

JOSEFA CANTERO MARTÍNEZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha

CLAVES PARA LA
MODERNIZACIÓN DE LA
ESTRUCTURA FUNCIONARIAL:
LA COEXISTENCIA ORDENADA
DE CUERPOS Y PUESTOS DE
TRABAJO

Prólogo

ALBERTO PALOMAR OLMEDA

THOMSON REUTERS
ARANZADI

Primera edición, 2016



THOMSON REUTERS PROVIEW® eBooks

Incluye versión en digital

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters.

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited.

© 2016 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Josefa Cantero Martínez]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, S.A.U.
Camino de Galar, 15
31190 Cizur Menor (Navarra)
ISBN: 978-84-9135-506-9
DL NA 1678-2016

Printed in Spain. Impreso en España

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, S.A.U
Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11
31013 - Pamplona

Dedicado a Jesús, Álvaro y Gonzalo, porque son todo para mí.
A mis padres, Juan José y Pilar, por sus enseñanzas y por su ejemplo.
Y, en fin, a Luis Ortega Álvarez, mi maestro.

Los antiguos principios vertebradores iniciados trabajosamente el pasado siglo, que se consagraron legalmente en las primeras décadas del presente, no han sido abrogados de manera formal, pero se mantienen en la práctica. La realidad es una masa amorfa de funcionarios –mejor dicho, de personal–, que se regula por normas no escritas o prácticas improvisadas, sin el hilo conductor de una política definida. El sistema tradicional se ha deteriorado profundamente y no hay otro de recambio. Se produce ciertamente una prolífica legislación funcionarial, pero no existe algo mucho más importante: una política definida de personal y lo único claro es que no se quiere seguir con fidelidad los antiguos principios¹.

1. NIETO, Alejandro, La «nueva» organización del desgobierno, Editorial Ariel, Madrid, 1996, p. 153.

Índice General

	<u>Página</u>
PRÓLOGO	21
A MODO DE PRESENTACIÓN: LA ESTRUCTURA FUNCIONARIAL COMO ORGANIZACIÓN DE PUESTOS Y DE PERSONAS. HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA	29
CAPÍTULO I	
LA CONFIGURACIÓN CLÁSICA DEL CUERPO DE FUNCIONARIOS COMO ELEMENTO «SUBJETIVO» Y ESENCIAL DE LA ESTRUCTURA FUNCIONARIAL	37
I. Planteamiento introductorio: la estructura funcional como organización de puestos y de personas	37
II. Los elementos para la estructuración del empleo público en el modelo funcional previgente	42
1. <i>El clásico papel del cuerpo como unidad estructural básica</i>	42
2. <i>Las disfunciones del modelo corporativo y los prejuicios en torno a la idea del cuerpo. La naturaleza dual del cuerpo como elemento organizativo y como grupo social con intereses propios</i>	50
3. <i>La incorporación del puesto de trabajo y de las plantillas orgánicas a través de la ley de funcionarios de 1964. La aparición de un modelo estructural híbrido</i>	54
4. <i>La agudización del anticorporativismo en la Ley 30/84. La nueva consigna: evitar las disfunciones del cuerpo suprimiendo sus funciones</i>	58
A. <i>Las medidas anticorporativas de la ley. Especial referencia al principio de adscripción indistinta</i>	65
B. <i>Algunos de sus efectos en la carrera del funcionario y en la provisión de puestos de trabajo</i>	69

C. El resultado: la restricción de sus funciones y su utilización meramente para el acceso a la administración	72
--	----

CAPÍTULO II

SU REGULACIÓN EN EL MODELO DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO	75
--	-----------

I. El diagnóstico de los problemas que presentaba el elemento subjetivo de la estructura funcional antes del EBEP. Las escasas referencias a los cuerpos funcionariales	76
II. La estructura de los recursos humanos en el EBEP: las grandes líneas generales del nuevo modelo	81
III. Las agrupaciones de personas: cuerpos, escalas, especialidades. ¿Hacia una revalorización del cuerpo?	83
1. <i>La reserva de ley en esta materia y su extensión</i>	86
2. <i>Las nuevas decisiones del legislador de desarrollo</i>	92
3. <i>Algunos ejemplos de desarrollos autonómicos del modelo estatutario</i>	95
IV. Las agrupaciones de los cuerpos por grupos de titulación. El papel del título	106
1. <i>La titulación como criterio taxonómico de la agrupación de los cuerpos y escalas</i>	107
2. <i>Las nuevas agrupaciones conforme al nuevo modelo educativo</i>	110
3. <i>Las intenciones del legislador para el establecimiento del nuevo sistema de clasificación. ¿Se han cumplido?</i>	114
4. <i>Las denominadas «agrupaciones funcionariales sin titulación»</i>	116
5. <i>Los títulos universitarios de la anterior ordenación y el problema del régimen transitorio (el antiguo grupo B)</i>	119
6. <i>Los problemas para la distinción de los dos subgrupos del grupo A. Circunstancias a tener en cuenta por el legislador de desarrollo</i>	128

A. La nueva estructura de las enseñanzas universitarias y el principio de autonomía en el diseño de los títulos	132
B. Algunas consecuencias de la dispersión de titulaciones universitarias en el empleo público	136
C. El contenido de los nuevos grados universitarios	140
D. La existencia de diferencias entre el ejercicio profesional en el ámbito privado y el que es inherente al desempeño en la función pública	147

CAPÍTULO III

EL OTRO ELEMENTO «OBJETIVO» E IMPRESCINDIBLE DE LA ESTRUCTURA FUNCIONARIAL: EL PUESTO DE TRABAJO	151
I. El puesto como nuevo «núcleo básico» de la estructura del empleo público	154
II. Su concepción jurídica: una mera manifestación de la potestad autoorganizatoria de la administración	160
III. Su concepción estrictamente organizativa y técnica: el puesto de trabajo como un elemento dinámico y, a la vez, minucioso	166
IV. La necesaria distinción entre las funciones y las tareas del puesto. El primer paso para avanzar hacia una «gestión de la diferencia» en la administración	171
1. <i>La clásica atribución directa de funciones a los cuerpos de funcionarios: una técnica manifiestamente mejorable</i>	175
2. <i>Las funciones y las tareas en un puesto de trabajo</i>	183
3. <i>Su consecuencia inmediata: la distinción entre trabajador y trabajo, entre funcionario y puesto</i>	188
4. <i>Sus efectos en la clasificación de puestos y en la asignación de las retribuciones complementarias de carácter objetivo</i>	192
5. <i>Sus consecuencias para la evaluación del desempeño: la medición y valoración de las tareas</i>	197

V.	La incorporación de la técnica al diseño organizativo. El recurso a otros instrumentos organizativos: análisis de puestos, monografías y perfiles	200
	1. <i>Un escueto marco jurídico y una amplia discrecionalidad que debe ser cubierta por los conocimientos técnicos</i>	203
	2. <i>Los análisis de puestos de trabajo (APT)</i>	207
	3. <i>Las monografías de los puestos de trabajo</i>	210
	4. <i>Los perfiles del puesto como determinantes de las agrupaciones de funcionarios</i>	213
VI.	Las posibles vías para luchar contra la rigidez del puesto y flexibilizar la gestión	214
	1. <i>La asignación al funcionario de nuevas «funciones, tareas o responsabilidades»</i>	216
	2. <i>La remisión a otros instrumentos técnicos complementarios de las relaciones de puestos de trabajo</i>	218

CAPÍTULO IV

	LAS AGRUPACIONES DE PUESTOS: LAS ÁREAS FUNCIONALES	223
I.	Planteamiento introductorio: áreas funcionales y cuerpos funcionariales	224
II.	Su reconocimiento expreso en la norma básica estatal	226
III.	La agrupación de puestos como mecanismo susceptible de enmendar la excesiva «dispersión» del funcionario (el principio de especialización e idoneidad)	229
IV.	Su interés para la organización como una forma de vincular el puesto con las capacidades y experiencia del funcionario	233
V.	Los posibles usos de las agrupaciones de puestos	236
	1. <i>En la selección de los funcionarios: ¿un uso técnicamente erróneo?</i>	237
	2. <i>En la movilidad (y especialmente en la carrera vertical): los itinerarios de carrera</i>	240

	<u>Página</u>
3. <i>En la formación del funcionario: los llamados itinerarios formativos</i>	245
VI. Las áreas funcionales y su necesario correlato en las estructuras complejas: el cuerpo de funcionarios. Sobre la necesidad de avanzar hacia un concepto técnicamente más evolucionado de cuerpo	250
VII. El instrumento adecuado para su establecimiento: ¿una herramienta meramente organizativa?	255

CAPÍTULO V

LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO COMO INSTRUMENTO DE RELACIÓN DE CUERPOS Y PUESTOS	261
I. Su antecedente más remoto en la legislación funcional de los años sesenta: las plantillas orgánicas	263
II. La introducción de las relaciones de puestos de trabajo como instrumentos de ordenación de la función pública ...	267
III. Su distinción con las plantillas y sus efectos en el proceso de aprobación	271
IV. La relación de puestos de trabajo –o instrumento equivalente– como herramienta clave que permite la conexión entre el cuerpo y el puesto	276
V. Análisis de algunas de las disfunciones que ha planteado este instrumento	280
1. <i>Dificultades técnicas en su diseño organizativo, rigidez y falta de versatilidad de la RPT</i>	280
2. <i>Alteración del proceso definitivo de la relación de puestos para dar entrada a personalismos</i>	281
3. <i>La inflación organizativa como consecuencia de los problemas retributivos y de carrera subyacentes</i>	283
4. <i>Confusión entre discrecionalidad y arbitrariedad por falta de motivación del ejercicio de las potestades autoorganizatorias</i> .	286
5. <i>La complejidad de su procedimiento de elaboración en virtud de su naturaleza dual como instrumento organizativo y como marco configurador de los derechos funcionariales</i>	289

VI. Su contenido. El posible recurso a otros instrumentos técnicos de detalle	299
VII. Algunas orientaciones jurisprudenciales sobre su diseño: el principio de la libertad de acceso «con idoneidad» versus el principio de exclusividad de la titulación o monopolio competencial	308
VIII. La nueva naturaleza jurídico-procesal de la relación de puestos de trabajo. Sus consecuencias en el contexto de la nueva regulación del recurso de casación	311
1. <i>El debate doctrinal</i>	313
2. <i>La oscilante interpretación jurisprudencial</i>	316
3. <i>La doble naturaleza sustancial y procesal de la relación de puestos de trabajo</i>	318
4. <i>La clarificación jurisprudencial de su naturaleza jurídica: la RPT como un acto administrativo</i>	320
5. <i>Algunas consecuencias procesales de esta nueva jurisprudencia en el nuevo marco reformado del recurso de casación</i>	324

CAPÍTULO VI

ALGUNOS EJEMPLOS DE DISEÑOS ESTRUCTURALES QUE HAN SABIDO AVANZAR HACIA UNA CONCEPCIÓN MÁS RACIONAL E INTEGRADA DE CUERPOS Y PUESTOS	327
I. Introducción	327
II. La estructura de la función pública andaluza: El recurso a las denominadas agrupaciones de puestos de trabajo	328
1. <i>Los múltiples instrumentos de ordenación funcional</i>	329
2. <i>La relación de puestos de trabajo y la plantilla presupuestaria</i>	332
3. <i>El cuerpo de funcionarios y sus especialidades</i>	334
4. <i>Las agrupaciones de puestos: las áreas funcionales, las áreas relacionales y las agrupaciones de áreas</i>	337
III. La estructura de la función pública vasca: la apuesta decidida por el puesto de trabajo y por los nuevos diseños organizativos	341

	<u>Página</u>
1. <i>La agrupación de los funcionarios: el cuerpo, las escalas, las especialidades y las opciones</i>	342
2. <i>El puesto de trabajo y sus monografías. Su configuración como un verdadero elemento dinámico</i>	345
3. <i>La creación de un órgano técnico: el comité de valoración de puestos</i>	347
4. <i>La identificación de áreas funcionales y diseños de rutas de promoción profesional</i>	350
5. <i>La configuración de la relación de puestos de trabajo como la columna vertebral de la estructura del empleo público vasco. El imprescindible papel de los análisis funcionales</i>	353
CAPÍTULO VII	
A MODO DE CONCLUSIÓN: LAS LECCIONES APRENDIDAS	
I. Sobre la importancia que tiene el diseño estructural del empleo público, especialmente en un momento de crisis económica. La importancia del orden secuencial en la estructuración	357
II. Sobre la racionalidad de un modelo estructural híbrido basado en el cuerpo de funcionarios y en el puesto de trabajo	360
III. Sobre las importantes decisiones que ha de adoptar el legislador de desarrollo en esta materia en cuanto a la configuración de los cuerpos y titulaciones. Los cuerpos como correlatos de las áreas funcionales	362
IV. Sobre la necesaria centralidad que ha de adquirir el puesto de trabajo para una gestión más moderna de las personas que permita tratar la diferencia	366
V. Sobre la relación de puestos de trabajo como herramienta de ordenación llamada a conectar adecuadamente los dos elementos básicos estructurales: el cuerpo y el puesto	367
VI. Sobre la necesidad de avanzar en las estructuras administrativas más complejas hacia una concepción técnicamente	

	<i><u>Página</u></i>
más moderna y avanzada del cuerpo como correlato de las áreas funcionales	371
BIBLIOGRAFÍA	373