articular un sistema de garantías, en base al reconocimiento explícito de recursos de carácter administrativo y al establecimiento de controles estrechos por parte de la representación sindical del personal.

b) Fase de valoración de puestos de trabajo.

Con mucho es la fase más importante, puesto que impacta directamente sobre el núcleo de las retribuciones complementarias y sobre la promoción profesional del personal. Requiere previamente, tal y como decíamos, la fase de descripción, de tal modo que, depende como se

haga esa descripción, la repercusión sobre la ulterior valoración será directa.

El sistema de valoración de puestos de trabajo (VPT) es una de las técnicas incluidas en la llamada «organización científica del trabajo» (OCT). En síntesis, valorar un trabajo significa determinar la importancia relativa que tiene cada puesto de trabajo, comparado con los demás puestos. Su principal característica es, pues, que intenta medir las exigencias de cada puesto sin tomar en consideración la capacidad individual del empleado (115). Se valora la tarea a realizar, el puesto de trabajo, no el individuo.

La técnica VPT pretende ser un sistema objetivo, que consiste en medir los puestos mediante puntos asignados según el sistema de evaluación o ponderación por factores y subfactores. Los objetivos que se pretenden cubrir son:

- a) Determinar el sistema retributivo de los puestos de trabajo en función de la previa descripción y ulterior valoración.
- b) Extraer niveles de contenido de puestos, por medio de la agrupación en niveles. Las consecuencias derivadas suelen ser las de una ampliación exhaustiva del abanico de categorías o niveles.
- c) Análisis comparativos entre sistemas retributivos para ajustar éstos a la media de mercado. Se efectúa por puntos mediante un sistema de coordenadas.

La técnica VPT se instrumentaliza normalmente por el método denominado de «asignación de puntos por factor». Con este método se parte de la base de que todos los trabajos exigen una serie de características o factores: experiencia, formación, habilidad, responsabilidad, etc.; pero cada trabajo o puesto exige un grado distinto de cada uno de ellos. Los factores se subdividen a su vez en subfactores, y a cada factor o subfactor se le asigna un peso relativo, un valor, según la importancia que quiera dar a cada uno de ellos. Esta importancia relativa es uno de los puntos más débiles del sistema, desde el punto de vista científico (116). Como se reconoció por la Comisión Nacional de Productividad.

(115) MOLSOA: *Ob. cit.*, p. 114.

(116) Véase MOLSOA, pp. 115 y ss.; MARTÍN, MORENO, RIGAU: «La organización del trabajo», en *Guía Jurídica para Trabajadores*, Fontanella, 4.^a edición, Barcelona, 1976, pp. 403 y ss.

«... La necesidad de ponderar los factores constituye la parte más comprometida del sistema y también la más discutida, porque se apoya fundamentalmente en criterios subjetivos par su determinación».

Es obvio que la pretendida objetividad del sistema quiebra. La ponderación de los factores y subfactores es el eslabón más débil del sistema y donde se mezclan conceptos distintos cuya adición conduce a resultados dispares. Como se dice vulgarmente, y a nivel elemental, es equivalente a sumar peras y manzanas; el resultado de esta suma ni son peras ni son manzanas (117).

El método de aplicación del VPT sigue los pasos que se detallan:

1. Descripción de puestos.
2. Determinación del sistema VPT y método de ponderación.
3. Evaluación de los puestos de trabajo en un comité de valoración.

Las observaciones que se le pueden hacer a la aplicación de este sistema serían las siguientes:

- el sistema de ponderación sufre quiebras notorias por la vertiente de «subjetivismo» que impera en la atribución de puntos por factores y subfactores (118). A tal efecto, es prioritaria la composición del comité de valoración, la presencia en el mismo de representantes del personal con voz y voto y la articulación de un sistema de garantías adecuado para evitar posibles actos sin la debida justificación racional;
- el sistema VPT sirve para dar pie a otro nuevo programa: la cobertura de vacantes. Es aquí donde se produce una relación estrecha con la carrera administrativa. Descrito y evaluado un puesto de trabajo, se puede saber la persona que se necesita adecuada al puesto (análisis de capacidades y adecuación). Si no se articula un sistema de concursos internos, el sistema puede conducir a primar la arbitrariedad en detrimento de la objetividad en la provisión;
- el sistema VPT en sí no condiciona totalmente el modelo estructural de la función pública. Sí que puede afectar en alguna

(117) MARTÍN, MORENO, RIGAU: *Ob. cit.*, p. 444.

(118) Así, MOLSOA, dice que «la elección de factores y subfactores y su ponderación, así como la forma en que se utiliza el Manual de Valoración (análisis superficial de los puestos, dificultad de señalar el grado exacto de cada factor, valoración en comités, retoques posteriores, etc.), dejan bien clara su poca validez científica» (*ob. cit.*, p. 118).

medida, sobre todo por su incidencia en el núcleo de las retribuciones complementarias. Pero, en teoría, es combinable con una estructura conformada en Cuerpos, Grupos, Escalas o cualquier otro sistema;

- la VPT, si se aplica mal, puede implicar la parcelación de la actividad, parcelación que estaría frontalmente en contra de una categoría de administradores públicos con formación multidisciplinar. En todo caso, se trata de la opción por dos modelos distintos: generalistas polivalentes o hiperespecialistas;
- la aplicación de este sistema hasta sus últimas consecuencias conduce, pese a su combinación con la técnica de enriquecimiento de tareas, a la creación de una estructura burocrático-administrativa paralela. Es lo que los sociólogos del trabajo denominan como «parasitismo», actividad no productiva. Necesariamente su implantación conduce a un crecimiento del aparato organizativo que, en las empresas que se ha llevado a cabo, ha sido constatable. Se permanentizan las tareas de organización y se amplían cotidianamente, lo cual requiere mayores efectivos humanos;
- el crecimiento cualitativo en importancia del área de organización sobre otros sectores de la Administración dedicados a la política de personal es otra consecuencia derivada del sistema. La organización se constituye en eje y motor de *toda* la gestión de personal. El resto de áreas con competencias en materia de personal se reducen a la vertiente formal del problema;
- toda modificación de una estructura orgánica, ya sea de un Departamento o parte de él, producto de una adecuación de estructuras o de una decisión política -cambio de finalidades, reestructuración del Gobierno, ampliación de atribuciones, producto de transferencias o delegaciones, reducción del ámbito operativo por delegación o transferencia- lleva implícita la alteración del sistema de puestos, necesitándose una actualización constante o condenando a la Administración a una inmovilidad estéril.

Si se pretende implantar el sistema, hay que tener en cuenta que se requiere un aparato burocrático-organizativo permanente y amplio, una constante adecuación del sistema de valoración a la realidad cambiante de la Administración Pública, etc.

Finalmente, la OTC tiene otras técnicas que también se pueden aplicar:

- Medidas de tiempo y cronometrajes.
- Primas e incentivos a la productividad.
- Enriquecimiento de tareas en el doble plano (vertical y horizontal).

Estas medidas, al igual que la VPT, tienen una caducidad rápida, requiriéndose modificaciones permanentes, ya que es evidente su constante «violación inconsciente» por parte de los empleados sujetos a las mismas. Normalmente hay que reconsiderar y variar criterios, lo que obliga, como hemos dicho, al mantenimiento e hiperdimensión de una estructura burocrático-organizativa paralela a la burocracia ordinaria.