

EL SERVICIO DE CARRERA EN ESPAÑA, SU PROVISIÓN, Y SISTEMAS DE SELECCIÓN PARA EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA.

En ocasión de la celebración de los XIX Cursos de Postgrado en Derecho de la Fundación General de la Universidad de Salamanca, Dirección de Altos Estudios, que tuvieron verificativo del cinco al dieciséis de junio de dos mil seis, trabajadores becarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvimos la oportunidad de asistir a este prestigiado programa de especialidad con el propósito de actualizar y adquirir conocimientos en las cinco ramas del derecho, con las últimas tendencias del derecho de la Comunidad Europea y de la tradición jurídica española.

La Fundación General de la Universidad de Salamanca, con la colaboración de la Junta de Castilla y León, organizó los temas jurídicos más relevantes en las disciplinas de derecho Civil, Contratos y Daño, derecho Constitucional, derecho penal, derecho Tributario Internacional y derecho Administrativo de la Unión Europea con mayor énfasis en las figuras jurídicas del Reino de España.

En ese contexto, el presente ensayo se circunscribe en la rama del Derecho Administrativo, programa con el que el suscrito fuera beneficiado como becario en el período aludido, por el Honorable Comité de Ministros, por lo que, con el propósito de dar cumplimiento a lo dispuesto por el Acuerdo General V/2006, del Comité de Publicaciones y Promoción Educativa, con las deficiencias y omisiones de este trabajo sólo atribuibles al suscrito, sirva como medio para expresar mi agradecimiento por la oportunidad académica de profesionalización que el Alto Tribunal del país me prodigó.

Dentro de los importantes temas que se abordaron en el curso de Derecho Administrativo, cautivo mi interés, el que estimo reviste la mayor relevancia por su trascendencia en las organizaciones públicas y su impacto en las actividades que realiza la administración. El servicio de carrera en España ha señalado avances significativos en el modelo del personal de carrera funcional al servicio de la

administración y su provisión, así como los sistemas de selección para el acceso a la función pública.

En este trabajo se abordará, de manera somera, como funciona el modelo de servicio profesional de carrera en España, haciendo especial énfasis en los sistemas de selección del personal funcionario, lo que nos permitirá tener una visión, si bien sintética, de la significación del modelo y su pertinencia para su aplicación en la administración pública de nuestro país.

EL SERVICIO DE CARRERA EN ESPAÑA, SU PROVISIÓN, Y SISTEMAS DE SELECCIÓN PARA EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Presupuestos básicos.

Pilar fundamental en la consolidación de la administración pública es el elemento humano con el que materializa su actividad. En el presente siglo ha sido aspiración permanente el contar con una función pública profesionalizada a través de procesos congruentes y transparentes que permitan contar con el personal idóneo para cumplir con los fines de interés general.

Nadie objeta la imperiosa necesidad de ordenar en las administraciones públicas su estructura funcional, lo que pudiera lograrse, por lo que hace al régimen de servidores públicos de mando en estructura regular, a través de la aplicación del servicio profesional de carrera.

Para lograr dicho propósito, señala Rafael Manzana Laguarda ¹ se requiere del cumplimiento de tres condiciones:

1. La articulación de cauces de promoción para el funcionario basados en su capacidad profesional.
2. La Garantía de una razonable estabilidad, que evite descensos bruscos en la trayectoria profesional, y

¹ MANZANA LAGUARDA, Rafael, El Servicio de Carrera en España, su provisión y Sistemas de Selección para el Acceso a la Función Pública.

3. El aseguramiento de un techo suficientemente elevado que permita la realización de expectativas profesionales similares a las que puedan alcanzarse en el sector privado.

Coincidimos plenamente con este aserto. Indudablemente se hace necesario diseñar de manera ordenada y planificada un sistema de promoción que atienda a los principios de mérito y capacidad. La capacidad no solamente entendida como el cumplimiento de requisitos de competencia para el desempeño de un puesto, sino además con la acreditación de que dicha competencia se obtuvo a través de los conocimientos idóneos de profesionalización, como estándares a partir de los cuales se establezcan estímulos para que dicha competencia se fortalezca en la continua preparación profesional.

La permanencia en el empleo, que no es otra cosa que la estabilidad en el desempeño de la función, implica a su vez el aseguramiento de la independencia e imparcialidad del funcionario, por lo que además, el sistema se garantiza con el derecho de una vez alcanzada la categoría y nivel en el puesto de trabajo, la remuneración por el servicio no puede verse disminuida.

Finalmente, la cuestión de previsión presupuestal, tema complejo y siempre sujeto a voluntades externas pero que al interior de la administración debe matizarse con la creación de estructuras organizacionales racionales que permitan a la administración pública contar, además de funcionarios profesionalizados, con los mejores profesionales teniendo como parangón el mercado de profesiones.

Agregaríamos a estas condiciones, como presupuesto básico para el cumplimiento de dicho propósito, el cambio cultural en la administración de que el servir el interés general trasciende factores sociológicos de naturaleza política, puesto que la construcción de una organización esta orientada a cumplir los fines permanentes del estado.

Los Sistemas de Puesto de Trabajo y de Carrera.

Manzana Laguarda ² establece que la trayectoria del funcionario se configura de forma distinta, según la organización de la función pública responda al sistema de puesto de trabajo o al sistema de carrera.

Es así que tradicionalmente las administraciones atienden a dos formas de organización de la función pública:

1. El sistema de Puesto de Trabajo, y
2. El sistema de Carrera.

1. En el sistema de empleo o de puestos de trabajo, los puestos declarados profesionales, no son designados libremente, sino por concurso público de méritos. Se pretende la especialización práctica más que la formación general. El funcionario nombrado para ese puesto ya no puede ser removido discrecionalmente; el sistema va unido al Spoils System, o captación funcionarial según el partido dominante. La relación de servicio se circunscribe al desempeño de ese puesto de trabajo y cesa cuando el funcionario deja de desempeñarlo, bien por renuncia propia, bien por supresión del puesto. El cambio de puesto requiere la nueva superación de pruebas. Las características del sistema son pues: la selección puesto a puesto, el reclutamiento abierto y la inamovilidad en el puesto. En rigor, en este sistema no se precificaría, dado su carácter atomizado, la existencia de un Estatuto de la Función pública.

Como se advierte en el sistema de empleo o de puesto de trabajo, este sistema ha sido el tradicionalmente utilizado para la captación e ingreso del personal funcionario a cargos públicos, por lo menos en nuestro país; modelo que si bien es cierto no es discrecional pues establece el subsistema de concurso para la selección del personal, lo que en principio implica la estabilidad en el cargo, encuentra el matiz en que esta orientado a la especialización práctica del puesto y ahí mismo se agota.

² Ibidem

Veamos ahora, el sistema de carrera.

2. En el sistema de carrera, por el contrario, el marco de referencia para la selección ya no es el puesto de trabajo sino la actividad profesional. La naturaleza de la actividad profesional determina la clase de formación inicial que va a exigirse para el ingreso en cada colectivo, así como la trayectoria profesional previsible. Se parte de la base que el funcionario va a prestar servicios a la Administración durante toda su vida activa; y a lo largo de ella no se va a permanecer en el mismo puesto, sino que se va a desempeñar una serie de puestos diferentes. El grado personal, o la categoría, suponen el reconocimiento de un nivel de competencia profesional. La carrera profesional del funcionario público se realiza a través del ascenso sucesivo a grados cada vez más elevados; pero los criterios que determinan el ascenso pueden variar de unos a otros sistemas, o incluso dentro de un mismo sistema, de unas a otras carreras; no tienen por qué utilizarse los mismos criterios para el ascenso en cada una (v.gr: docentes, militares), pero su característica esencial es que para llegar a la cúspide será necesario pasar por cada uno de los grados inferiores.

De lo anterior se sigue que el criterio orientador de la organización de la función pública atiende a la actividad profesional y no al puesto de trabajo o empleo. Aquí, se establece como punto de partida para la selección del personal el mínimo de formación profesional inicial para acceder a un puesto pero establecida previamente la trayectoria profesional en sucesivos puestos que se van a lograr a través de la adquisición o reconocimiento de niveles de competencia profesional a lo largo de la vida activa en que se prestaran servicios en la administración. El modelo no se agota con el puesto desempeñado sino con el ascenso vía grado personal o categoría en función de la profesionalización previsible, es decir, de la conocida previamente por el funcionario para alcanzar mayores niveles y una mejor retribución por el servicio realizado a la administración. El sistema de carrera se convierte en un verdadero derecho funcional subjetivo, que inicia con la toma de posesión del primer destino o puesto de trabajo, con la posibilidad de ascender progresivamente a lo largo de la trayectoria profesional en la administración, consolidando el puesto último al que se le promovió.

Como se ha señalado los criterios que determinan el ascenso pueden variar de sistema a sistema, no obstante básicamente atienden a los siguientes puntos:

- La agrupación en Cuerpos;
- La existencia de Categorías o Grados Personales;
- El ascenso escalonado;
- La inamovilidad en la Categoría alcanzada; y
- La equivalencia entre las categorías de los distintos Cuerpos por referencia a una Escala común.

En suma, del análisis de este marco comparativo, en México generalmente se atiende el sistema de puestos o de empleo conforme al criterio de mérito. En la actualidad, los funcionarios son designados por concurso o convocatoria y, en el menor de los casos, por designación libre. Este criterio da preeminencia al mérito orientado a una función especializada más que a una formación general. Aún cuando se supone que dicha designación es de carácter permanente y que el nombramiento no admite la remoción discrecional, el sistema cuenta con un vínculo de captación funcional con quien encabeza la administración. La relación de servicio concluye cuando el funcionario deja de desempeñar el puesto por renuncia propia o por eliminación del cargo.

De adoptarse el sistema de carrera ³ se atiende de manera integral el criterio de mérito y el de capacidad. El primer puesto necesariamente será por concurso público. Este criterio atiende a la actividad y trayectoria profesional. El grado personal o categoría acreditarán el nivel de competencia profesional del funcionario, la clase de formación inicial que se le exigirá para su ingreso, así como la orientación previsible para que desempeñe en su vida activa diversos puestos. Este sistema parte de la base de que el funcionario trabajará toda su vida en la administración y que a través de la carrera profesional ascenderá sucesivamente a rangos y puestos superiores.

³ La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, prevé en su Título Séptimo, el objeto y principios que rigen la Carrera Judicial, así como se establecen las categorías que la integran y el modelo de ingreso y promoción en las categorías a través de concurso interno de oposición y oposición libre, al que se ha añadido vía interpretación jurisprudencial el de concurso de méritos.

Como se advierte, en el sistema de carrera al acceder al primer puesto de trabajo, el funcionario se perfila a la posibilidad de ascender de manera continua a lo largo de su actividad en la administración con un escenario previsible, conocido por el funcionario lo que le permitirá acceder a una mejor retribución a través de ascensos escalonados, previamente conocidos por el funcionario y con la inamovilidad del puesto alcanzado, por lo que el acceso al servicio público y el ascenso en el sistema se convierte en un verdadero derecho subjetivo del funcionario público.

Es así que al criterio de mérito profesional se añade el de competencia con la calificación del trabajo, que no es otra cosa que contar con funcionarios más capacitados.

Reseña Histórica.

La evolución histórica de la regulación de la carrera administrativa en España nace con el intento de formular una ley unitaria para los distintos organismos administrativos y los diferentes colectivos funcionariales, debido además a los continuos cambios de orientación legislativa y como consecuencia la divergencia entre la legislación formal y la práctica administrativa.

El 18 de julio de 1852, con el Estatuto de Bravo Murillo, se formuló el primer intento de regular la carrera administrativa, con una limitada repercusión en la práctica administrativa, sentó las bases de las categorías de funcionarios.

El Estatuto de O'Donnell, de 4 de marzo de 1866, continuó la misma regulación. A finales del siglo XIX, se acentúa la diferencia entre los dos sectores de la administración en los Cuerpos Generales y los Cuerpos Especiales. Existe una caótica regulación de los cuerpos generales a los que se aplicaba la legislación común, empero, los cuerpos especiales contaron con regulación específica logrando consagrar garantías de inamovilidad, su configuración en escalas cerradas, derivadas de la exigencia de titulación, rigor en la selección y la retribución digna y prestigio social.

En la Ley de Bases de 22 de julio de 1918, segundo intento por regular la carrera administrativa, se desarrollaron reglamentos independientes

para cada departamento, lo que provocó una desconexión entre las Escalas, categorías y clases en que se articulaba la carrera administrativa y las funciones o puestos de la estructura de la administración. Hubo incumplimiento de previsiones por lo que la insuficiencia retributiva produjo en los años sucesivos una perversión del sistema al manipularse las categorías y clases como instrumento para lograr mejoras económicas.

En la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964, desaparece el sistema de categorías ante su falta de contenido real, toda vez que no había correspondencia entre la categoría del funcionario y su formación o aptitud para el desempeño del puesto de trabajo. Así, se racionaliza el sistema para introducir la clasificación de los puestos de trabajo como contrapeso a la influencia de los Cuerpos. El funcionario inicia su carrera a través del ingreso en un Cuerpo, pero la progresión en la carrera ya no tendrá lugar a vía el ascenso a categorías superiores, sino mediante la ocupación sucesiva de puestos de mayor nivel. Todos los funcionarios de un mismo cuerpo estarán en situación jurídica de igualdad; la jerarquización entre ellos se hará en función de la posición que en la organización administrativa tenga el puesto de trabajo.

Finalmente, se llega a la ley vigente, denominada Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de 2 de agosto de 1984, en la que se configura la carrera administrativa. En esta ley, se mantiene el sistema de los Cuerpos de funcionarios, sin embargo al mismo tiempo desplaza el centro de gravedad del modelo de función pública desde los Cuerpos de funcionarios hacia los puestos de trabajo, adoptando simultáneamente una serie de medidas dirigidas a evitar el monopolio de los cuerpos de determinados sectores de la administración, con la intención de provocar una carrera administrativa abierta en la que se garantice la movilidad entre los funcionarios de las distintas administraciones. Finalmente, el modelo de carrera administrativa no es, tampoco, mecánico o automatizado, basado en principios objetivos como es el de antigüedad, sino que la carrera aparece conectada con el desempeño de puestos de trabajo.

A continuación, se abordará el sistema vigente del modelo de carrera administrativa, conforme la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de 2 de agosto de 1984.

Marco Legal. Funcionarios de Carrera.

El servicio de carrera comprende a los funcionarios de la administración pública, entendidos éstos, según se establece en el artículo 1, de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, a las personas incorporadas a la administración pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el derecho administrativo.

Ahora bien, el artículo 4º establece que son funcionarios de carrera los que, en virtud de nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijadas con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos Generales del Estado.

De ambos conceptos derivados de la ley funcionarial se desprenden los principios que determinan la figura del funcionario público, a saber, los relacionados a que existe un vínculo de servicio y contraprestación; que dicha relación está regulada por el derecho administrativo, se es funcionario por nombramiento legal, y se reconoce el derecho de la permanencia o estabilidad en la función.

Personal Laboral.

Al lado del personal funcionario, coexiste el personal laboral y el personal de contrato del que no nos ocuparemos en este trabajo; baste señalar que el personal laboral se regula primordialmente por el régimen de trabajo o derecho del trabajo a diferencia del personal funcionario que es de régimen administrativo o de derecho administrativo.

En la actualidad existe un debate importante entre quienes han defendido la idea tradicional consistente en que los funcionarios de manera exclusiva son los que deben prestar su actividad profesional a la administración toda vez que ésta tiene como fin satisfacer un servicio público de manera permanente “siendo el régimen funcionarial el elegido para gestionar cuantos defienden el interés general”. En contraposición, quienes defienden la “laborización” manifiestan que la contratación ajustada al derecho social es un fenómeno consolidado e

indiscutible, toda vez que las cifras de quienes realizan labores que antes eran realizadas a través de funciones, alcanzan una cuarta parte de quienes atienden servicios públicos. En los últimos veinte años se ha duplicado la contratación de personal laboral, por lo que se ha visto que la administración ha optado por el Derecho del Trabajo como modelo laboral paralelo de manera que cualquier tarea propia de un cuerpo de funcionarios puede ser desempeñada por trabajadores; no obstante lo señalado, permanece la idea de profundizar sobre la verdadera esencia de la condición de funcionario y los principios sobre los cuales responde su vinculación con la administración, pues afirman Fernández Domínguez y Rodríguez Escanciano ⁴, sólo a partir de este necesario punto de partida será posible avanzar en la posible “laborización” de los cometidos públicos y detectar los límites a los cuales deberá ceñirse, para lo cual surgen las teorías unilateral y contractual sobre la relación funcionario-administración.

Personal Funcionario.

Funcionario de Carrera.

Funcionario Interino.

Siguiendo la exposición del maestro Pedro T. Nevado Batalla-Moreno, dentro del personal funcionario cabe distinguir dos categorías: 1. Los funcionarios de carrera y, 2. Los funcionarios interinos.

⁴A. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Juan J., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana. “El acceso al empleo público” Ediciones Estudios Financieros. Capítulo 8, El personal laboral de las administraciones públicas y supuestos asimilados. Pág. 127 a 158. Teoría Unilateral sobre la relación Funcionario Administración. En su concepto clásico –y administrativo, por tanto- la relación funcional presentaba un claro origen unilateral, presidido por dos principios: el nombramiento para adquirir condición de funcionario y el de que la administración domina también la ejecución de la prestación de sus empleados. La teoría encuentra sólido fundamento en que no sólo la voluntad manifestada por la administración va a ser la fuente de su vínculo con el funcionario, reduciendo la voluntad de éste a mera condición de aceptación, sino que mantiene a lo largo de su desarrollo, como un continuo ejemplo de la relación de jerarquía convertida en su envoltorio material y formal. Teoría Bilateral sobre el vínculo funcional. Las tesis bilaterales arrancan, en su constitución, de los anacronismos o insuficiencias presentes en las construcciones dogmáticas unilaterales cuando la administración amplía su ámbito de actuación, acometiendo nuevas tareas y abriendo las puertas de acceso a nuevas capas sociales económicamente dependientes del salario a través de la contratación de trabajadores. El Estado asistencial debe acudir a laborales –no funcionarios- para hacer frente a necesidades distintas que, por no suponer ejercicio de labores propiamente públicas, no habrían de ser desarrolladas de forma necesaria por los sometidos al estatuto del artículo 23 CE (Constitución España). Tal realidad hace que el espíritu de “cuerpo”, firmemente asentado, pierda todo sentido y tenga lugar <el declive de la relación orgánica, debido a la ínfima proporción de funcionarios investidos de autoridad respecto a la gran mayoría de empleados públicos con quehaceres de mera gestión> haciendo evidente <la tensión (...) de unas instituciones jurídicas pensadas como soporte de cometidos de poder en tiempos en los cuales dedican la mayor parte de su interés y esfuerzo a la simple gestión>.

Hemos señalado que los funcionarios de carrera son aquellos que en virtud de nombramiento legal, desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas con cargo al presupuesto general.

Por su parte, los interinos, de conformidad con el artículo 5, de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, son aquellos funcionarios que por razones de justificada necesidad y urgencia, en virtud de nombramiento legal y siempre que existan puestos dotados de suficiencia presupuestal, desarrollan funciones retribuidas en tanto o sea posible su desempeño por funcionarios de carrera y permanezcan las razones de necesidad o urgencia.

Como se advierte, el nombramiento de los funcionarios interinos está sujeto a las siguientes condiciones:

- Que no sea posible, con la urgencia requerida por circunstancias tales como vacante, enfermedad, traslado, comisión, entre otras, la prestación del servicio por funcionarios de carrera;
- Las plazas que se ocupen deben estar dotadas presupuestalmente, y las plazas deben corresponder a funcionarios de carrera.

En este sentido, el funcionario interino no tiene derecho a la plaza que interinamente esta ocupando pues no consolida derecho alguno en la plaza que ocupa, con la salvedad de que en el proceso de selección la administración toma en cuenta el interinato como previa prestación de servicios en la etapa de concurso del puesto.

El acceso a la función pública de los funcionarios de carrera se rige por los principios de mérito y capacidad, (artículo 103.3. Constitución Española) en condiciones de igualdad (artículo 23 CE) sujetos a los requisitos de la ley.

Respecto de los principios de mérito y capacidad, son los principios determinantes en el ingreso de la función pública como se desarrollará más adelante con mayor exhaustividad, cuando se aborde el sistema de acceso al empleo público y el sistema de selección del personal funcional.

El principio de igualdad, relacionado a que todos los ciudadanos tienen derecho a acceder en dicha condición a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, se derivan dos consecuencias:

1. La obligatoriedad de que las convocatorias de concursos y oposiciones se establezcan en términos generales y abstractos y no mediante referencias individualizadas y concretas; y
2. El derecho de permanecer en las funciones y cargos públicos a lo largo de la relación funcional (estabilidad).

Adicionalmente, se derivan otros principios constitucionales informadores de la función pública como el de independencia e imparcialidad en la actuación de los funcionarios; garantía de sindicación y huelga; existencia de un sistema de incompatibilidades, y el de reserva de Ley en la determinación del estatuto de los funcionarios públicos.

Por lo que hace a la ordenación del personal funcionario, como cuerpo orgánico, se establece de la siguiente manera:

En un primer nivel, se organiza entre Cuerpos y Relación de Puesto de Trabajo.

Los Cuerpos se clasifican en escalas, grupos y niveles.

La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública establece los grupos de clasificación, a saber: ⁵

“Artículo 25: Los Cuerpos, Escalas, Clases y Categorías de funcionarios al servicio de las administraciones Públicas se agruparán de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso en los siguientes grupos:

Grupo A. Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.

⁵ REBOLLO, Luis Martín, Leyes Administrativas, 11. Edición, Sept., 2005, Edit. Thomson, Arazandi, S.A.- Navarra, España

Grupo B. Título de Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Formación Profesional de tercer grado o equivalente.

Grupo C. Título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente.

Grupo D. Título de Graduado Escolar, Formación Profesional de Primer Grado o equivalente.

Grupo E. Certificado de escolaridad...”

De lo anterior se sigue una rigurosa categorización de los funcionarios en razón de la profesionalización para su ingreso, misma que habrá de considerarse en función del puesto de trabajo y el grado personal que corresponderá al nivel de clasificación en el puesto de trabajo.

Cabe señalar que por disposición legal los Cuerpos y Escalas de funcionarios no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos. Únicamente las relaciones de puestos de trabajo podrán determinar los Cuerpos o Escalas de funcionarios que puedan desempeñar los puestos a los que corresponda el ejercicio de las citadas funciones.

El grado Personal lo definen los niveles de los puestos de trabajo, quienes se clasifican en 30 niveles, mismos que se obtiene por intervalos en el puesto de trabajo. Así, todo funcionario posee un grado personal que corresponderá a alguno de los niveles en que se clasifiquen los puestos de trabajo, como se expresa en el cuadro siguiente:

GRUPO O ESCALA	NIVEL MÍNIMO	NIVEL MÁXIMO
GRUPO A	20	30
GRUPO B	16	26
GRUPO C	11	22
GRUPO D	9	18
GRUPO E	7	14

En ningún caso los funcionarios podrán obtener puestos de trabajo no incluidos en los niveles del intervalo correspondiente al Grupo en el que figure clasificado su Cuerpo o Escala.

Ahora bien, las relaciones de puestos de trabajo de la administración son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto, en la que se indicarán la denominación y características esenciales del puesto, los requisitos exigidos para su desempeño, el nivel de complemento de destino y en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos. La creación, modificación, y supresión de los puestos de trabajo se realizará a través de las relaciones de puestos de trabajo, mismas que serán públicas.⁶

Hasta aquí hemos formulado un mero esbozo de las características del sistema de carrera el que desde luego es mayormente complejo y no se agota con esta explicación, pues sobre el tópico que nos ocupa existe toda una teoría administrativa del régimen funcional. No obstante, bajo estas premisas mínimas, abordaremos el subsistema que nos parece el fundamental para orientar la implantación del modelo de servicio de carrera en las administraciones públicas, relacionado al ingreso a la función pública y la selección del personal.

El acceso a la Función Pública.

La oferta de Empleo.

Al igual que en México, en España todo ciudadano tiene el derecho constitucional a acceder a los cargos públicos.

La oferta de empleo, como herramienta de captación del recurso humano, tendrá por objeto dar a conocer públicamente la existencia de vacantes o creación de puestos, dotados de previsión presupuestal suficiente para ser ocupadas mediante el procedimiento de selección correspondiente, en el entendido de que las vacantes sólo serán

⁶ NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro T. Notas sobre derecho administrativo I, 2ª Edición, septiembre de 2003; Editorial Ratio Legis Librería Jurídica; Salamanca, España. Además de su excelente obra que cuenta con dos volúmenes, el maestro Nevado Batalla-Moreno es catedrático de la Universidad de Salamanca en los cursos de postgrado en la especialidad de Derecho Administrativo.

objeto de oferta de empleo público cuando no puedan ser provistas por los recursos humanos existentes en la administración.

En la ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, el sistema de selección debe ser objetivo para el ingreso a los cargos públicos, el que deberá de observar las siguientes notas distintivas (artículo 19):

- Deberá hacerse a través de convocatoria pública.
- Se admiten como sistemas de ingreso, los de concurso, oposición o concurso-oposición libre, en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.
- En los procedimientos de selección se cuidará la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar incluyendo a tal efecto las pruebas prácticas que sean precisas.
- El Gobierno es la entidad que regulará la composición y funcionamiento de los órganos de selección (nota distintiva de colegiación), garantizando la especialización de los integrantes de los órganos selectivos y la agilidad del proceso selectivo sin perjuicio de su objetividad.
- Los órganos de selección en ningún caso podrán estar formados mayoritariamente por funcionarios pertenecientes al mismo Cuerpo que se ha de seleccionar.
- Al Instituto Nacional de Administración Pública, corresponderá la coordinación, control y, en su caso, la realización de los cursos de selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios de la Administración del Estado, así como las funciones de colaboración y cooperación con los centros que tengan atribuidas dichas competencias en las restantes administraciones.

Requisitos para la admisión al proceso Selectivo.

Los requisitos para la admisión al proceso de selección, de manera general pues dependerá de cada proceso específico el número y características de los mismos, son los siguientes:

- Idioma (cuando proceda en la región autonómica o local nacionalidad (cuestión matizada en España en virtud de la libre circulación de trabajadores en el seno de la Comunidad Europea);
- Edad mínima y máxima (requisito que deberá fundarse y motivarse para evitar prácticas discriminatorias);
- Posesión del título exigible o en condiciones de obtenerlo (este último supuesto en la fecha en que termine el plazo de presentación de instancias que reglamentariamente se determinen);
- No padecer enfermedades o padecimiento físico (solamente que impida el desempeño de la función pues de otra manera se consideraría discriminatorio);
- No estar inhabilitado para el ejercicio de la función pública o no haber sido separado de la administración por procedimiento administrativo disciplinario (requisito de aptitud).

Conviene destacar que presentan mayor complejidad aquellos requisitos relacionados con la condición de la persona tales como antigüedad o experiencia profesional anteriores, capacidad física, talla, pues su apreciación puede producir discriminación, por lo que para poder ser admitido dicho requisito deberá no afectar condiciones de igualdad, contar con una justificación objetiva y razonable, así como poner la exigencia en correspondencia con la labor a cumplir; igualmente, debe existir estricta relación con los principios de mérito y capacidad y no con otras circunstancias personales o sociales.

Convocatoria.

El procedimiento de selección inicia con la publicación de la Convocatoria, la cual deberá ser emitida con carácter general, insertada en el medio de publicación oficial. La convocatoria tiene carácter inmutable pues en ella se asientan las bases generales, pruebas a superar y programas y formas de calificación aplicables. Por virtud de su publicidad son conocidas por todos de ahí que puedan ser impugnadas habilitando la posibilidad de recurrir el resultado. Legalmente, vinculan a la administración y a los órganos de selección que han de aplicar el procedimiento selectivo y a quienes participan en dichas pruebas.

Indicadores mínimos que deberá contener la convocatoria:

- Número y características de las plazas convocadas en la que se señale la escala y clase a la cual pertenezcan, con indicación del grupo de titulación correspondiente a cada una de ellas, y en su caso, las destinadas a promoción interna (en este caso no se hablaría de selección sino de provisión ⁷ de puestos). No cabrá la reserva de ejercicio o aprobados sin plaza, que resulta de proclamar que un número superior de aspirantes superó el proceso selectivo al de los puestos convocados.
- Órgano o Unidad administrativa a quien habrá de dirigirse el solicitante.
- Requisitos o condiciones a cumplir por el aspirante.
- El sistema de selección a aplicar.
- Detallar las pruebas a realizar, relación de méritos a considerar, obedeciendo la regla conforme a la cual las vías establecidas cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de ejercicios a superar y la adecuación de la plaza a ocupar.
- El Órgano (colegiado de composición impar), o comisión, que calificará, con el cuidado de atender la garantía sobre la adecuada capacidad de los integrantes de la misma a fin de garantizar un juicio libre, sin ceder a consideraciones externas y un principio de preparación técnica suficiente. Igualmente, no podrán participar quienes hubieran realizado tareas de preparación de aspirantes en los cinco años previos a la publicación de la convocatoria.
- El sistema de calificación.
- Duración máxima del proceso de celebración de los ejercicios, considerando que a partir de la conclusión de una prueba o ejercicio hasta el comienzo del siguiente deberá transcurrir un plazo mínimo de 72 horas y máximo de 45 días naturales.
- Orden de participación de los aspirantes a través de sorteo.
- Plazo de emisión de resultados de las evaluaciones.

⁷ Pág 67. Fernández Ob cit. Provisión. Es el procedimiento administrativo que tiene por finalidad específica la cobertura, a través de mecanismos previamente diseñados, de las vacantes, destinado a proveer las reservadas a funcionarios de modo indefinido, y que sirve para articular la carrera profesional intracorporativa, previo, por tanto, a la oferta y selección de algunos nuevos.

Sistemas de Selección:

En la selección, el sistema se extiende a todos los ciudadanos a través de una convocatoria pública en los que se emplea el de oposición de manera ordinaria y los de concurso de manera excepcional.

Supuesto diverso ocurre en la provisión, pues este sistema se dirige a quienes y ostentan la condición de funcionarios, el que se rige de manera ordinaria por el concurso, admitiendo en algunos casos la libre designación. Con ello se reconoce el derecho de carrera al atender en primer lugar al criterio intracorporativo.

Para el personal funcionario de primer destino, tres son los sistemas de selección:

Concurso
Oposición
Concurso-Oposición

Oposición.

El sistema ordinario de ingreso del personal funcionario será el de oposición, no obstante en cualquiera de los sistemas se asegurará que sus características guarden relación con el puesto de trabajo a cubrir, sujetándose a los principios de Igualdad, Mérito y Capacidad, así como el de publicidad, incluyendo a tal efecto las pruebas prácticas que sean precisas, tales como de conocimientos generales o específicos pudiendo incluir la realización de test psicotécnicos, entrevistas y cualesquiera otros sistemas que aseguren la objetividad y racionalidad del proceso selectivo y salvo excepciones debidamente justificadas, en los procedimientos de selección que consten de varios ejercicios, al menos uno deberá tener carácter práctico.

La Oposición, en suma, consiste en la celebración de una o más pruebas para determinar la capacidad y la aptitud de los aspirantes y fijar su orden de prelación.

Concurso.

El Concurso, consiste en la comprobación y calificación de los méritos de los aspirantes y en el establecimiento del orden de prelación de los mismos. Este sistema, como se estableció anteriormente, es el utilizado de manera ordinaria en la provisión y lleva al candidato considerado más idóneo para ocupar un determinado puesto en la administración, previa valoración de los méritos que reflejen mayor puntuación frente a los otros posibles. En este sistema sustentado en los principios de mérito y capacidad son preferentes la valoración del trabajo en puestos anteriores, así como los cursos de promoción y perfeccionamiento superados en las escuelas de administración pública, las titulaciones académicas, la antigüedad, e incluso se considera la violencia de género, todo ello mediante reglas de valoración que reduzcan el margen de discrecionalidad a su máxima expresión, considerados en el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado de 10 de marzo de 1995.

Concurso-Oposición.

El Concurso-Oposición, es aquel que se aplicará cuando se considere el más adecuado y consiste en la sucesiva celebración de los mismos.

Concluye el proceso de selección y de ingreso a la función pública la expedición y aceptación de nombramiento legal y la toma de posesión del cargo, a partir del cual se es funcionario de carrera.

Nombramiento y Toma de Posesión.

Respecto del nombramiento cabe decir que el proceso selectivo puede incluir un período de prácticas o cursos selectivos, por lo que se prevé que los aspirantes que no lo superen perderán el derecho al nombramiento como funcionario de carrera. Superado el mismo, el nombramiento se publicará en el medio oficial.

Por último, el acto de nombramiento concluye el procedimiento de selección, pero la constitución de la relación jurídico-funcionarial

requiere además del acto condición, “la toma de posesión” (declaración de voluntad del funcionario que dota de bilateralidad el acto unilateral de expedición del nombramiento) que es el acto por el cual se presta juramento o promesa en la forma legalmente establecida, dentro del plazo señalado reglamentariamente, lo que implica su incorporación formal a una plaza de estructura de un Cuerpo Funcionario y en un puesto de trabajo. Al aspirante se le nombra primero funcionario de un Cuerpo y después se posesiona del puesto de trabajo para quedar definitivamente integrado al Cuerpo.

Algunas consideraciones de la situación actual en México.

El 10 de abril de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, de los Estados Unidos Mexicanos, cuya última reforma se publicó el 9 de enero de 2006, con el objeto de establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, estableciendo la carrera como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito.

El servicio de carrera, al cual se ingresará a través de un concurso de selección, está orientado primordialmente a los servidores públicos que ostenten categoría de confianza y conforme al catálogo de puestos se comprendan en los rangos de Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace, entre los que se comprenderán los niveles de adjunto, homologo o equivalente, independientemente de la denominación.

En la ley de mérito se establece un primer paso de la estructura del sistema, que si bien, como toda normatividad de nuevo cuño deberá complementarse para su mejora, traza ya las bases para establecer el servicio profesional en la administración que permita a los profesionales de la administración pública proyectar una trayectoria previsible, conocida con anterioridad que estimule su proyecto de vida laboral así como la profesionalización del servicio público que con la finalidad de satisfacer el interés público debe proveer la administración.

En la actualidad, difícilmente el funcionario público estaría en aptitud de consolidar una carrera en la administración pública, además del costo que representa para cualquier organización el proceso de conocimiento de la función cada vez que se reinventa la estructura funcional.

Resulta imprescindible diseñar los mecanismos que aseguren un verdadero sistema de selección y reclutamiento del recurso humano, con modelos objetivos que reduzcan a su mínima expresión la discrecionalidad de los sistemas tradicionales.

El tema del reclutamiento y la selección debe ser atendido como presupuesto básico de la conformación del modelo. Ciertamente, como afirma Mario Alberto Fócil Ortega,⁸ “...sólo algunas dependencias cuentan con áreas especializadas, en otras, dichas áreas no existen o no cuentan con personal especializado, ni con las herramientas técnicas necesarias para llevar a cabo este proceso de manera profesional.” “...la selección... se aplica sólo ocasionalmente (algunos exámenes psicométricos o técnicos y algunas entrevistas) sin que esto constituya un método en sí mismo, en estricto sentido lo que ha venido sucediendo es que las áreas de recursos humanos se limitan a contratar a aquellos aspirantes que son enviados por las áreas técnicas sin intervenir en el proceso...”

El desarrollo profesional, la capacitación y actualización, la evaluación integral de perfiles conforme a competencias y aptitudes, así como reglas claras de los modelos de selección que atiendan garantías de igualdad, de mérito y capacidad, son tareas pendientes que habrán de acometerse en los próximos años por la imperiosa necesidad de contar con mejores profesionales en las administraciones públicas, y cumplir con los cometidos de satisfacer las necesidades del interés de la comunidad.

⁸ FÓCIL ORTEGA, Mario Alberto. El Servicio Profesional de Carrera en México: Las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público. Revista de Derecho Administrativo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Enero-Abril de 2004.