

DE LA PROFESIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA A LAS CESANTÍAS Y DE LA LIBRE DESIGNACIÓN AL CESE EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA

Juan B. Lorenzo de Membiela

Doctor en Derecho

Sinopsis

Los numerosos ceses producidos en las últimas fechas producen no sólo un deterioro de quienes luchan por profesionalizar la Administración Pública sino también una conmoción para quienes se encuentran afectados por tal medida. La regulación jurídica aplicable a los funcionarios cesados es incompleta y, en alguna medida, confusa.

Este estudio intenta aclarar si dicha profesionalización es factible bajo el actual esquema político-administrativo, analizando posteriormente los inconvenientes que el cese ocasiona a los funcionarios afectados.

1. Introducción: de la profesionalización administrativa a las cesantías

No abundan los estudios administrativos sobre la situación que se crea tras el cese en un puesto provisto mediante libre designación. Ello puede que responda a que es una parcela del Derecho de funcionarios¹ muy con-

¹ Como acuñaba Royo-Villanova, en «El concepto de funcionario y la relación de función pública en el nuevo Derecho Español», *Revista de Administración Pública*, 1964, 44, pp. 9 y ss.

creta; tal vez a la falta de interés general o, quizás, a motivos más profundos, pues también la circunstancia del cese puede generar una afección anímica que hunde, a quien la padece, en una gran frustración si quiera sea temporalmente².

Estamos acotando el problema a la Administración periférica en donde la provisión de cargos se centraría en un nivel difícilmente calificable de político, a decir de muchos autores, entre ellos Jiménez Asensio³. Concretamente puestos tales como Director Provincial, Delegado Provincial o Jefe Provincial, que poseen un carácter subordinado respecto a los altos cargos directivos de la Administración General de marcado énfasis político; cargos, en suma, puestos de naturaleza burocrática-directiva cuyos miembros pertenecen a la función pública profesional, a grupos «A» concretamente. Sin embargo, a pesar que la gestión a realizar se limita, en muchas ocasiones, a obedecer las órdenes de sus superiores y que su independencia gestora es exigua por no decir inexistente, suelen sufrir igualmente el azote electoral.

De este modo, esta última trinchera directiva que, hoy por hoy, tenemos esbozada en los textos de función pública de la Administración General del Estado, se aparta bruscamente de la tan esperada profesionalización convirtiéndose, en la más de las veces, en tributo político del partido ganador o de la autoridad gubernativa provincial de turno o del responsable político provincial.

En las jornadas de trabajo sobre función pública organizadas por FETAP-Unión General de Trabajadores en 1981⁴, se apuntaba –y con total actualidad puede reproducirse hoy en día–:

«La libre designación, que parecía configurarse 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

² Ello estaría justificado por el grado de presión psicológica que la gestión produce, hecho éste desconocido por muchos funcionarios pues únicamente es perceptible por quien lo sufre y su equipo directivo más inmediato.

³ JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Altos cargos y directivos públicos*, 2ª Edic., Instituto Vasco de Administración Pública, Vizcaya, 1998, p. 209 y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La Ley de Medidas de la Función Pública: su incidencia en la estructuración del personal de las Comunidades Autónomas», en *Jornadas de Estudios sobre Administración y Función Pública en el Estado Autónimo*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1986, p. 37.

Igualmente en las jornadas organizadas por FETAP-UGT celebradas en Madrid, marzo-abril de 1981, tituladas *Tres días en torno a la reforma de la Función Pública*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 1981, pp. 145 y ss.

⁴ FETAP-UGT, *Tres días en torno a la reforma de la Función Pública*, cit., pp. 145 y ss.

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.»

En algunos estudios he defendido la libre designación como sistema de provisión idóneo para optimizar la gestión pública⁵. Dirigir una organización sin poder contar con un equipo de tu confianza es algo que difícilmente puede entenderse, pero esa utilización se enmarcaría dentro de un propósito gestor en la consecución del principio de eficiencia y eficacia del art. 103.1º de la CE. Esto es diferente al cambio directivo por razones *infrajurídicas* aunque, en este último caso, también se podría justificar únicamente dependiendo de lo que por eficacia entienda el comisario político. No seamos ingenuos: pensamos que el poder de los altos directivos se asienta sobre entes políticos territorialmente más reducidos: las provincias, que son las que constituyen la base primaria del alto poder político, concretamente los alcaldes y presidentes o secretarios políticos provinciales. Esa estructura piramidal es inversamente proporcional a la dependencia que los cargos más altos poseen respecto a sus bases políticas. Como vemos, todo es una cuestión de matices y perspectivas.

Jiménez Asensio, atribuyó a ese último escalón directivo la responsabilidad del correcto funcionamiento de la Administración Pública⁶, constituyéndose, como defiende Arenilla Sáez⁷, «en el núcleo de lo que sean los directivos en la Administración del Estado»; «de la memoria histórica» de la unidad administrativa, como apunta Jiménez Asensio y a decir de Max Weber «del saber especializado que garantiza la burocracia profesional»⁸.

⁵ Vid. «La libre designación como medio de optimizar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos», *Actualidad Administrativa*, 2004, 5, señalando:

«Reconocer al directivo esa libertad está justificada por tres razonamientos: primero, la implantación de la excelencia en las Administraciones Públicas demanda esta libertad organizativa, no ya sólo respecto a los titulares del órgano directivo sino también del equipo inmediato –y por qué no, del mediato a los cuales se les asignan las competencias gestoras– con la finalidad de coordinar adecuadamente la dirección: dinamicidad y compromiso que el concurso *sensu stricto* no otorga. Segundo, la libre designación como medio técnico de provisión no dista tanto de otros en los cuales la discrecionalidad administrativa es, en muchas ocasiones, más sutil, *v. gr.*: el concurso específico, que goza, además, de las garantías de la inamovilidad de todo puesto provisto mediante concurso. Y tercero, el interés de la sociedad en contar con un servicio público eficaz debe primar frente a cualquier consideración personal que impida una eficiente organización».

⁶ JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Altos cargos y directivos públicos*, cit., p. 210.

⁷ ARENILLA SÁEZ, M., «La estructura de la Administración pública. Análisis, evaluación y propuestas», en *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, dir. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A., Madrid, 1995.

⁸ WEBER, *Economía y Sociedad*, México, 1979.

No corresponde hablar aquí de la independencia y objetividad de la burocracia –en la acepción empleada por Fernández-Carnicero González⁹: organización dirigida a un aprovechamiento racional de los recursos sociales mediante una funcionalización del ejercicio del poder–. Tampoco de la incidencia del *management público* en el aparato burócrata¹⁰; pero, indudablemente, todo viene correlacionado: no se puede pretender modernizar la Administración Pública si el uso y abuso del cese político discrecional prescinde de directivos que, con objetividad, cumplan la eficacia y eficiencia intrínsecas a todo servicio público. Tampoco se puede defender la existencia de una Administración Pública profesional cuando el partido político busca denodadamente candidatos afines a sus intereses, no a sus ideas (ya que incurriría en una evidente paradoja que sería contraria al Estado democrático del art. 1.1º de la CE), generando desconfianza y recelo.

Sin embargo, todo esto se está produciendo y si con ello el Parlamento, que es la única institución que puede fiscalizar la eficacia de la Administración Pública, no se pronuncia, habrá que convenir que la realidad supera los ansiados postulados de la Ciencia de la Administración de construir una Administración Pública neutral, imparcial y profesionalizada, volviendo, de facto, al régimen de cesantías suprimidas por la Ley de Presupuestos de 3 de mayo de 1845¹¹.

Ocurre, y ha ocurrido, que frente a buenos gestores, otros de nuevo cuño en la Administración del Estado o en sus Organismos Autónomos, particularmente, se esfuerzan no en potenciar la mejora del servicio público, sino en arrancar placas de inauguración de sus antecesores, registrar despachos, inventariar bienes corrientes no inventariables, denunciar a compañeros cesados a la Inspección de servicios por la gestión realizada, aún los óptimos resultados, empíricamente demostrables. Y en suma, generar un clima de crispación organizacional, en donde los límites se traspasan sin ningún pudor, y en donde todo está permitido siempre que sirva como tributo político al Subdelegado respectivo para demostrar *pro-*

⁹ FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, «La burocracia como tradición», en *Revista de Administración Pública*, 1983, 100-102, pp. 1645 y ss.

¹⁰ ALEJANDRO NIETO, *Estudios de Derecho y ciencia de la Administración*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 173 y ss.

¹¹ *Vid.* GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. I, 9ª Edic., Instituto Editorial Reus, Madrid, 1946, p. 327.

Curiosa resulta, al menos, las últimas declaraciones del MAP de crear una carrera de directivos ajenos a los cambios políticos, la pregunta es la de siempre ¿qué directivos?: ¿los de antes, ya cesados, o los nombrados en estas fechas?, *vid.* Cemical, reproduciendo lo publicado en el diario económico «Expansión» el 9 de junio de 2004, http://www.diba.es/cemical/a-fixters/conductaEE09_06_04.pdf

fesionalidad. La objetividad tan deseada quiebra, la medida y equilibrio desaparecen y la Administración entra en una progresiva descomposición: retornan a las viejas usanzas del miedo y la amenaza frente a la motivación y consenso en la gestión. Algo, desde luego, ha cambiado. Y si estos gestores se mantienen en el cargo habrá que convenir que hay complicidades que son inaceptables en un Estado de Derecho.

2. Cese y desviación de poder

La función directiva en la Administración Pública está sujeta a distintos y distantes condicionantes. El primer gran problema es la limitación de su mandato, sometido a término resolutorio, *dies certus an et incertus quando*, pues la duración en el cargo se encuentra estrechamente unida, en el mayor número de ocasiones, a la permanencia de la autoridad que confirió el nombramiento. De un modo *pragmático* el Tribunal Supremo entra a analizar este problema haciendo pivotar la desviación de poder postulada en que se demuestre el carácter político del cese, cosa que puede resultar difícil cuando el cesado carezca de afiliación política pero quizás pueda ser más evidente cuando el nombrado sea afiliado o simpatizante del poderdante administrativo. El FD cuarto de la Sentencia de 29 de mayo de 1995¹² –con cita de otras del mismo Tribunal– explica:

«Hay que subrayar que estos señores fueron nombrados para estos puestos por un Gobierno que ya no está y, en consecuencia, es absolutamente lógico que el nuevo equipo designe a otras personas para desempeñar su política. Pero, según hemos dicho en las citadas Sentencias de 6 febrero y 18 mayo del corriente año, de estas declaraciones no es posible deducir, como hace el apelante, que el cese obedeciera a "razones políticas", en el sentido partidario de la expresión, sino, por el contrario, que la facultad de acordar el relevo en puestos de libre designación, que forma parte de la potestad organizativa de la Administración, se ejerció con la finalidad de llevar a buen puerto una línea política de gestión marcada por el nuevo Gobierno autonómico, objetivo que se presume vocacionado a la satisfacción de los intereses públicos[...].»

Como acto jurídico, el cese es un acto discrecional que no supone que se encuentre fuera de los imperativos del Derecho Administrativo en general y de la función pública en particular¹³. Ello significa que los requisitos formales o procedimentales cobren especial relieve para evitar ser calificado como acto arbitrario. El carácter restrictivo de derechos del cese otorga una nueva dimensión jurídica al mismo lo que obliga a la autori-

¹² (RJ 1995, 4399).

¹³ Cfr. MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑOZ, J.L., *Gobierno y Administración en la Constitución*, v. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, p. 981.

dad competente a ser escrupulosa con su dictado y manifestación evitando la arbitrariedad y la desviación de poder.

Preceptos constitucionales tales como el art. 105.c) que exige la audiencia al interesado en todos los procedimientos administrativos que le afecten que, curiosamente, no ha tenido una traducción normativa en el regulación del cese en la LMRFP de 1984 o en el RGI de 1995, pero que quizás deba ser exigido por la incidencia de la Ley 30/1992; o, sobre todo, el art. 9.3º de la CE, cuando garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, este último artículo, incluido en el Título Preliminar de la Constitución, lo que fortalece su ineludible observancia.

Esa última observación viene a colación de ceses que se están produciendo en la actualidad, muchos de ellos publicados en el BOE, que declaran la retroactividad del mismo a fechas anteriores a su publicación oficial¹⁴. No creo que estas formas pertenezcan a una Administración moderna que ha invertido mucho para alcanzar la *excelencia gestora* como medio de modernización. Esa falta de consideración, además, viene jalónada con otras *consecuencias colaterales* que bien podrían calificarse como «enseñamiento administrativo», consecuencia subsiguiente al cese, y que no pueden tener otro resultado que la desmotivación laboral. No hay que olvidar que la Administración es, sobre todo, producto de una continua evolución, sujeta inexorablemente a los modos gestores que sucesivamente han plasmado sus directivos. Y de entre todos esos modos, el creativo, es para mí el más provechoso para la organización y el ciudadano. Mucho más eficaz y elegante que el revanchista.

El cese en los cargos de libre designación adolece de imperfecciones graves. A salvo la consideración que las normas reguladoras del cese y adscripción provisional de puesto de trabajo prevén para los cuerpos especiales, para los funcionarios directivos de cuerpos generales cesados en libre designación la vuelta al anterior puesto es prácticamente imposible. So pena de permitir alguna triquiñuela legal como proveer la plaza vacante por otro funcionario en comisión de servicios y, posteriormente, cuando cese el directivo revocar la comisión concedida ubicando al cesado en lugar del comisionado. A salvo, siempre, las acciones judiciales contra el acuerdo revocatorio por desviación de poder, ya que el directivo no podría volver a su plaza como titular de la misma sino en adscripción provisional, no definitiva, lo que invalidaría la extinción de la

¹⁴ A título de ejemplo, la del Ministerio de Medio Ambiente, Orden 2 de junio de 2004, que publicada en el BOE en 11 de junio de 2004, retrotrae los efectos del cese a 3 de junio de 2004. O la Resolución del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 1 de junio de 2004, que publicada en el BOE en fecha 11 de junio de 2004, retrotrae los efectos del cese a fecha 1 de junio de 2004.

comisión de servicios que exige que se provea de modo definitivo. La adscripción provisional, como sabemos, es una situación transitoria. La ilicitud de la resolución administrativa acordando tal modo atípico de provisión se obtendría mediante la aplicación analógica del art. 64.3º del RGI de 1995 que impide la prórroga de la comisión de servicios cuando el puesto sea provisto de forma definitiva, constante la urgente e inaplazable necesidad de su ocupación por necesidades del servicio –que a la postre motivó su otorgamiento– en relación con el art. 6.4º del CC que regula el fraude de ley.

De todos modos, la doctrina de los tribunales, sanciona la ilegalidad de revocar una comisión de servicios por otra causa diferente a la provisión definitiva de la plaza. La STSJ de Andalucía de 20 de septiembre de 1999¹⁵, FD tercero, expone:

«El artículo 64 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo (RCL 1995\ 1133), por el que se aprueba 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, dispone, en su apartado 1, que “cuando un puesto de trabajo quede vacante podrá ser cubierto, en caso de urgente e inaplazable necesidad, en comisión de servicios de carácter voluntario, con un funcionario que reúna los requisitos establecidos para su desempeño en la relación de puestos de trabajo”, añadiendo, en su apartado 3, que “las citadas comisiones de servicios tendrán una duración máxima de un año prorrogable por otro en caso de no haberse cubierto el puesto con carácter definitivo...”.

La dición del precepto transcrito es lo suficientemente clara como para concluir que el recurrente podía ser cesado discrecionalmente en la comisión de servicio, antes de transcurrido el año de la asignación de la comisión, únicamente en el supuesto del nombramiento de otro funcionario, como titular con carácter definitivo, para el puesto asignado en aquella comisión.

En contra de lo que se sostiene en el escrito de contestación al de demanda, conviene advertir que la discrecionalidad no puede significar arbitrariedad, y es lo cierto que, en el caso enjuiciado, no sólo no se ha acreditado la concurrencia de alguna de las circunstancias previstas en el citado artículo 64, sino que ni tan siquiera se ha motivado la causa del cese, sin que, por otra parte, el recurrente haya tenido noticia o información alguna de dicho cese hasta el momento en que le fue notificada la laónica resolución ahora recurrida [...]».

Lejos de pensar estratagemas legales que puedan construirse y, muchas, dependiendo siempre de la voluntad favorable del órgano competente a tal fin, no olvidemos que para los directivos, en general, ser cesado supone

¹⁵ (RJCA 1999, 2752).

una «caída en vacío»¹⁶ en su carrera profesional por los perjuicios que conlleva. Entre otros: no regresar a su plaza de origen y perder, por ello, una retribución dineraria de cierta envergadura. Estos impedimentos condicionan, de forma inequívoca, la promoción profesional de los funcionarios y, con ello, su carrera administrativa. La solución no puede ser otra que el legislador modifique la regulación actual dictando otra más ajustada a lo que se pretende: la existencia de una verdadera carrera directiva con todas las garantías posibles, con una regulación más seria y profunda del cese.

Ello compensaría, en parte, los grandes sacrificios que un directivo periférico debe soportar, sometido, implacablemente, a variadas presiones de todo tipo y siempre bajo el recelo del cese por la sutil confianza política. No olvidemos que esa primera línea de mando debe enfrentarse no únicamente con las presiones políticas de la provincia, sino, también, con la gestión de personal de la organización, cuestión peliaguda si no se trata con filosofía gestora y templanza humana. Conjugando no sólo poderes o facultades sino también diferentes sensibilidades, imprescindibles, para mantener motivado al personal.

3. Regulación normativa del cese: la laguna jurídica del momento inmediato posterior al cese y antes de la adscripción provisional del funcionario público

El art. 58 del RGI de 1995 regula el cese de forma curiosa. Llamativo es que el apartado 1º del artículo –en relación con el art. 20.1º.e) de la LMRFP de 1984– lo primero que quiere expresar es su carácter facultativo o arbitrario: «los funcionarios nombrados para puestos de trabajo de libre designación podrán ser cesados con carácter discrecional». No define lo que es el cese, no da un concepto del mismo, sino que se limita a una de sus características administrativas como acto que es. No cabe duda que el legislador ha querido ir directamente a lo sustancial del cese obviando aspectos menos «relevantes» que puedan frenar su urgencia. Tampoco ha querido revestir el cese de mayores garantías, prescinde de una motivación, característica de todos los actos administrativos y máxime en materia de personal que afecta a derechos esenciales de los funcionarios. En suma, se quiere imprimir cese y rapidez de resolución y sumariedad a cualquier precio.

Esa inmediatez, como es lógico, tendrá algunos beneficios, si se realiza conforme a Derecho, siguiendo el procedimiento adecuado, pero lo que sí posee son defectos importantes en su regulación: la Resolución de

¹⁶ JIMÉNEZ ASENSIO, *Altos cargos y directivos públicos*, cit., p. 216.

15 de febrero de 1996 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública y la Secretaría de Estado de Hacienda, que dicta reglas aplicables a determinados procedimientos en materia de reingreso al servicio activo y de asignación de puestos de trabajo, es prueba de la deficiente regulación de esta institución no ya en la LMRFP de 1984, sino también en el RGI de 1995. Además que sólo regula pormenorizadamente la adscripción provisional en puesto de trabajo de funcionarios cesados, en lo que a este estudio importa, pero obvia, una regulación jurídica de la situación producida inmediatamente posterior al cese y anterior a la adscripción provisional más profunda y detallada.

Efectivamente, antes de la adscripción provisional el funcionario queda en una situación atípica, indefinida. No es expectativa de destino¹⁷. Por no ser, no tiene ni nombre. ¿Alguna prueba más de la dejadez del legislador en la regulación del cese? Las únicas previsiones son las contempladas en la RSE de 1996, apartado III.1º.b) y III.1º.d) y el art. 21.2º.b) de la LMRFP de 1984. La primera de contenido económico, determinado la retribución a percibir hasta que sea adscrito provisionalmente:

«Siempre que no exista puesto idóneo disponible, el Ministerio en el que haya tenido lugar el cese o la remoción continuará acreditando en nómina, hasta tanto se asigne puesto de trabajo al funcionario, las retribuciones básicas, el complemento de destino de su grado personal y las dos terceras partes del complemento específico que corresponda a un puesto de nivel de complemento de destino inferior en dos niveles al de su grado personal, complemento específico que se determinará según lo acordado por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones en su Resolución de 29 de noviembre de 1995, apartado tercero.

Las retribuciones acreditadas hasta el momento de la asignación del puesto de trabajo lo serán con el carácter de «a cuenta» de las que finalmente correspondan al funcionario. El Ministerio u organismo al que el funcionario sea destinado procederá a regularizar la situación retributiva del funcionario».

Ese complemento específico que refiere este apartado viene contemplado en la Resolución de 29 de noviembre de 1995 de la Interministerial de Retribuciones, debiendo ser, al menos, uno de los comprendidos entre los normalizados más frecuentes del nivel y área correspondiente al nuevo puesto de trabajo.

La segunda regla fija las funciones a realizar durante ese período, señalando que «durante el período que transcurra hasta la asignación de puesto de trabajo podrá encomendarse al funcionario tareas adecuadas al cuerpo o escala al que pertenezca».

¹⁷ El concepto de esa figura puede verse en mi obra *Situaciones administrativas de los funcionarios públicos*, Aranzadi, Pamplona, 2004, pp. 259 y ss.

El art. 21.2º.b) de la LMRFP de 1984 dispone la autoridad de la cual depende el funcionario público cesado antes de ser adscrito a su plaza correspondiente, previendo que quedarán a disposición del Subsecretario, Director del Organismo, Delegado del Gobierno o Gobernador civil u órganos análogos de las demás Administraciones, que les atribuirán el desempeño provisional de un puesto correspondiente a su Cuerpo o Escala.

Si se trata de cuerpos especiales, será el órgano superior, por ejemplo, la Subdirección General del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social en el caso de Letrados de la Administración de la Seguridad Social o la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, si Abogados del Estado.

Esa situación indefinida es considerada por el art. 3.h) del RGI de 1995 y art. 3.h) del RSAFC de 1995 como servicio activo a todos los efectos.

La resolución administrativa acordando el cese será remitida al Registro Central de Personal dentro de los tres días hábiles siguientes a su formalización, art. 37 del RGI de 1995.

Al amparo del art. 34 de la Ley 33/1987, de 23 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 en relación con el apartado 2.2º.3 de la Resolución de 2 de enero de 2004 que dicta instrucciones en relación con las nóminas de los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2-8-1984 y actualiza para el año 2004 las cuantías de las retribuciones del personal a que se refieren los correspondientes artículos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, las retribuciones que deberá recibir el funcionario cesado serán las correspondientes al mes del cese, tanto las básicas como las complementarias. Ambos artículos señalan que: «Las retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios del Estado que se devenguen con carácter fijo y periodicidad mensual se harán efectivas por mensualidades completas y de acuerdo con la situación y derechos del funcionario referidos al primer día hábil del mes a que corresponden [...]».

4. Retribución del funcionario transcurrido el mes del cese hasta la adscripción provisional en puesto de trabajo

Transcurrido ese mes y si no queda adscrito el funcionario a vacante idónea pasará a percibir las retribuciones que la RSE de 1996 prevé en el apartado III.1º.b) que dice «Siempre que no exista puesto idóneo disponible, el Ministerio en el que haya tenido lugar el cese o la remoción continuará acreditando en nómina, hasta tanto se asigne puesto de trabajo al funcionario, las retribuciones básicas, el complemento de destino de su grado personal y las dos terceras partes del complemento específico que

corresponda a un puesto de nivel de complemento de destino inferior en dos niveles al de su grado personal, complemento específico que se determinará según lo acordado por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones en su Resolución de 29 de noviembre de 1995, apartado tercero».

5. Creación del puesto a proveer mediante adscripción y retribuciones a percibir

Una de las consecuencias del cese es que se convierte en modo de provisión de puestos de trabajo a través de la adscripción provisional, provisión contenida en el art. 63.a) del RGI de 1995. De este modo, el art. 58.2º del RGI de 1995 explicita que: «Los funcionarios cesados en un puesto de libre designación serán adscritos provisionalmente a un puesto de trabajo correspondiente a su Cuerpo o Escala no inferior en más de dos niveles al de su grado personal en el mismo municipio, en tanto no obtengan otro con carácter definitivo, con efectos del día siguiente al de la fecha del cese y de acuerdo con el procedimiento que fije el Ministerio para las Administraciones Públicas».

Ese procedimiento es recogido en la RSE de 1996. Concretándonos en la Administración periférica el apartado III.2º.2. de aquella distingue varios supuestos:

a) Existencia de vacante idónea, apartado III.2º.2.a)

La asignación a la plaza se producirá en el plazo máximo de 15 días por el Delegado o el Subdelegado del Gobierno oído el Ministerio.

b) Inexistencia de vacante idónea en el lugar del cese, apartado III.2º.2.b)

El Delegado del Gobierno o el Subdelegado en el ámbito de sus respectivas competencias y a propuesta de los Directores o Jefes de Unidades de los servicios periféricos de cada departamento, atribuirá en el plazo máximo de 15 días el desempeño provisional de un puesto de trabajo vacante idóneo, a la vista de las necesidades de los servicios.

c) Inexistencia de vacante en la Administración periférica, apartado III.2º.2.c)

El Delegado del Gobierno o el Subdelegado en el ámbito de sus competencias, oídos los Directores o Jefes de Unidades de los servicios periféricos de cada departamento, determinará en el plazo máximo de 7 días, a la vista de las necesidades de los servicios, el centro o la unidad en que

deberá crearse el puesto, e instará al Ministerio u organismo afectado a que eleve la propuesta a la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones en plazo máximo de otros 7 días. Dicha propuesta será incluida en el orden del día de la primera reunión de la citada Comisión.

d) Funcionario perteneciente a cuerpo o escala que tenga atribuido puestos en exclusiva, apartado III.2°.2.d)

Si el funcionario pertenece a un cuerpo o escala que tenga atribuido puestos en exclusiva o a un cuerpo o escala al que corresponda desempeñar puestos no incluidos en las relaciones de puestos de trabajo, la asignación del puesto y, en su caso, la creación de puesto por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones, se efectuará a propuesta del Ministerio de adscripción. Tanto la asignación como la propuesta se efectuarán en el plazo máximo de quince días.

e) Retribución a percibir por el funcionario público adscrito provisionalmente

El apartado III.1°.f) de la RSE de 1996 establece que los puestos asignados con carácter provisional han de tener un complemento específico que deberá ser, al menos, uno de los comprendidos entre los normalizados más frecuentes del nivel y área correspondiente al nuevo puesto de trabajo, según lo acordado por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones en su Resolución de 29 de noviembre de 1995, sobre asignación de puestos de trabajo.

Ese apartado 3°.1 de la Resolución de 1995 concreta como complemento específico uno de los comprendidos entre los normalizados más frecuentes del nivel y área correspondiente al nuevo puesto de trabajo. No obstante queda por analizar qué entiende la CECIR como *nivel de complemento normalizado* más frecuente. Sin perjuicio de criticar que las Resoluciones de febrero de 1996 y noviembre de 1995 no expliciten la fórmula para concretar cuantitativamente ese concepto, esa omisión sólo acarrea un perjuicio económico temporal –pero perjuicio al fin y al cabo– toda vez que las retribuciones acreditadas hasta el momento de la asignación del puesto de trabajo lo serán con el carácter de «a cuenta» de las que finalmente correspondan al funcionario. El Ministerio u organismo al que el funcionario sea destinado procederá a regularizar la situación retributiva del mismo, apartado III.1°.b) *in fine* de la RSE de 1996.

Al amparo de la RSE de 1995, apartado III.3°.2. *in fine*, la plaza creada en adscripción provisional para los cesados en libre designación figurarán en la RPT con el acrónimo APP (Asignación provisional de puestos).

6. Diferencia entre las retribuciones a recibir por el funcionario después del primer mes del cese y las determinadas por la CECIR en la creación de la plaza en adscripción provisional

En cuanto a las retribuciones a percibir en tanto haya agotado el mes que le corresponde percibir íntegra la retribución y antes de ser adscrito provisionalmente al puesto vacante o creado, el apartado III.1º.b) de la RSE de 1996, concreta los siguientes conceptos: a) las retribuciones básicas, b) el complemento de destino de su grado personal y c) las dos terceras partes del complemento específico que corresponda a un puesto de nivel de complemento de destino inferior en dos niveles al de su grado personal.

Una vez creada la plaza por la CECIR para ser proveída mediante adscripción provisional las retribuciones serán las contenidas en el apartado III. 1º. f) de la RSE de 1996: tendrán un complemento específico que deberá ser, al menos, uno de los comprendidos entre los normalizados más frecuentes del nivel y área correspondiente al nuevo puesto de trabajo, según lo acordado por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones en su Resolución de 29 de noviembre de 1995, sobre asignación de puestos de trabajo.

Es evidente que la primera situación es más gravosa en tanto el funcionario únicamente percibirá las dos terceras partes del complemento específico. Ese perjuicio queda compensado una vez adscrito provisionalmente a su puesto de trabajo, en cuyo momento se regularizará económicamente por el Ministerio receptor.

Se obvian, por ser debidas, las retribuciones básicas: sueldo, trienios y pagas extraordinarias, art. 23.1º de la LMRFP de 1984, en tanto no sufren ninguna modificación tras el cese. Tampoco el complemento de destino consolidado al grado del funcionario cesado que será el mismo, art. 23.3º.a). El perjuicio más patente quedaría en la determinación del complemento específico. 

Abreviaturas

RGI de 1995: Real Decreto 364/1995, de 10 marzo 1995. Aprueba 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.

LMRFP de 1984: Ley 30/1984, de 2 agosto 1984, de Reforma de la Función Pública.

RSE de 1996: Resolución de 15 de febrero de 1996, Dicta reglas aplicables a determinados procedimientos en materia de reingreso al servicio activo y de asignación de puestos de trabajo para los de la Administración del Estado.

RSE de 1995: Resolución de 29 de noviembre de 1995, Criterios aplicables en determinados supuestos de reingreso al servicio activo y de asignación de puestos de trabajo.

CECIR: Comisión Ejecutiva de la Interministerial de Retribuciones.

RSAFC de 1995: Real Decreto 365/1995, de 10 marzo 1995. Aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.