

ASIGNACIÓN DE DESTINOS VERSUS MOTIVACIÓN: EL PELIGRO DEL ABUSO DE LA LIBRE DESIGNACIÓN

José Luis GARCÍA AMADOR



Desde el punto en que el empleado debe su puesto no a la ley ni a la capacidad ni a los méritos ni a ninguna otra regla segura y fija, sino al personal influjo, es consecuencia lógica y natural que los expedientes y asuntos de su incumbencia hayan también de decidirse más por el favor y la recomendación que por la justicia y la ley.

(Lorenzo Domínguez) (*)

Introducción



A motivación del personal es un asunto trascendental para una Armada que ve disminuir sus efectivos año a año sin lograr que un amplio rosario de medidas correctoras tengan el efecto deseado. Este problema empezó considerándose casi exclusivamente para la marinería, pero se está extendiendo ya hasta los cuerpos de oficiales.

La mayoría de los sociólogos entienden que la motivación de un profesional de formación superior es innata y anterior a la elección de carrera; no debería ser un problema para una organización, suponiendo que los que han accedido a ella han elegido libre y correctamente. El problema en este caso consiste más que en la necesidad de «motivar» en la necesidad de asegurar no tomar medidas que «desmotiven». Este tema no es fácil de simplificar, es muy complejo y está influido por muchos factores; no existe ninguna «varita mágica» para resolverlo, pero entre estos factores son fácilmente identificables los

(*) DOMÍNGUEZ, L.: *La cuestión de los empleos públicos en España*. 1875. Vid. ESCRIBANO TESTAUT, P.: *La Libre Designación en la provisión de destinos del personal militar profesional*. REDM, núm. 63, enero-junio 1994. Pág. 113.

derechos profesionales, y de su aplicación, la posibilidad de acceder al destino deseado. Sólo se tratará aquí la relación entre la asignación de destinos y la motivación, cargando la mano en los daños colaterales del sistema de Libre Designación (en adelante LD), sin mayor pretensión.

La LD es un sistema de provisión y asignación de destinos bien conocido ya que su concepto se gestó hace más de ciento veinticinco años, al igual que la cita que encabeza este modesto artículo. Sin embargo, no es fácil encontrar referencias directas a la LD en el campo de la cultura militar (1). Sólo se encuentran dos artículos relevantes, del capitán de navío Salamero Sánchez-Gabriel en la *REVISTA GENERAL DE MARINA* (RGM) y del capitán auditor Escribano Testaut en la *Revista Española de Derecho Militar* (REDM), que fundamentarán en gran parte nuestras líneas. En temas más generales de personal las referencias se amplían, pero desde los años 80, no mucho antes.

Con este artículo, se pretende contribuir a devolver el color original a los cristales con los que ven la LD los líderes actuales y futuros que tengan capacidad de reconducir la tendencia impuesta en materia de destinos desde los años ochenta.

El concepto de Libre Designación

El concepto de LD viene aparejado a la necesidad de regular la Función Pública como «intentos de superación del clientelismo político» (2) en el siglo XIX, al entenderse la necesidad de que en el servicio público existan personas independientes con altas capacidades técnicas y gestoras. Estas capacidades sólo se pueden asegurar con un profesional. A la independencia de este profesional sólo nos podemos aproximar con mecanismos de promoción exentos de selección por una persona o grupo reducido. El funcionario es ese profesional independiente.

La Función Pública profesional es en la actualidad un elemento esencial en la configuración del Estado de Derecho y la Función Militar formando parte indiscutible de ella. La concepción académicamente aceptada hoy del militar, es la de un funcionario (profesional de la Función Pública) que tiene asignado el uso legal de la fuerza y, además, como única característica que le distingue de todos los funcionarios civiles (pensemos en policía, bomberos, etc.), es que ha hecho un juramento en el que compromete su vida en la defensa de España (3). Otros también pueden llegar a poner en juego su vida, pero no la tienen «hipotecada» por un juramento. Este matiz es trascendental.

Quedan atrás los recelos que nuestros mayores tenían a ser caracterizados como funcionarios; al asimilar este término a burócrata, a la rutina, al papeleo, etc., y creo que hay una clara justificación en la afirmación de que el militar es funcionario y «algo más», contrariando la bien documentada opinión del hoy magistrado Escribano (4). Ese «algo más» es el juramento que, con la

vida como bien supremo, se alimenta de todas las virtudes castrenses que la tradición nos transmite y enseña.

Pues bien, desde los orígenes de esa regulación, donde se gestaron los conceptos de antigüedad y concurso de méritos (en adelante CM) como mecanismos de garantía de independencia de los funcionarios, se permitió conservar un cierto grado de utilización de la discrecionalidad (5) para puestos donde la «confianza» es la característica esencial y su valoración subjetiva. Ése es el concepto original de LD.

Desde la Ley 17/1989 hasta la actual 17/1999, con su desarrollo reglamentario, se definen los destinos de LD como aquéllos en «que se precisan condiciones personales de idoneidad que valorará la autoridad facultada para concederlos». Esta ampliación de la justificación de la LD a «condiciones personales de idoneidad», respecto a la inicial de la «confianza», que no se cita en la ley, es un apertura peligrosa de este término, contestada ampliamente con sólidas argumentaciones por Escribano (6). Hoy, aparte de ser legal, está generalmente aceptada.

Pero quizá el peligro de su utilización, más que en la definición de la persona idónea, reside en la cantidad de destinos que requieren de esta excepcionalidad y la escasa diferenciación conceptual en el uso que se hace de CM y LD. Escribano aporta en su artículo bastante jurisprudencia de tribunales españoles que anulan provisiones de destinos civiles por LD por no estar justificadas, que deberían hacerse por CM, con objetividad y transparencia.

Aunque no es habitual entre nosotros leer revistas jurídicas, es muy recomendable leer íntegramente el artículo de Escribano (7), al que se puede acceder fácilmente gracias a la Recopilación Digital de Publicaciones Periódicas de Defensa, editada por la Secretaría General Técnica del MDE, para ver una profunda y bien documentada visión jurídica de este término. Escribano es el número uno de su promoción y al recibir el despacho de teniente fue destinado a un puesto de especial responsabilidad por ese motivo. Actualmente es magistrado del Tribunal Supremo.

Encontramos, por otra parte, la visión de la LD de un gestor militar, del que lo aplica, concretamente del entonces jefe de la Sección de Oficiales de ALPER, el capitán de navío Salamero, en un artículo en la RGM (8). El que escribe estas líneas ni conoce ni ha tenido ningún tipo de relación con el capitán de navío Salamero, del que no pone en duda, nada ni profesional ni personalmente. Sólo se entra en la crítica de las ideas, que al escribirse públicamente, además de convertirse en una enseñanza y servicio, quedan sometidas al juicio de los demás. En él, se describe algo de lo que dice la ley sobre la asignación de destinos y algo sobre el proceso. Para cualquiera que lleve unos años en la Armada queda claro que el proceso se gesta en la DIGPER, y que está perfectamente regulado por el AJEMA en una instrucción de organización (9). Hasta aquí, nada nuevo. Lo nuevo es el artículo en sí; el jefe de la Sección de Oficiales de ALPER «explica» lo que es la libre designación, y entre líneas

se desprende que está escrito a raíz de numerosas quejas e instancias de compañeros por la aplicación de la LD. Mucho se ha hablado de este artículo en las cámaras de oficiales, pero nadie se ha animado a comentarlo aquí. Ya en 1989 el entonces ALPER, hablando del «problema de personal» decía que: «las cuestiones de personal son, han sido siempre, tema de conversación y de debate en cámaras, camaretas y sollados», añadiendo que sin embargo: «...en un foro de opinión tan relevante y abierto como la RGM, es raro encontrar aportaciones a tema tan controvertido (10). Deberíamos escribir más. Sólo exponer que frente al «todo vale» está el concepto de LD de la historia y del «jurídico».

Pues bien, la ley no declara que LD sea el procedimiento normal de asignación de destinos; de hecho, por su excepcionalidad restringe su uso al ministro, el cual delega en los JEMES las vacantes de los ejércitos que no son de su directa confianza o conocimiento. Y no se puede delegar más.

Hemos de destacar que en la exacta aplicación semántica, «que valora la autoridad facultada para concederlos», se extrae que esa autoridad debe conocer bien todos los detalles que forman esas «condiciones personales de idoneidad» de los candidatos, ya que los debe valorar. Por una persona, conocer bien a los candidatos, sólo se puede conseguir para unos cuantos puestos de responsabilidades cercanos. La competencia en la LD está asignada a órganos unipersonales.

En origen, la LD estaba reservada a los puestos más altos de la función pública, en la unión entre el funcionario y el político. En esos puestos en la Armada sólo hay almirantes y unos pocos oficiales.

La tendencia de clasificación de los destinos de los últimos años ha inclinado mucho la balanza hacia la LD, probablemente motivada en que facilita la gestión de personal. ¿Pero a quién se la facilita, a la institución o a un grupo de personas dentro de ella?

No cabe duda, que la gestión de personal no es fácil, y que se ha mejorado mucho desde ese punto de vista, de la gestión propiamente dicha. Se publican las vacantes con bastante antelación y hay muy poco personal en SAPAD. Pero sería injusto achacar ese éxito a la clasificación de las vacantes.

Cuando un problema está muy embrollado, es necesario aplicar soluciones sencillas. La LD, desde el punto de vista del gestor, es una herramienta cómoda, pero produce daños. Al simplificarse la enfermedad, hay que tratar de mejorar la medicina para disminuir los efectos secundarios.

Integración: bien de la Armada *versus* motivación

¿Cómo se puede mejorar o mantener la gestión de personal, seleccionar al mejor para un puesto, en plazos razonables, etc., aumentando la motivación o, mejor dicho, sin producir desmotivación?



Infantes de Marina del Tercio Norte desfilando en el ensayo del Día de las Fuerzas Armadas celebrado en La Coruña. (Foto: M. M. J.).

El almirante general Torrente Sánchez decía que «Todas las personas que deseen permanecer en la Armada deben tener probabilidades razonables de conseguirlo y suficientes expectativas de promoción» (11), y añade algo fundamental: «revisaremos los procedimientos de evaluación y clasificación para darles la mayor objetividad y transparencia». Palabras clave que dirigen la función pública y la redacción de la Ley 30/1992: objetividad y transparencia.

El almirante general Zaragoza Soto establece como primer objetivo de la Armada resolver el problema de personal: «Convertir la Armada profesional en una opción atractiva» (12), y respecto a la motivación de los oficiales se hará «ofreciéndoles cauces para sus legítimas aspiraciones personales a lo largo de toda su carrera y estimulando su iniciativa y liderazgo».

Las legítimas aspiraciones profesionales son dos: ascensos y destinos. Es lógico pensar que esas legítimas aspiraciones como mejor se defienden es primando la objetividad de la antigüedad y los méritos, frente a la subjetividad del prestigio. En materia de destinos, exprimiendo primero en beneficio de la institución el CM, con criterios claros y públicos, o, en su defecto, simplemente motivados. Esa forma de asignación de destinos está plenamente incluida en el nivel de competencias de ALPER, dedicado íntegramente al personal, con lo que además se conseguiría descargar de trabajo al AJEMA.

Además, si se continúa la tendencia actual en la clasificación de los destinos, prácticamente se eliminarán las provisiones por antigüedad de capitán de corbeta en adelante, o solo se dejarán en ellas los destinos que no quiere nadie. Cabe preguntarse para qué hacer el tremendo esfuerzo de reordenar promociones, con los daños colaterales en la motivación que produce, si posteriormente no habrá destinos atractivos donde la antigüedad así obtenida sirva para algo.

El mecanismo menos imperfecto para obtener al mejor para un puesto es el CM bien definido. Y no dará mucho más trabajo, sólo se elimina la discrecionalidad en la designación final de los procesos de LD actuales. A ello hay que añadir transparencia. El AJEMA se liberaría de una carga que, aunque aparentemente suponga una pérdida de poder, realmente supondría un inmenso aumento de prestigio. Es aquí de aplicación (a la institución no a la persona) la célebre frase: «La mujer del César no sólo debe ser honrada, sino parecerlo».

No hay nada más frustrante para el hombre que no conocer el motivo de sus desgracias. En la vida hay cosas inexplicables, como, por ejemplo, la muerte natural de un familiar cercano en su juventud, y no cabe para digerirlas otra cosa que recurrir a Dios. No sé cómo actúan en este caso los ateos, aunque tampoco me importa.

Pero en los asuntos terrenales, donde en causa-efecto intervienen personas, siempre hay una explicación. Negar esta explicación o reducirla al absurdo, «éste otro es más idóneo por sus características personales», provoca una herida que no dejará de sangrar hasta encontrar la explicación. Y aquí no se puede buscar a Dios, porque son responsables los hombres.

Cuando se asigna una vacante por LD, hay que valorar este daño: Uno la obtiene y varios quedan tocados. Cuando hay una explicación razonable, antigüedad, méritos, no hay ningún daño que no sane. Eso se cumple con CM y antigüedad.

La vida sólo se vive una vez y hay ciertas oportunidades en la profesión que sólo se tienen una vez. Si hay una explicación es fácil recuperarse, buscar otras oportunidades o conformarse con lo que se tiene. Si no hay explicaciones el sentimiento que surge es el de «romper la baraja», recurso o pedir la Reserva, y esto último sólo se lo pueden permitir algunos. En cualquier caso, se daña mucho, o incluso se pierde, la componente «vocacional» de la profesión, quedando únicamente la «ocupacional». ¿Cuántos continúan así en la Armada?

El mejor ejemplo de mala utilización de la LD es la asignación de mandos, que son los destinos de mayor responsabilidad y desarrollo profesional para los oficiales. Mucho se ha escrito sobre esto, sobre las cualidades de liderazgo, sobre la forma de determinar los mejores, sobre el proceso de selección, etc. Quizá sea éste el proceso de asignación de destinos más trabajado y perfeccionado en la Armada (con sus defectos, casi todos relacionados con los

informes), y hasta llegar a la decisión final se trabaja como un CM, pero se clasifica como LD.

¿Derechos profesionales?

Los militares somos conscientes de que debemos estar dispuestos en todo momento a ser llamados a la tarea que se nos encomiende, sea la que sea, por razones del servicio a España. Nuestro derecho y obligación fundamental es servir a España, y servirla de acuerdo a las Reales Ordenanzas de las FAS (RROO).

El capitán de fragata Rodríguez Garat, cuyos amenos artículos se digieren con la misma facilidad que la comida china, sin enterarnos, al hablarnos de la diversidad como un recurso que es necesario aprovechar (13), lo cual comparto, afirma que «los destinos —y en particular los buenos destinos— no son derechos inalienables de las personas. Ni siquiera son premios...». Y es verdad que no son inalienables, pero el Derecho con mayúsculas debe imperar al establecer la prelación para su asignación. No creo separarme mucho del pensamiento de Garat en el resto. No dice nada Garat sobre asignación por LD o CM. Probablemente se puede aprovechar perfectamente la «diversidad» aplicando bien el CM.

Todos los derechos profesionales del militar, extraídos del espíritu de las RROO: y que va perfeccionando a lo largo de su carrera, considero que se pueden resumir en tres: la antigüedad, los méritos y el prestigio.

La asignación de destinos, donde se desarrolla la profesión, tiene que estar guiada al considerar los derechos del peticionario por esas premisas: antigüedad, méritos y prestigio.

La antigüedad es una característica cuantitativa y fácil de medir. Durante siglos, por algún motivo, fue el derecho fundamental del militar. Con el tiempo, con una labor leal y discreta, todo llega. Además no puede aducirse que la antigüedad sea una losa del periodo de formación; ya no es inamovible; hay selección y reordenación, con todo lo que ello conlleva.

Los méritos también se pueden cuantificar de una manera más o menos compleja, con los criterios que se establezcan (en democracia, para la función pública, estos criterios deben establecerse por un órgano colegiado, en nuestro caso el Consejo Superior de la Armada): formación, cursos, experiencia-destinos, condecoraciones, etc. Si se conocen con antelación las aptitudes exigibles a determinados destinos y se pueden efectuar cursos a distancia, se facilita mucho la autoorientación profesional.

Sin embargo, el prestigio es más complejo, por ser una característica cualitativa, que depende de la observación subjetiva. La forma fundamental de cuantificarlo son los informes personales, de los que tanto se habla y escribe. Oficialmente se diferencia la «nota de informes» de esa otra nota nueva «de

prestigio» obtenida de encuestas. Conceptualmente estamos valorando lo mismo, desde distintos ángulos. Pensemos en los tenientes de navío T-Naz, E-Legante, D-Jado y C-Porro (14).

En la RGM hay espléndidas contribuciones a este tema: desde la muy debatida idea de corregir las notas por «informantes» (15) (tipificación) hasta las espléndidas aportaciones en forma de ensayo de los capitanes de fragata Rodríguez-Garat (14) y Caridad Villaverde (16), que en resumen concluyen en algo en lo que creo que hay un gran consenso de opinión en las cámaras de oficiales: se informa de un conjunto subjetivo, la persona, se asigna una nota global. Tratar de llegar a ella descomponiéndola en notas parciales no disminuye la subjetividad, ya que la valoración de estos conceptos sigue siendo subjetiva y, más aún, en algunos casos errónea, porque muchos conceptos no pueden ser evaluados de esta forma. Por ejemplo, la inteligencia. Hay tests perfectamente contrastados y validados en psicología para medir la inteligencia. No tiene sentido asignar una nota subjetiva en algo medible. Calificar la inteligencia de alguien de 1 a 10 es equiparable a asignar subjetivamente una nota de 1 a 10 en estatura. ¿Tiene sentido decir «este en altura es de 8»?

Quizá en los informes actuales se pretende valorar, junto con el prestigio, algo de los méritos, pero esto último no se puede hacer subjetivamente.

No quiero ser muy crítico con alguien que me supera mucho en antigüedad, valor que tengo en alta estima, pero ciertas cosas no se pueden escribir, y menos desde la posición de experto. En el artículo ya citado, el capitán de navío Salamero afirma que en el caso de que exista un órgano de trabajo nada hay que informar sobre él. Es decir, desconoce o interpreta que no es de aplicación la Ley de Procedimiento Administrativo (17), especialmente el artículo 35. Los militares somos muchas cosas, entre ellas ciudadanos con ciertos derechos restringidos en salvaguarda de la característica básica de la institución, la disciplina, pero sólo esos que marca la Constitución: la sindicación, la participación activa en política y la huelga. El resto de derechos los tenemos todos y sólo los pueden limitar los jueces.

Y se riza el rizo cuando afirma hablando de informar sobre un órgano de trabajo «y mucho menos sobre quienes son los miembros que lo han integrado» (18), cuando eso es lo primero en lo que se obliga a ser absolutamente transparente en todos los procesos civiles que afectan al personal. ¿Qué ocurre si en ese órgano hay un amigo, un enemigo o un familiar de un implicado? ¿Qué beneficio obtiene la institución del secreto? ¿En qué afecta eso al posible enemigo de España para que se aplique la ley de secretos oficiales? Además, con el tiempo, por el tamaño de la Armada, acaba sabiéndose casi todo.

Esa forma de actuar, sin transparencia, sólo puede dar lugar a malos pensamientos, por muy nobles que sean los actores que intervengan. Al que se ve envuelto personalmente en un proceso en el que se le niega la información fundamental le surgen dudas, inquietudes, etc., que ponen al borde del preci-

picio su lealtad y disciplina. No es necesario obtener detalles confidenciales de otra persona para entender una selección justa.

Otro aspecto destacable de todo derecho es que se perfecciona con el tiempo. Al pasar el tiempo se es más antiguo y se adquieren méritos y prestigio. También es lógico que sus efectos aumenten con el tiempo.

Así sucede, por ejemplo, con las retribuciones que se retribuyen, por antigüedad (grado-trienios) méritos y prestigio (complementos de destino). Van aumentando con el tiempo.

Los efectos sobre los destinos, sin embargo, van disminuyendo. En los primeros empleos la mayoría se asignan por antigüedad, mientras que en los más altos todos son de LD. En la cúpula, al rozar al poder político, no queda más remedio que hacerlo así, pero en el resto se podría reconducir un poco la situación.

Conclusiones

Si se analizaran globalmente las vacantes que se asignan por LD por un organismo de pensamiento autónomo como la COMESAR, probablemente se llegaría a la conclusión de que la mayoría deberían asignarse por CM. Ése es un estudio para el que hacen falta muchos datos que no están a disposición de cualquiera, pero que tiene la Armada.

La Armada necesita para los puestos de especial responsabilidad, como los mandos, a los profesionales que mejor se ajusten a las características de esos puestos; defínanse esas características, establézcase un baremo y aplíquese la Ley 30/1992. CM aplicado con objetividad, transparencia y fundamentado principalmente en los méritos, matizado por el prestigio (informes y encuestas). A igualdad de méritos, antigüedad.

Otra condición esencial para que pueda haber selección es no «estrechar mucho el cerco» de los condicionantes para poder solicitar la vacante, o dará lugar a contar con muy pocos peticionarios, incluso uno solo, lo que obligaría a asignarla sin seleccionar.

Y asígnense por antigüedad todas aquellas vacantes «no especiales», para las que se cumple la necesidad de la Armada con cualquiera de aquellos que reúnan las condiciones de empleo, cuerpo, escala, especialidad, sean más o menos atractivas. La especial responsabilidad no está unida a la bondad del destino y un destino nunca puede ser un premio.

Resérvense a la LD las vacantes en las que la «confianza» sea la característica fundamental, y utilícese por el AJEMA como determinante el criterio del Jefe directo que necesita de esa «confianza» por encima de las necesidades de gestión. Cuando varios cumplen esa condición esencial, la confianza del jefe directo, recuperemos el derecho de los peticionarios, la antigüedad.

(1) Para ello consultamos en los centros de documentación de CESEDEN y MDE a través, de Intranet y la Recopilación Digital de Publicaciones Periódicas de Defensa. Entendemos que esto abarca todos los medios científicos de divulgación de la cultura militar, al alcance de cualquier profesional, sin entrar en el campo de la investigación documental histórica en archivos y bibliotecas.

(2) ESCRIBANO TESTAUD, P.: *La Libre Designación en la Provisión de Destinos del Personal Militar Profesional*. REDM, núm. 63, enero-junio 1994, pág. 114.

(3) Esta «idea» fundamental está extractada del módulo de Sociología del Curso Avanzado de Pedagogía de la EMCE, y muy remarcada en el aula por el coronel Miguel Ángel Ballesteros Martín, profesor de la ESFAS.

(4) ESCRIBANO TESTAUD, P.: *Op. cit.* Págs. 129-131.

(5) Que no se debe confundir con arbitrariedad. Es muy didáctica la diferenciación que hace ESCRIBANO TESTAUD, P.: *Op. cit.* Pág. 118.

(6) ESCRIBANO TESTAUD, P.: *Op. cit.* Págs. 135-139.

(7) *Ibidem.* Págs. 113-141.

(8) SALAMERO SÁNCHEZ-GABRIEL, R.: *¿Qué es la Libre Designación?* REVISTA GENERAL DE MARINA. Nov.-2002. Págs. 591-594.

(9) Instrucción de Organización 001/1998 del AJEMA.

(10) LÓPEZ DE ARENOSA, F. J.: *El Personal en la Armada*. REVISTA GENERAL DE MARINA. Junio 1989. Pág. 684

(11) TORRENTE SÁNCHEZ, F.: *Una Armada para el Nuevo Siglo*. REVISTA GENERAL DE MARINA. Julio 2001. Pág. 10.

(12) ZARAGOZA SOTO, S.: *Líneas Generales de la Armada*. REVISTA GENERAL DE MARINA. Noviembre 2004. Págs. 584-585.

(13) RODRÍGUEZ GARAT, J.: *La diversidad: un recurso que es necesario aprovechar*. REVISTA GENERAL DE MARINA. Ago-septiembre 2001. Pág.208.

(14) RODRÍGUEZ GARAT, J.: *Una opinión más sobre los informes personales*. REVISTA GENERAL DE MARINA. Junio 2002.

(15) GARCÍA-FIGUERAS Y ROMERO, T.: *Hacia una corrección estadística de los informes personales*. REVISTA GENERAL DE MARINA. Noviembre 1993.

(16) CARIDAD VILLAVERDE, M.: *Los informes personales. La suerte y el arte del buen vivir*. REVISTA GENERAL DE MARINA. Noviembre 2004.

(17) Ley 30/1992, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

(18) SALAMERO SÁNCHEZ-GABRIEL, R.: *Op. cit.* Pág. 593.