

LOS PROBLEMAS DEL PERSONAL NO FUNCIONARIO

351: 35.082.15/392

por

Vicente-María González-Haba Guisado

Administrador civil del Estado y Secretario de 1.ª categoría

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. REFERENCIA A FRANCIA: 1. EL INFORME HAMON. 2. LA LEY DE 11 DE JUNIO DE 1983.—III. REFERENCIA A ESPAÑA: 1. NORMATIVA APLICABLE. 2. CUANTIFICACIÓN Y CLASIFICACIÓN. 3. CUADRO DE SOLUCIONES.—IV. PRECISION FINAL.

En todas las Administraciones públicas de corte occidental, se produce, en mayor o menor medida, el fenómeno del surgimiento de lo que se ha dado en llamar Función pública paralela, término que engloba a colectivos heterogéneos integrados por el personal contratado, temporero, interino, eventual, provisional, habilitado, etcétera, cuyas especiales características de «irregularidad jurídica» e «inestabilidad profesional» plantean serios problemas para la buena gestión de los servicios públicos, a la vez que generan graves injusticias para los propios afectados.

I. INTRODUCCION

La Administración española no es, por supuesto, una excepción a este planteamiento, y como ha escrito Albert CALDERÓ, «uno de

los fenómenos característicos de la degradación de las condiciones de empleo en la Administración es la proliferación de trabajadores sujetos a formas inestables de relación laboral» (1).

Las reivindicaciones y demandas formuladas en los últimos años por el personal contratado e interino son buena prueba de una situación insatisfactoria y conflictiva en la que se entrecruzan la posición de la Administración, dispuesta a aprovecharse al máximo de las ventajas que le otorga la ley, como parte situada en claro plano de predominio y hegemonía, y la de los propios interesados, que por todas las vías a su alcance tratan de conseguir la normalización de su vinculación definitiva y plena a la Administración. Entre nosotros, pese a las promesas de *todos* los Gobiernos de poner fin a este litigio, el tema ha tenido y sigue teniendo evidente trascendencia social, porque en él coinciden aspectos laborales, políticos, profesionales, organizativos, sindicales, etc., lo que determina que las soluciones a proponer no resulten ni cómodas ni convenientes para todas las partes implicadas.

El caso de Francia presenta connotaciones similares al de España. La problemática de los denominados «agentes no titulares» (2) está permanentemente abierta en el país vecino, y, como entre nosotros, los sucesivos Gobiernos han tratado de abordarlo eliminando o, al menos, racionalizando un estado de cosas que parece congénito al modelo occidental de Función pública.

Con motivo de la discusión en el Parlamento francés del proyecto de ley sobre derechos y obligaciones de los funcionarios, se ha afirmado que en las Administraciones estatales, según los distintos períodos considerados, el personal no titular ha supuesto entre un tercio y un quinto de sus efectivos totales, mientras que en las Corporaciones locales el porcentaje es superior, ya que alcanza, por lo general, un tercio y en los Departamentos llega a ser nada menos que la mitad (3). Para el Diputado Georges LAZABÉE, es posible

(1) Albert CALDERÓ: *El sindicalismo de los funcionarios públicos*, Editorial Avance, S. A., Barcelona, 1977, pág. 33.

(2) Sobre este personal, es de especial interés el libro *Les agents non titulaires dans l'Administration*, Institut Français des Sciences Administratives, Editions Cuias, cahier núm. 12, 1976, 298 págs. De este libro puede verse una recensión mía en el núm. 171 de *Documentación Administrativa*, págs. 397 a 430.

(3) En la Función pública local, el número de agentes no titulares es mayor que en la estatal. En los pequeños Municipios, el porcentaje llegaba en 1977 al 34,7 por 100 del total, mientras que en las comunidades urbanas, Distritos y Municipios importantes, la proporción era menor (13,8 por 100, 26,4 por 100 y 30 por 100, respectivamente). Y los porcentajes son todavía más fuertes en el personal de los Departamentos, donde en 1979 alcanzaba el 48,1 por 100 (*Rapport* de Michel SAPIN, número 1.278, Assemblée Nationale, septième legislature, première session ordinaire de 1982-1983, págs. 12 y 13).

hablar no ya de una Función pública *paralela*, sino *marginal*, puesto que «hay una brecha muy considerable en las garantías estatutarias» reconocidas a esta clase de personal público, que no se beneficia de los derechos, y frecuentemente tampoco de las ventajas materiales, que se otorgan a quienes revisten la condición de funcionarios (4).

II. REFERENCIA A FRANCIA

1. EL INFORME HAMON

Ante la urgencia y magnitud del problema de los no titulares, el Gobierno francés decidió a principios de 1981 solicitar un informe sobre su integración recabando la colaboración de varios expertos. A este respecto, por iniciativa del Ministro de la Función Pública y de las Reformas Administrativas, Anicet Le Pors, se formó una Comisión presidida por el profesor Francis HAMON y compuesta por los también profesores François COLLIGNON y Alain SOULOUMIAC, que se reunió en el otoño de 1981 para redactar el documento que fue entregado, en diciembre del mismo año, al Ministro citado en forma de informe acompañado de varios anexos (5).

En la *introducción*, se señala que más de una quinta parte del personal empleado por el Estado pertenece al personal no titular, proporción que es especialmente significativa y que obliga a preguntarse si los reclutamientos de este personal no responden a «necesidades profundas» y si los principios en que se asienta la Función pública francesa siguen guardando su valor tradicional.

A favor de la utilización del personal no titular, dos argumentos suelen esgrimirse. El primero es el de la flexibilidad, ya que la Administración no precisa apelar a pruebas selectivas complicadas, rígidas y lentas, y el segundo es el de la eficacia, ya que resulta menos caro reclutar una persona directamente del sector privado que tener que seguir un largo proceso de selección y formación. Sin embargo, el informe rechaza ambos razonamientos, ya que, de un lado, aunque la Administración cuando acude a este personal tiene libertad para cesarlo si es incompetente, de hecho pocas veces acaba desprendiéndose de él, y de otro, si la Administración tiene necesi-

(4) *Rapport* de Georges LAZABÉE, Diputado, núm. 1.453, Assemblée Nationale, septième législature, seconde session ordinaire de 1982-1983, págs. 13 y 14.

(5) Francis HAMON: *Les agents non titulaires de l'Etat*, Collection des rapports officiels, La Documentation Française, París, junio 1983, 161 págs.

dades permanentes que atender, se preocupa ella misma de formar y preparar a sus empleados.

Es claro que en todas las regulaciones de la Función pública a nivel europeo, se están introduciendo cambios para adaptarlas a las nuevas coordenadas sociales; pero hay determinados principios que no deben, a juicio del informe, ser cuestionados, porque «responden, en efecto, a las necesidades de una sociedad moderna por razones tanto económicas y sociales como políticas». Así, por algunos sectores se ha acusado de antieconómicas a las garantías de estabilidad del funcionariado, cuando las teorías modernas vienen a demostrar que las empresas del sector privado que triunfan son precisamente las que más practican la estabilidad en el empleo (6). «Licenciar un trabajador es perder una inversión, un hombre formado por la empresa y que está integrado en la organización». De otro lado, la rigidez de la que se acusa a la Función pública es relativa, ya que las estadísticas apuntan que la movilidad geográfica de los funcionarios es, como media general, dos veces superior a la de la población activa francesa. Y además sucede que la gestión de los funcionarios es más sencilla y plantea menos problemas que la de los agentes no titulares, ya que obedece a unas normas más precisas y menos complejas.

Desde un ángulo político, la existencia de gran número de empleados públicos que no están titularizados es inaceptable. Se vulnera el principio de la igualdad de acceso a los destinos públicos; se abre paso al nepotismo y al favoritismo, ya que se eluden las pruebas de selección, y se ataca la neutralidad misma del servicio público porque, al seleccionar a este personal, las consideraciones políticas acaban primando sobre las estrictamente profesionales.

Las *estadísticas* disponibles demuestran el alcance verdadero del problema que se estudia. En el Estado, en 1981 había cerca de 369.000 agentes no titulares, de los cuales 56.000 trabajaban de forma intermitente (estacional u ocasional). A estas cifras hay que añadir los 90.000 agentes no titulares que en 1978 había en los establecimientos públicos administrativos, así como los 110.000 «obremos afiliados» del Estado, que trabajan, por lo general, en los astilleros y que están afiliados al régimen general de retiro. Excluyendo

(6) Según el informe, un economista al analizar las causas del éxito de las empresas japonesas destaca la influencia positiva que tiene la defensa de la estabilidad laboral. Y trasladando esta tesis a Estados Unidos, resulta también que las empresas mejor gestionadas son las que siguen idéntica política que las japonesas.

a estos últimos, se puede elaborar el cuadro siguiente, según la naturaleza del empleo:

CUADRO NÚM. 1

<i>NATURALEZA DEL EMPLEO</i>	<i>Administraciones y servicios</i>	<i>Establecimientos públicos administrativos</i>	<i>Total</i>
A tiempo completo	214.000	74.000	288.000
A tiempo parcial	99.000	16.000	115.000
Intermitente	56.000	—	56.000
TOTAL	369.000	90.000	459.000

Desde una perspectiva sociológica, fijándonos en el sexo, se deduce de estos datos que hay mayoría de mujeres en la Función pública paralela o marginal, ya que, en diciembre de 1978, el 56 por 100 de los agentes no titulares de los Ministerios citados eran mujeres, mientras que en la misma fecha, el porcentaje de mujeres que eran funcionarios suponía el 48 por 100 del total. Y manejando el dato de la renta, dentro de las categorías de empleos a tiempo concreto, en la fecha citada la proporción de no titulares era del 12,9 por 100 en la categoría A, el 16,5 por 100 en la categoría B y el 20,3 por 100 en las categorías C y D. Esta última estructura explica la diferencia de salarios que se da entre el personal funcionario y el que no lo es. En 1976, los no titulares percibieron como media un salario neto que era igual al 72 por 100 del correspondiente a los funcionarios dichos (7).

Los agentes no titulares ocupan las funciones administrativas clásicas o tradicionales en muchos casos. Ciertamente hay supuestos en que se les encomiendan tareas o misiones que, por su carácter coyuntural o estacional, no corresponden al funcionario, pero ello no debe hacernos olvidar que más de la mitad de estos agentes trabajan a tiempo completo y asumen con frecuencia funciones que deberían ser confiadas a funcionarios.

Conocidos los datos de mayor interés, el informe se encarga de determinar qué contingentes de personal no titular podrán ser titularizados y qué contingentes del mismo quedarán excluidos: un

(7) En general, dentro de una misma categoría profesional, la diferencia salarial está a favor del funcionario. No obstante, hay excepciones que afectan, de un lado, al personal especializado, y de otro, a personas con cualificaciones profesionales raras y difíciles de encontrar, y de las que la Administración dispone pagándoles unas retribuciones superiores a las de sus funcionarios.

28 por 100 no será afectado por la ley que en su momento se elabore; más de la mitad del colectivo en estudio está llamado a ser titularizado cuando dicha ley entre en vigor, y un 18 por 100 queda en una situación a decidir. Por tanto, estos tres grupos de *no titularizables*, *titularizables* e *indeterminados*, que suponen, respectivamente, cifras iguales a 103.000, 198.500 y 67.500 agentes públicos, son los que sirven de base para las consideraciones que se irán haciendo a continuación.

Antes de proceder a explicar las medidas excepcionales a tomar respecto al personal no titular, conviene detenerse en la exposición de *medidas permanentes* orientadas a evitar que el fenómeno grave de la existencia del personal no fijo se dé en la Administración o, una vez eliminado, pueda nuevamente aparecer.

Hasta la fecha se han adoptado diversas medidas legales que no han dado apenas resultados satisfactorios (8). Según los expertos del informe, «el éxito de una ley que tiende a evitar la reaparición de tales excesos en el porvenir depende de una larga serie de reformas que serán tomadas para mejorar la organización y la gestión de la Función pública».

En principio, todos los empleos públicos permanentes que correspondan a servicios anuales a tiempo completo, ejercidos bajo la autoridad directa de la Administración, deben ser encomendados a los funcionarios. Si se cumplen todos y cada uno de estos requisitos, queda claro entonces que el empleo de que se trate debe ser atribuido a un funcionario profesional o de carrera. Tal es la razón de que, por ejemplo, los 100.000 docentes de escuelas privadas bajo contrato no estén llamados a la titularización al no depender directamente de una Administración pública, aunque sean designados por una autoridad administrativa y cobren de los Presupuestos del Estado.

Desde otro punto de vista, hay que considerar que se dan *excepciones* y determinados factores que «llevan a admitir la existencia de una fracción irreductible de no titulares», por lo que no se trata tanto de cuestionar la justificación de la misma cuanto de arbitrar

(8) Aunque se han realizado numerosos esfuerzos a partir de la Ley de 3 de abril de 1950, la proporción del número de agentes no titulares del Estado ha permanecido bastante estable. En el otoño de 1975, el Plan Peronnet debía posibilitar la titularización de 250.000 auxiliares a tiempo completo en el plazo de cuatro años, pero sus previsiones sólo se cumplieron parcialmente. «Este fracaso —afirma el Diputado Michel SAPIN— testimonia de forma incuestionable la falta de determinación del Poder precedente para resolver el problema de los no titulares» (*Rapport* de Michel SAPIN, op. cit., pág. 4).

medios más severos que eviten que las facultades concedidas a la Administración, para supuestos muy determinados, sean utilizadas abusiva y exageradamente.

Como excepción al principio expuesto más arriba, hay que dejar siempre a la Administración capacidad de maniobra para contratar, aun a tiempo completo, empleos permanentes en supuestos específicos; por ejemplo, para nombrar en el extranjero directores de servicios culturales, que deben ser escogidos entre las élites locales. Pero esta libertad de contratación ha de ir acompañada de ciertos *límites*, no fáciles de concretar *a priori*. A modo indicativo, se habla de que la duración de estos contratos no sobrepase un tope determinado de tiempo, o de que guarden una proporción fijando su número con arreglo a los efectivos reales de funcionarios. E iguales o similares límites y garantías deben tomarse cuando se trate de empleos temporales o a tiempo parcial, ya que, en caso contrario, se corre el riesgo de utilizarlos para finalidades extrañas a su verdadera razón de ser.

Junto a estas medidas, el informe propone otras que llama *de acompañamiento*, también dirigidas a disminuir la necesidad de contratación de personal no funcionario y favorecer su integración permanente en determinados casos. Para los autores del documento, debe procederse a la organización de una agencia interministerial de intercambio de personal, cuya necesidad es sentida por todos los Ministerios. Costosa en su creación, a la larga sería rentable siempre que se la dotara de medios modernos de gestión. Con equipos especialmente preparados para el intercambio y la sustitución, más competentes que los agentes no titulares escogidos localmente y sin atender a ningún criterio de globalidad, esta agencia sería un vector poderoso de la reforma y modernización de la Función pública, y también un instrumento de regulación del mercado de trabajo. Al final de un período, por ejemplo, de seis años, los agentes integrantes de estos equipos volantes deberían contar con la posibilidad de ser reclasificados en los respectivos Cuerpos sedentarios.

Junto a la creación de la agencia interministerial, podría pensarse en la utilización del sistema de listas complementarias de candidatos aprobados en las pruebas selectivas y preparados para cubrir las defecciones o ausencias de otros candidatos por enfermedad, dimisión, excedencia, etc. En este sentido, tiene justificación que se pida la derogación de la regla que prohíbe sacar a provisión por concurso un número de empleos superior al de las vacantes existen-

tes. Y como otra fórmula a tener en cuenta, el informe habla de un procedimiento de integración permanente para cada categoría de no titulares, permitiendo que los agentes no titulares accedan a la Función pública por la vía del turno exterior, y para lo que la Comisión administrativa paritaria del Cuerpo de acogida deberá expresar previamente su opinión (9).

Al lado de las medidas permanentes, hay que situar otras *medidas transitorias* que tienden a lograr la integración en los Cuerpos de la Función pública, antes de la expiración del plazo marcado de cinco años, de una gran parte de los agentes no titulares actualmente reconocidos como tales.

Estas medidas, en cuanto que derogan normas legales en vigor, serán sometidas al Parlamento y se enfocan hacia la resolución de determinados puntos conflictivos o discutibles, como son los que siguen:

— Determinación de los agentes no titulares que están llamados a beneficiarse de las medidas de integración. En principio, todos aquellos que ocupen puestos que reúnan las condiciones obligatoriamente exigibles en el futuro para ser ocupados por funcionarios, serán titularizados, si bien deberán cumplir otras exigencias complementarias, como la de reunir los requisitos para acceder a los cargos públicos, haber cumplido una duración mínima de servicios efectivos a tiempo completo y estar en el ejercicio de sus funciones en una fecha determinada y que sirva de referencia general.

— Situación jurídica de los agentes no titulares durante el período transitorio previo a su eventual integración. Se trata de otorgarles una protección especial en la fase intermedia que ha de conducirles a la plena integración. Sería ilógico concederles más garantías y ventajas que si ya fueran funcionarios; de ahí que se pudiera pensar en que, por ejemplo, no se les cese fuera de los casos previstos en las normas estatutarias para los funcionarios.

— Contenido de la opción ofrecida a los agentes no titulares. En algunos casos sucederá que los agentes susceptibles de ser titularizados estimen que las ventajas de su titularización sean inferiores a los inconvenientes. De ser así, debe huirse de toda coacción

(9) En los Anexos se proponen otras medidas para completar el dispositivo de las que ahora se enuncian. El informe habla, en concreto, de la gestión previsional, la creación de nuevos Cuerpos que respondan «a las necesidades ligadas a la evolución técnica» y una flexibilización de las normas sobre movilidad de los funcionarios.

y, por el contrario, hay que ofertarles una facultad de opción para que se decidan o por el puesto que les vaya a corresponder como funcionario en prácticas o en ejercicio o por el puesto que tenían con anterioridad renunciando así a la titularización. En este último supuesto, se entiende que renuncian a las ventajas de la misma, si bien podrán seguir desempeñando el puesto que tenían antes como agentes no titulares, según las condiciones de duración y permanencia que se establezcan.

— Criterios de reparto de los agentes entre los diversos Cuerpos. Si las funciones atribuidas a cada uno de éstos están bien definidas, no se plantean grandes problemas; pero si, como sucede en la realidad, funcionarios que pertenecen a Cuerpos que no están situados en el mismo nivel jerárquico ejercen funciones casi idénticas, las complicaciones se hacen inevitables. Por ello, el criterio funcional deberá ser completado con otros, como el nivel de retribuciones, el de títulos o diplomas requeridos para el ingreso, etc.

— Modalidades de acceso a los Cuerpos correspondientes. Cabe hablar de un nombramiento directo de todos los agentes que cumplan las condiciones exigidas, del examen profesional o de la inscripción en una lista de aptitud elaborada por la Comisión administrativa paritaria del Cuerpo de acogida o, en su defecto, por una Comisión especial en la que estén representados los interesados. Obviamente, el concurso, que es el modo normal de reclutamiento de los funcionarios públicos, no se considera aquí, ya que no se trata de seleccionar candidatos o aspirantes al ingreso en la Administración, sino de regularizar la situación de cierto número de agentes no titulares que llevan más o menos tiempo trabajando para ella.

— Criterios de reclasificación de los agentes no titulares en sus Cuerpos de acogida, según el tiempo de servicios efectivos prestados como tales. Si son integrados en un Cuerpo de nueva creación, nada se opone a que dichos servicios sean contabilizados, ya que no se perjudica a los intereses de otros funcionarios que, por hipótesis, no existen. Y si la integración tiene lugar en un Cuerpo creado con anterioridad, habrá que conjugar los intereses de sus componentes con los de los agentes no titulares que accedan al mismo.

— Cómputo para las pensiones de los servicios prestados en cualidad de agentes no titulares. Estos ya han venido pagando sus cotizaciones de retiro a la Seguridad Social y al IRCANTEC, pero es evidente que hay diferencias sustanciales entre el régimen de retiro

de los funcionarios y el de los no titulares. De ahí la necesidad de arbitrar soluciones que no sean injustas ni tampoco discriminatorias.

— Remodelación de la pirámide interna de los Cuerpos. Hay que tener en cuenta que las expectativas de carrera de los integrantes de un Cuerpo de funcionarios dependen no sólo de las reglas establecidas para el ascenso, sino también de la «pirámide interna» de dicho Cuerpo, o sea, del reparto que se hace de los puestos de trabajo entre los diferentes grados. Al integrarse en aquél nuevos contingentes, es preciso prever que muchos no titulares serán situados en el grado inicial del respectivo Cuerpo de acogida, y si se quiere evitar que el ritmo de promoción y ascenso no se ralentice, habrá que aumentar el número de empleos clasificados en los grados superiores paralelamente al ensanchamiento en la base. El problema es determinar si la remodelación tendrá que realizarse simultáneamente a la puesta en marcha del plan de titularización o, por el contrario, la proporción entre los efectivos asignados a los diversos grados se efectuará de manera progresiva.

El Informe Hamon finaliza con una serie de *Anexos*, hasta un total de seis, cuyo contenido es muy diverso, como se deduce de sus correspondientes rótulos o denominaciones:

— Anexo I, que contiene varias proposiciones sobre el plan de titularización y que afectan a los puntos siguientes: número total de agentes susceptibles de beneficiarse de estas medidas; categorías de los agentes no titulares a los que han de concederse prioridad, y fijación de los efectivos que serán titularizados en cada tramo anual, partiendo de una cifra global de 270.000 agentes susceptibles de titularización (10).

— Anexo II, que recoge varias proposiciones de reformas complementarias a introducir en la Función pública, como son la implantación de una gestión previsional a través de una reforma presupuestaria que permita establecer previsiones de personal para un período determinado de tiempo; la flexibilización de las normas que regulan la posibilidad de que un funcionario sea destacado en un determinado Ministerio u organismo, y la creación de nuevos Cuerpos interministeriales que estén integrados por funcionarios especializados en tecnologías de vanguardia.

(10) Este número se desglosa de la forma siguiente: 220.000 agentes a tiempo completo y 50.000 agentes a tiempo parcial. En un plazo de cuatro años sería preciso crear, como media cada año, 67.500 empleos, que, a juicio de los autores del informe, «es verdaderamente muy elevada».

— Anexo III, que trata de los problemas derivados de una integración masiva de agentes no titulares y relativos a los mecanismos e instituciones del seguro de vejez.

— Anexo IV, que analiza los costes del proyecto de ley relativo a la reabsorción de los agentes no titulares del Estado y de los establecimientos públicos administrativos. Se trata de conocer la incidencia de la titularización sobre las remuneraciones y sobre las cargas sociales, así como de determinar el coste de funcionamiento de la agencia interministerial de sustitución o reemplazamiento de personal apoyándose en varias hipótesis.

— Anexo V, que contiene varios estudios pedidos por la Dirección General de la Administración y de la Función Pública sobre los Cuerpos de funcionarios, sobre las pirámides de empleos que se dan en los mismos, sobre la clasificación de los funcionarios y de los agentes no titulares que accedan a un Cuerpo de funcionarios y sobre la organización administrativa en el medio rural.

— Anexo VI, que reproduce el texto del proyecto de ley por el que se definen las condiciones en las que deben ser provistos los empleos civiles permanentes del Estado y de sus establecimientos públicos, y se autoriza la integración de los agentes no titulares que ocupan tales empleos.

2. LA LEY DE 11 DE JUNIO DE 1983 (11)

Como consecuencia del Informe Hamon, cuya estructura y líneas básicas acaban de ser expuestas, el Ministro de la Función Pública y de las Reformas Administrativas presentó al Gobierno un Proyecto de ley con una doble finalidad: limitar en lo sucesivo el reclutamiento de personal no titular y proceder a la integración de la mayor parte de estos agentes. Tramitado por el Parlamento, el Proyecto se ha convertido en la Ley número 83-481, de 11 de junio de 1983 (*Diario Oficial* del 14 de junio), cuyo *objetivo* consiste en terminar con esa eterna obra de Penélope, en que por el día, los no titulares eran titularizados, y por la noche, los no titulares eran reclutados» (Diputado Michel SAPIN).

El texto se divide en dos Títulos que responden a motivaciones distintas. En el primero, se contienen un conjunto de normas dirigi-

— (11) Francis HAMON y Alain SOULOUMIAC: «Loi du 11 juin 1983 relative a l'intégration des agents non titulaires», en *Revue L'Actualité Juridique-Droit Administratif*, número 9, 20 de septiembre de 1983, págs. 471-475.

das a impedir y obstaculizar que, por parte de los servicios públicos estatales, se recurra en el futuro al personal no titular para ocupar empleos permanentes a tiempo completo, tratando de cortar el problema antes que se genere. Y en el segundo, se agrupan varios preceptos que tienden, de modo transitorio, a integrar a los agentes no titulares actualmente en funciones, buscando resolver un problema que de hecho existe en la Administración.

Dentro de las *disposiciones permanentes* (Título I), como principio general, el artículo 1.º establece que «los empleos permanentes a tiempo completo de las Administraciones, servicios y establecimientos públicos del Estado son ocupados por funcionarios», lo que supone una novedad a nivel legislativo porque el Estatuto de 1946 señalaba que los funcionarios son «nombrados en un empleo permanente», pero no matiza que los empleos permanentes del Estado deben ser ocupados por funcionarios. Y el mismo artículo añade que «las sustituciones de los funcionarios que ocupan esos empleos, en la medida en que corresponden a una necesidad previsible y constante, deben ser realizadas llamando a otros funcionarios» (12).

Como *derogación* al principio general enunciado, el artículo 2.º admite que se pueden crear empleos de agentes contratados en el presupuesto de cada Ministerio o establecimiento «cuando la naturaleza de las funciones o las necesidades de los servicios lo justifiquen, especialmente si no existe Cuerpo de funcionarios susceptible de asegurar esas funciones», o también cuando se trate «de funciones nuevamente asumidas por la Administración o que precisen conocimientos técnicos altamente especializados». Como comentan Francis HAMON y Alain SOULOUMIAC, la palabra «especialmente» permite pensar en otras hipótesis para contratar personal, aparte de las que el precepto regula (13).

Las *limitaciones* a la contratación de personal son dobles: de un lado, los empleos han de ser creados en el presupuesto de cada Ministerio, y de otro, los agentes contratados lo son por una duración máxima de tres años, renovables los respectivos contratos una

(12) Determinados empleos quedan al margen de estas reglas de carácter general y aparecen enumerados de forma limitativa en el mismo artículo 1.º Así sucede con los empleos del personal militar, de las Asambleas parlamentarias, de los establecimientos públicos del Estado que tienen carácter comercial e industrial y Magistrados, con los empleos superiores cuyos titulares son designados por el Gobierno, etc.

(13) El artículo 4.º procede a hacer una interesante distinción: si las funciones a realizar responden a una necesidad permanente, implicando un servicio a tiempo incompleto, son encomendadas a contratados, y si las funciones tienen un carácter más bien estacional u ocasional, son atribuidas al personal contratado cuando no puedan ser efectuadas por funcionarios titulares.

sola vez por idéntico período (art. 2.º). Además, según el artículo 5.º, sendos decretos del Consejo de Estado deben fijar las disposiciones aplicables a los agentes no titulares y determinar las categorías de empleo que pueden ser creadas en aplicación de los artículos 2.º y 4.º, así como los modos de reclutamiento. Este último decreto habrá de ser revisado cada tres años para decidir los Cuerpos de funcionarios que, a la vista de las necesidades advertidas, sea preciso crear.

El artículo 6.º, que modifica en ese punto la Ordenanza de 1959, establece el sistema de la *lista complementaria* de candidatos suplentes admitidos para sustituir a los que, por razones diversas, no llegan a ser nombrados o para cubrir vacantes que puedan eventualmente existir en el intervalo de dos concursos. Se introduce así «un elemento previsional» (Francis HAMON y Alain SOULOUMIAC), que permite una mayor agilidad en las tareas de gestión del personal, si bien hay algunas limitaciones que recortan las facultades de los Jurados y Tribunales; así, en cada Cuerpo el número de puestos a cubrir por los candidatos incluidos en la lista complementaria no puede exceder de un porcentaje, fijado por decreto, respecto del número de empleos ofertados en el concurso de que se trate, y la validez de la lista desaparece cuando se abren las pruebas del siguiente concurso o, en todo caso, un año después de su elaboración.

Pasando ahora a los *preceptos transitorios* (Título II) que regulan la integración propiamente dicha, el legislador ha querido recoger en ellos un conjunto «de medidas excepcionales de titularización» para tratar de poner fin a una situación pasada que carecería de solución si se aplicaran medidas normales y ordinarias. Como dice la Exposición de Motivos del Proyecto de ley, en ellos se quiere conjugar «las aspiraciones legítimas de los no titulares, los intereses de carrera de los funcionarios y los imperativos de gestión de la Administración».

Con arreglo al artículo 8.º, «los agentes no titulares que ocupen un empleo que reúna las características definidas en el artículo 1.º tienen vocación a ser titularizados, a petición propia, en empleos de la misma naturaleza que estén vacantes o que sean creados por las leyes de presupuestos», siempre que cumplan determinados requisitos o condiciones: *estar desempeñando sus funciones* a la entrada en vigor de la ley; *haber prestado servicios efectivos* en el momento de solicitar la integración durante, al menos, dos años a tiempo completo o cuatro a tiempo parcial, y *reunir las condiciones de nacionalidad, jurídica y de aptitud física* a que se refiere la Orde-

nanza número 59-244, de 4 de febrero de 1959, relativa al Estatuto general de funcionarios.

Junto a estos *supuestos generales* del artículo 8.º, relativos a empleos permanentes a tiempo completo, hay otros *casos particulares* que, como comentan Francis HAMON y Alain SOULOUMIAC, se refieren a «situaciones más complejas» que, en principio, podría dudarse que debieran ser contempladas, pero que, en base a «razones sociales fácilmente comprensibles», merecen la atención del legislador. Por ejemplo, el artículo 9.º trata del personal civil de cooperación cultural, científica y técnica que trabaja en Estados extranjeros o en un organismo en el que ha sido destinado, y del personal civil de establecimientos y organismos de difusión cultural o de enseñanza en el extranjero, mientras que el artículo 11 se refiere a los agentes no titulares que ocupan, «a tiempo parcial», un empleo que reúne las características definidas en el artículo 1.º (puesto permanente a tiempo completo) y que pueden ser titularizados si cumplen ciertos requisitos (14).

A juicio de los dos autores citados, no hay contradicción entre el artículo 4.º y el 11. Mientras aquél se refiere a funciones permanentes, que suponen una actividad a tiempo parcial, por lo que los agentes que las asumen no deben ser titularizados, el artículo 11 contempla los supuestos de empleos que reúnen las características del artículo 1.º, es decir, son permanentes a tiempo completo.

En cuanto a las *condiciones que deben reunir los agentes* para optar a su titularización, el artículo 8.º especifica las siguientes: estar en el ejercicio de sus funciones a la fecha de la publicación de la ley o beneficiándose de una licencia o permiso autorizado por la legislación social; haber cumplido, a la fecha de la presentación de su solicitud, servicios efectivos de una duración equivalente a dos años, por lo menos, de servicio a tiempo completo, y cumplir las condiciones ordinarias de acceso a funciones públicas (edad, nacionalidad, aptitud física, etc.).

Las *vías de acceso* a los diferentes Cuerpos por parte de los no titulares se enumeran en el artículo 14. Se cita, en primer término, el examen provisional, y a continuación, la inscripción en una lista de aptitud elaborada en función de la valía profesional de los aspi-

(14) Una categoría singular de agentes no titulares a tiempo parcial la forman los sustitutos encargados de funciones docentes en un establecimiento de enseñanza superior dependiente del Ministerio de Educación Nacional (art. 13).

rantes. Y en tercer lugar, cuando se trate de Cuerpos creados en virtud de esta ley, el acceso tendrá lugar por integración directa.

Otros aspectos de interés se refieren a la garantía de que los agentes no titulares incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley, no pueden ser cesados más que por insuficiencia profesional o por motivo disciplinario hasta la finalización de los plazos de opción que les sean concedidos en los decretos de aplicación y desarrollo. Y en cuanto a las *retribuciones*, los agentes afectados reciben una remuneración, al menos, igual a su remuneración global anterior si son integrados en un Cuerpo de categoría C o D; igual, por lo menos, al 95 por 100 de dicha remuneración si se les integra en un Cuerpo de nivel B, e igual, por lo menos, al 90 por 100 si la integración se produce en un Cuerpo de nivel A. Llegado el caso, los interesados pueden percibir una indemnización compensadora; pero la suma total de esta indemnización y de la retribución no puede ser superior a la retribución correspondiente al último escalón del grado más elevado del Cuerpo al que acceda el interesado.

A la hora de concluir el análisis de la ley, hay que recordar con Francis HAMON y Alain SOULOUMIAC que su *aplicación* supondrá «una tarea difícil». El poder reglamentario deberá actuar con celeridad y eficacia (15), porque la ley deja al juego del reglamento un ancho campo de actuación para que trate de armonizar «los intereses de los agentes a los cuales la ley reconoce vocación a ser titularizados, y los de los funcionarios que ya son miembros del Cuerpo de acogida». Y, además, habrá que contar con la actividad de los propios funcionarios, ya que «el éxito de esta ley descansa también en una gran parte sobre la actitud que adopten los agentes de la Función pública y las organizaciones que les representan».

III. REFERENCIA A ESPAÑA

1. NORMATIVA APLICABLE

En nuestro país, el problema del personal no funcionario (básicamente contratados e interinos) ofrece perfiles de interés, aunque las estadísticas disponibles no permitan ajustar unas cifras definitivamente válidas que ayuden a acotar con exactitud la situación actualmente existente.

(15) Los Decretos a los que el texto de la ley se refiere deberán ser dictados en el año siguiente a la publicación de la misma (art. 24).

La normativa aplicable a la Administración civil del Estado arranca de la Ley de Funcionarios de 1964, cuyo artículo 6.º regula la contratación de personal para dos supuestos: «la realización de trabajos específicos, concretos y de carácter extraordinario o de urgencia» (art. 6.º, 2, *a*), y «la colaboración temporal» en actividades propias de la correspondiente unidad administrativa (art. 6.º, 2, *b*). Posteriormente, el Decreto 1742/1966, de 30 de junio, vino a establecer una regulación más pormenorizada de la contratación de personal por la Administración del Estado, desarrollando los preceptos estatutarios.

Sin embargo, estas disposiciones fueron claramente vulneradas y, como consecuencia de ello, el volumen de personal contratado en el ámbito estatal e institucional alcanzó en los años siguientes un incremento notable, provocando de este modo la creación de un contingente de efectivos paralelo al formado por los funcionarios de carrera o propiamente dichos. Las estadísticas disponibles señalan que de 11.399 contratados que había en 1966, se pasó a 47.987 en 1973, lo que es tanto como decir que en un período de siete años, se cuadruplicaron estos efectivos, siendo especialmente llamativo el caso del Ministerio de Educación y Ciencia, que para el período indicado pasó de 638 a 37.684 contratados.

A la hora de identificar las causas de este fuerte incremento, se han apuntado básicamente dos. La primera de ellas hace referencia al número insuficiente de funcionarios en ciertos Cuerpos o Escalas, y que se advierte bien de manera temporal si la insuficiencia es puramente coyuntural, bien de manera permanente si la escasez de personal es debida a una congelación prolongada de las plantillas presupuestarias. Y la segunda causa radica en que, a veces, la Administración no cuenta con personal cualificado para desempeñar determinadas actividades, por lo que debe recurrir a la vía única de la contratación (16).

Para afrontar este estado de cosas, caracterizado por el incremento acelerado del personal contratado, el Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, frenó la designación de funcionarios interinos permitiendo continuar a los que, en su entrada en vigor, tuvieran tal carácter (Disposición Adicional primera), y al mismo tiempo permitió que el personal contratado de colaboración temporal pudiera

(16) DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: *Evolución y previsión de efectivos en la Administración civil del Estado*, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1974, págs. 49-54.

continuar como tal durante un plazo máximo de cinco años (Disposición Adicional segunda), luego sucesivamente prorrogado hasta el 31 de diciembre de 1982, 1983 y 1984 por las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado. A su vez, durante este período, tanto a los interinos como a los contratados, se les «podrá» reservar «un porcentaje de las vacantes existentes» para que las cubran en las respectivas convocatorias, siempre que «presten sus servicios a la entrada en vigor del presente Real Decreto y continúen prestándolos al publicarse la correspondiente convocatoria» (Disposición Adicional quinta, dos).

Posteriormente, la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, estableció que en «todos» los concursos y pruebas selectivas que se celebren en las diversas Administraciones públicas habrá de reservarse «un cupo de hasta un veinticinco por ciento de las plazas a cubrir para el personal eventual, interino o contratado» (Disposición Adicional segunda).

Tanto el Decreto-ley como la Ley tienen un objetivo común: «facilitar el acceso como funcionarios de carrera al personal que no reúne dicha condición», como dice expresamente la Exposición de Motivos de dicha Ley. Pero con la diferencia de que mientras ésta aspira a resolver el problema contemplándolo con una visión de mayor amplitud, el Decreto-ley lo aborda con un planteamiento coyuntural y más inmediato al referirse tan sólo a los interinos y contratados en un horizonte temporal máximo de cinco años. Tal es la razón de que se dictara el Real Decreto 542/1979, de 20 de enero, para aclarar las dudas surgidas en torno a la interpretación de ambas normas, señalando en su artículo 1.º que los dos porcentajes eran compatibles entre sí.

En realidad, estas medidas legales no llegaron a cumplirse especialmente en lo que afecta al Real Decreto-ley de 30 de marzo de 1977, así como al Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de enero de 1978 sobre el personal contratado. De ambas medidas se deducía primero una garantía de estabilidad en el empleo durante cinco años con prórroga automática de los contratos. Y en segundo lugar, en cuanto al personal contratado de colaboración temporal, asimilado a Cuerpos, Escalas o Plazas preexistentes, se ordenó a los Ministerios que en el mencionado plazo de los cinco años instrumentaran pruebas restringidas para transformar este personal en personal funcionario de carrera, y por lo que toca a los contratados temporales no asimilados a Cuerpos, Escalas o Plazas, se previó una doble

alternativa consistente bien en que la Administración procediera a crear nuevos Cuerpos, a los que este personal tendría acceso por el turno restringido, bien en que dicho personal se convirtiera en laboral fijo.

Los 66.000 contratados que en 1978 había en la Administración del Estado no se beneficiaron con la intensidad deseada de estas promesas, porque en la fecha del 26 de abril de 1982 (en que terminaba el plazo previsto de los cinco años del Decreto-ley de 1977) aquéllos «verán caducados sus contratos», «sin que, en la mayor parte de los comprometidos Departamentos ministeriales, se hayan cumplido en absoluto los mandatos taxativos que tanto el Real Decreto-ley como el ulterior Acuerdo del Consejo de Ministros, ya citados, contenían» (17).

Con relación a los *organismos autónomos*, además de lo establecido en el artículo 3.º del Estatuto de personal al servicio de los mismos, aprobado por Decreto 2043/1971, de 23 de julio, sobre posibilidad de contratación de personal en los términos previstos en la Ley de Funcionarios de 1964, la Orden de 21 de noviembre de 1973 vino a regular dicha contratación en línea con los criterios predominantes en la Administración del Estado; posteriormente, el Real Decreto 1086/1977, de 13 de mayo, recogió en su Disposición Adicional única, dos, un mandato idéntico al del Decreto-ley de 1977 en su Disposición quinta, dos. Y para la *Administración local*, se dictó el Real Decreto 1409/1977, de 2 de junio, que regula la integración del personal interino, temporero, eventual o contratado a través de la celebración de pruebas selectivas, antes del 31 de diciembre de 1977, «para la provisión por dicho personal, como funcionario de carrera, de las plazas que vienen ocupando con carácter distinto al de propiedad» (art. 1.º), añadiendo que los que no superen

(17) Interpelación presentada por el Diputado Antonio CARRO MARTÍNEZ (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie D, núm. 714-I, de 16 de julio de 1981). En la respuesta del Gobierno, se manifiesta que, en contra de las opiniones del señor CARRO MARTÍNEZ, la Administración ha ido convocando pruebas de ingreso en los Cuerpos por turnos restringidos para el personal contratado, mientras que también ha obedecido los mandatos de la Ley 70/1978 instrumentando los turnos restringidos previstos en ella. Como consecuencia, el número de contratados administrativos, tanto en la Administración central como institucional, ha ido descendiendo, por lo que este colectivo tiene «ya muy escasa significación e importancia, tanto en sus aspectos cualitativos como en los cuantitativos». Tal es la razón de que no se haya juzgado conveniente promover la creación de nuevos Cuerpos, Escalas y Plazas, prefiriéndose optar, en su caso, por otras soluciones más acordes, como sería, por ejemplo, el cambio de la naturaleza de la relación contractual, que pasaría de administrativa a laboral (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie D, núm. 714-II, de 19 de abril de 1982).

dichas pruebas de carácter restringido «continuarán prestando servicios con el mismo carácter que lo vienen haciendo actualmente hasta el desarrollo de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre» (art. 3.º). Como contrapartida a estas facilidades para «normalizar la situación del personal» que no es funcionario de carrera, el Derecho prohíbe en lo sucesivo el nombramiento de funcionarios interinos, temporeros, eventuales o contratados sin contar con la autorización, para cada caso, del Ministerio de la Gobernación (art. 4.º) (18). Prohibición que se reitera en el Real Decreto 115/1979, de 26 de enero, según el cual «no podrá procederse a la contratación administrativa o laboral de personal alguno, ni al nombramiento de funcionarios de empleo eventual».

En el paréntesis que va desde la publicación del Real Decreto 1409/1977 hasta la del Real Decreto 263/1979, se publicó el Texto Articulado parcial de la Ley de Bases 41/1975, de Bases del Estatuto del Régimen local, aprobado por el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, que en su artículo 25 autoriza a las Corporaciones locales a emplear una doble vía de contratación: la administrativa, de carácter temporal, para contratar personal que realice «funciones administrativas o técnicas concretas», con una duración no superior a un año, y la laboral, también de carácter temporal, para contratar personal que efectúe «funciones manuales concretas». Y en el artículo 105 se prohíbe el nombramiento de funcionarios de empleo interinos, estableciéndose que quienes entonces ostentasen dicha condición «podrán continuar como tales hasta el momento en que la plaza desempeñada sea provista por los correspondientes procedimientos selectivos», y sin perjuicio de lo que ordena la Disposición Transitoria séptima del Texto Articulado (19).

Esta normativa local ha sido objeto de vivas críticas. Así, se ha escrito que con ella «se permite, pues, a las Corporaciones locales seguir contratando directamente sin procedimiento alguno de selección, casi con mayor liberalidad que antes, con la única cortapisa de la limitación temporal; lo cierto es que administrativos, técnicos

(18) Posteriormente, por Decreto 263/1979, de 13 de febrero, se autorizó a una nueva convocatoria de pruebas selectivas para el personal no funcionario, en el plazo de tres meses a partir de la publicación de aquél, cumpliendo los requisitos y condiciones del Decreto de junio de 1977.

(19) Según esta Disposición Transitoria, durante el plazo máximo de un año podrá reservarse hasta un 20 por 100 de las vacantes existentes para su provisión, por turno restringido, entre funcionarios interinos y contratados, siempre que unos y otros estuvieren prestando servicio a la entrada en vigor de la Ley y lo continúen prestando hasta la publicación de la convocatoria de pruebas selectivas.

o trabajadores manuales pueden entrar *legalmente* al servicio de Ayuntamientos o Diputaciones con contrato administrativo o laboral, según se trate de los dos primeros o de los últimos. Esta invitación sería rápidamente aprovechada por casi todos aquellos a los que el procedimiento normal de creación de plazas en la plantilla y posterior oposición para cubrir las correspondientes vacantes parece producirles una desazón casi, casi, alérgica» (20).

Así las cosas, dentro de esta trama confusa e intrincada de disposiciones, un nuevo Real Decreto 115/1979, de 26 de enero, dictado para desarrollar el Real Decreto-ley 2/1979, de 26 de enero, sobre medidas económico-financieras para las Corporaciones locales, establecía en su artículo 11 la siguiente prohibición: «Durante la vigencia de los presupuestos prorrogados no podrá procederse a la ampliación de la plantilla de funcionarios de la Corporación», ni «a la contratación administrativa o laboral de personal alguno, ni al nombramiento de funcionarios de empleo eventual». Sin embargo, una Orden ministerial de 29 de marzo de 1979, emanada del Ministerio del Interior para desarrollo y aplicación del Real Decreto 115/1979, ante «la complejidad del régimen jurídico del personal al servicio de las Corporaciones locales» y ante «la ineludible necesidad» que éstas tienen para prestar sus servicios «de manera inaplazable», autorizó la contratación en régimen administrativo para cubrir las vacantes y sustituir al personal funcionario en situación de baja transitoria, con lo que, en una clara demostración de vulnerar lo que supone el principio de la jerarquía de las normas, una Orden ministerial contradecía lo que ordenaba un Decreto.

En fecha más reciente, la Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre medidas relativas al régimen jurídico de las Corporaciones locales, preceptúa en su artículo 3.º, 2, que se requiere voto favorable de la mayoría absoluta legal de miembros de la Corporación para autorizar la contratación de personal y nombramiento de los funcionarios de empleo (21). De este modo, el legislador optó por la exigencia, que no existía con anterioridad, de un quórum «de segun-

(20) «El régimen del personal contratado», en *Revista El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 15, 15 de agosto de 1979, pág. 1038.

Desde un punto de vista técnico-jurídico, es de cierto interés el trabajo de Enrique FAGES SEGURA: «Sobre contratación de personal», en *Revista CUNAL*, núm. 457, enero de 1983, págs. 13-19. El autor comenta la legislación local aplicable, a través de una interpretación global de la misma.

(21) Al mismo tiempo, la Ley 40/1981 eliminó el requisito de la autorización previa de la Dirección General de Administración Local para el nombramiento de los funcionarios de empleo (art. 5.º, 1, d).

do grado», menos riguroso que el aplicado para los supuestos contemplados en el apartado 1, sin duda para no obstaculizar la política de personal, pero ignorando que en materia de contratación y nombramiento de funcionarios de empleo, ante los abusos cometidos, son imprescindibles las máximas cautelas y garantías.

Por último, la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, sobre medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas locales, ha establecido que las Entidades locales que quieran acogerse a dichas medidas de saneamiento financiero deberán congelar «los efectivos de personal funcionario, laboral y contratado», tanto en lo relativo al número de plazas o puestos de trabajo como a su provisión, excepto que la respectiva Corporación «hubiese acordado la creación o ampliación de aquellos servicios que estimara de interés para la atención de las necesidades colectivas, siempre que la financiación de los mismos se efectúe con recursos propios» (art. 5.º, 1, a). El compromiso de congelación de los efectivos personales durará tres años, durante los cuales el Ministerio de Economía y Hacienda fiscalizará los Presupuestos únicos consolidados, para comprobar, entre otras cosas, el cumplimiento de dicho compromiso a través del documento anejo al Presupuesto de cada Entidad local que relacione numéricamente el personal al servicio de la misma «con detalle de su coste» (art. 4.º, 3, c).

Respecto a las *Comunidades Autónomas* (22), como área a considerar de especial actualidad, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, titulada del Proceso Autonómico (LPA), permite que para la provisión

(22) Vid. Antonio MARTÍNEZ BLANCO: «El personal contratado en régimen administrativo de las Comunidades Autónomas», en *Documentación Administrativa*, número 194, abril-junio de 1982, págs. 5-87.

Dentro de la normativa autonómica, se pueden citar algunas disposiciones dictadas sobre el personal contratado. En Cataluña, la Ley 4/1981, de 4 de junio, de medidas urgentes sobre la Función pública; el Decreto 32/1983, de 21 de enero, por el que se establece el Reglamento del Régimen Disciplinario del personal contratado en régimen administrativo, y la Orden de 31 de enero de 1983, que desarrolla la reglamentación general para la selección de este personal y para el acceso a los cargos de mando de Jefe de Sección y Jefe de Negociado. En el País Vasco, el Decreto 72/1983, de 6 de abril, sobre contratación administrativa de personal por la Administración. En Andalucía, el Decreto 153/1982, de 22 de diciembre, sobre personal contratado con arreglo al Derecho administrativo, y la resolución de 28 de septiembre de 1983, por la que se publican los modelos de contratos de personal en régimen administrativo de carácter transitorio y de colaboración temporal. En Canarias, el Decreto 201/1983, de 18 de abril, sobre el personal contratado en régimen de Derecho administrativo. En Castilla-León, el Decreto 2/1980, de 7 de marzo, sobre idéntico colectivo. En la Comunidad Valenciana, el Decreto 53/1983, de 23 de mayo, también sobre este personal. En Castilla-La Mancha, el Decreto 148/1983, de 2 de agosto, por el que se aprueba el régimen disciplinario del personal contratado sometido al Derecho administrativo. Y en Navarra, la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, reguladora del Estatuto de personal al servicio de las Administraciones públicas.

de vacantes correspondientes a los servicios ya transferidos o a transferir, se nombre personal interino entretanto se producen traslados de personal estatal, añadiendo que sólo se puede nombrar o contratar personal para desempeñar puestos de trabajo considerados de carácter político o de especial confianza (art. 25, 2, *b*) y *c*) (23). Por su parte, el artículo 25, 2, acepta el principio de no reconocer un derecho preferente para ingresar en los Cuerpos o Escalas que creen las Comunidades Autónomas, a través de pruebas restringidas u otros procedimientos de acceso, «al personal contratado por aquéllas con anterioridad a la aprobación de la legislación sobre el régimen estatutario de los funcionarios», prevista en el artículo 149, 1, 18.º, de la Constitución (24).

En todo caso, el problema del personal contratado por las Comunidades Autónomas, con anterioridad a esta normativa y como «exigencia» para poner en marcha el proceso de configuración de cada una de aquéllas, es grave, y en su momento deberá ser resuelto con tacto político y a base de soluciones que intenten coordinar todos los intereses que están en juego.

Valorando el complejo bloque normativo que acaba de ser expuesto, debe señalarse que estamos ante una legislación intrincada, desordenada y sin unidad en su planteamiento. Desde el punto de vista práctico, hay que decir que se ha caracterizado la misma por su incumplimiento y por la vulneración permanente de que ha sido objeto por parte de quienes estaban llamados a aplicarla con razonable escrupulosidad. Esta conducta de los gestores públicos se ha debido básicamente a dos razones: unas veces han tenido que incumplir las normas porque resultaban excesivamente rígidas y ello obligaba a actuar al margen de la ley, desde una más o menos tole-

(23) Según la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, que resolvió los recursos previos de inconstitucionalidad contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, estas limitaciones son «consecuencia lógica» de la finalidad perseguida por la ley de completar el proceso de redistribución de los funcionarios estatales que se encuentran en «expectativa de destino» (ap. 42).

(24) Con arreglo a la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, el apartado 2 del artículo 25 de la Ley de Proceso Autonómico «no es en sí mismo contrario a la Constitución», ya que estamos ante «una norma transitoria y de carácter básico, de las previstas en el artículo 149, 1, 18.º, de la Constitución, cuya finalidad es garantizar que las futuras normas de acceso a la Función pública de las Comunidades Autónomas no resulten privadas de su eficacia por haberse producido un masivo ingreso en los Cuerpos o Escalas merced a pruebas restringidas para el personal contratado por aquéllas antes que se dicten las normas básicas» correspondientes, si bien «ello no prejuzga, empero, la posibilidad de que en estas normas básicas se establezcan o no pruebas de carácter restringido, que ahora y de manera transitoria se prohíben» (ap. 44).

rada ilegalidad, como único camino para seguir prestando los servicios públicos o para mantener en funcionamiento los organismos e instituciones, y otras, aprovechando las posibilidades brindadas por la propia norma y ante la ausencia de mecanismos de control, dichos gestores han incurrido con frecuencia en nepotismo, arbitrariedad, política partidista, etc., nombrando personal no funcionario de manera inadecuada. De tal manera que el triple carácter de la legislación sobre contratación de personal, a saber, «excepcional, temporal y supletorio» (Exposición de Motivos de la Orden, ya citada, de 21 de noviembre de 1973 con referencia a los organismos autónomos), ha acabado perdiendo toda su virtualidad hasta convertirse en un propósito puramente nominal y meramente teórico.

Ha venido entonces a resultar, como lógica consecuencia, que las diversas Administraciones públicas han ido acumulando, por vías irregulares, contingentes de personal no funcionario para los que su situación, merced a diversas causas, se ha ido prolongando año tras año y ha acabado adquiriendo una apariencia de estabilidad y firmeza. Y una vez provocado el problema, en ocasiones revestido de conflictividad y tensiones laborales, no ha quedado más remedio que empezar a «imaginar» soluciones más o menos certeras para afrontarlo a través de cupos de reserva, turnos restringidos, integraciones (25), etc., que no son más que fórmulas discutibles y discutidas para tratar *a posteriori* un problema que *a priori* debió evitarse que surgiera.

En nuestro país, el tema adquiere una singular relevancia en la Administración local, y en los últimos años aquél ha alcanzado cotas preocupantes, en base, primero, a una «autonomía» municipal mal entendida, y segundo, a la creciente tendencia a «desfuncionarizar» las Corporaciones locales recurriendo a la contratación de personal que sustituye, reemplaza o se superpone a los funcionarios propiamente dichos. Y por lo que afecta a las Comunidades Autónomas,

(25) Como medidas más recientes para apuntalar las deficiencias del régimen legal aplicable a los contratados e interinos, se han dictado el Real Decreto 1167/1983, de 27 de abril, por el que se incluye en la acción protectora por desempleo tanto al personal contratado de colaboración temporal, como a los funcionarios de empleo de las diversas Administraciones públicas, y la resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, de 5 de septiembre de 1983, ordenando la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 1983, que ordenaba que para seleccionar personal contratado en la Administración del Estado y en sus Organismos, Entidades y Empresas habrá de darse a las vacantes y ofertas de empleo la adecuada publicidad, y sin que puedan tomarse en consideración a la hora de la selección ningún tipo de preferencias o privilegios que atenten contra los principios del mérito y la capacidad.

tampoco el panorama se presenta muy optimista, ya que la contratación aparece como la opción más cómoda para satisfacer las necesidades de personal, para contrarrestar las dificultades o demoras en el traspaso de funcionarios estatales y, en su caso, para «seleccionar» candidatos o aspirantes adictos ideológicamente al grupo que domina en cada Comunidad.

2. CUANTIFICACIÓN Y CLASIFICACIÓN

Según los últimos datos disponibles, los efectivos de personal contratado en régimen de Derecho administrativo, en las Administraciones central e institucional, ascienden a 77.616 (*vid.* cuadro número 2). Obviamente, y como se deduce del propio cuadro, a esta cifra hay que adicionar las correspondientes a las Comunidades Autónomas, Seguridad Social y Corporaciones locales, y que en la actualidad resultan de muy difícil concreción (26).

Para el personal contratado, las diversas soluciones anunciadas por el Ministro de la Presidencia del Gobierno consisten en «que casi con carácter general todos ellos tendrán garantizado un puesto estable en la Administración» (27), si bien será preciso proceder a una *clasificación* previa del personal afectado por las medidas a tomar. En este sentido, con fecha de 11 de mayo de 1983, se tomó un Acuerdo del Consejo de Ministros en virtud del cual se creaba una Comisión interministerial, presidida por el Director General de la Función Pública, encargada de estudiar la problemática del personal contratado no docente y proponer las medidas adecuadas para su

(26) En cualquier caso, no deja de ser muy negativo a efectos de estudio e investigación y, por supuesto, a efectos de gestión de personal, que en estos importantes campos de la Función pública se carezca de datos fiables sobre los contratados administrativos. Pero es que incluso en los campos más «conocidos», como son las Administraciones central e institucional, las estadísticas varían notablemente según su procedencia a la hora de hacer los cómputos de personal. Y buena prueba de ello es que otras fuentes consultadas arrojan cifras diferentes de las contenidas en el cuadro número 2, arriba referenciado, y así, mientras en la contestación del Gobierno a una pregunta formulada por el Diputado Jorge VESTRYNGE, se indicaba que había 40.959 contratados administrativos al servicio de las Administraciones públicas (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, serie F, núm. 31, de 5 de agosto de 1983), según otros datos facilitados por la Dirección General de la Función Pública, el número se elevaba a 50.581. Demasiada disparidad numérica como para convencerse de la bondad y perfección de nuestros actuales instrumentos estadísticos en el sector público.

(27) *Revista MUFACE*: «Entrevista al Ministro de la Presidencia del Gobierno», número 49, diciembre de 1983, pág. 10. Y también el *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Presidencia del Gobierno e Interior, núm. 16, de 9 de junio de 1983, página 26.

integración en las respectivas Escalas o Cuerpos o en las plantillas del personal laboral.

CUADRO NÚM. 2
PERSONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(según Presupuestos de 1984)

<i>PERSONAL</i> <i>ADMINISTRACIONES</i>	<i>Funcionar. de carrera</i>	<i>Contrat. colabor. temporal</i>	<i>Contrat. laborales</i>	<i>Total</i>
<i>Central:</i>				
Administración civil	448.478	17.978	83.347	549.803
Administración militar	131.742			131.742
Seguridad del Estado	131.935			131.935
Administración de Justicia...	17.870			17.870
<i>Institucional:</i>				
Organismos autónomos de carácter administrativo	63.941	21.944	41.897	127.782
Organismos autónomos de carácter comercial, indus- trial o financiero	20.375	10.661	43.583	74.619
<i>Local</i>				182.812 (*)
<i>Seguridad Social:</i>				
Servicios generales	36.532	(**)		36.532
Instituciones generales	216.339		7.774	224.113
TOTALES	1.067.212	50.583	176.601	1.477.208

(*) De éstos, 5.835 pertenecen a los Cuerpos nacionales.

(**) Algunos datos disponibles hablan de unos 4.000 contratados administrativos.

Es posible, en principio, hablar de *dos grandes colectivos*, tal como lo ha explicado el Secretario de Estado para la Administración Pública ante las Cortes (28). El primero estaría formado por el personal que hubiera sido contratado con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, que estableció la prohibición de contratar personal con duración superior a un año (Disposición Adicional segunda, uno), reconociendo al que existiese a la fecha de su entrada en vigor el derecho «a continuar como tal durante un plazo máximo de cinco años» (Disposición Adicional

(28) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, núm. 86, de 16 de noviembre de 1983, pág. 2931.

segunda, dos). Actualmente, todavía hay de este colectivo bastantes contratados que no han ingresado en la Administración (aproximadamente unos seis mil, destinados, sobre todo, en Embajadas) o porque no se han celebrado las pruebas prometidas o por otras razones. «Yo creo —defiende Francisco RAMOS— que este personal, digamos, tiene cierto derecho moral a la estabilidad en el empleo, puesto que, en definitiva, en aquel Decreto-ley se le reconocía ese derecho moral a la estabilidad; no lo tienen reconocido, ahí está, y tenemos que clasificarlo». Y en otro lugar, el mismo Diputado y Secretario de Estado insiste en este planteamiento, afirmando que estos contratados «tienen, en mi opinión, algún tipo de derecho adquirido a conseguir la estabilidad en el empleo; podría decir más, a ingresar en la Función pública» (29).

El segundo colectivo estaría formado por los contratados con posterioridad a la aplicación del Decreto-ley de 1977, ya que, como se ha indicado más arriba, a partir de entonces quedó prohibida la contratación administrativa por más de un año. Y además, como es sabido, el Gobierno de la UCD, en un Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de octubre de 1982, decidió de manera ilegal que todos los contratos entonces en vigor quedaran automáticamente renovados hasta la fecha de aprobación (???) del nuevo Estatuto de la Función pública. Dicho Acuerdo ha sido calificado de «un poco pintoresco, por no decir más cosas de él» (Francisco RAMOS).

Dentro de este segundo colectivo, acabado de acotar, interesa, a su vez, hacer nuevas distinciones. En un primer bloque, se englobarían los contratados administrativos que llevan a cabo actividades no permanentes, sino más bien estacionales o coyunturales, los cuales, «lógicamente, tendrán que marcharse una vez que cese su período». En lo sucesivo, según Francisco RAMOS, este personal «deberá reclutarse mediante la contratación laboral sometida a las normas generales», ya que, añade este Diputado socialista y Secretario de Estado, no hay razones para que, por ejemplo, si en la época de Navidad y Año Nuevo se quiere contratar un personal adicional para reforzar los servicios, se haga siguiendo el Estatuto de los Trabajadores.

(29) *Revista MUFACE*: «Entrevista al Secretario de Estado para la Administración Pública», núms. 39-40, enero-febrero de 1983, pág. 10.

Para este personal se han convocado pruebas selectivas de ingreso en el Cuerpo General Auxiliar, por Orden de 22 de febrero de 1984 (*Boletín Oficial del Estado* de 27 de febrero), determinándose «la obligada participación del personal a que van dirigidas» y la determinación de las plazas vacantes fuera de Madrid capital en un intento más de descongestión de personal a los Ministerios madrileños.

Otro bloque se integraría por el personal contratado que desempeña funciones similares a las de los funcionarios, y a los que se les dará la opción de acceder a algún Cuerpo de la Administración mediante las pruebas restringidas que oportunamente se establezcan, destinándoles después a las Comunidades Autónomas.

Un tercer bloque, más numeroso que el del párrafo anterior, integrado predominantemente por personal docente, tendrá garantizada la estabilidad por medio del contrato laboral, por cuanto que la actividad que desarrollan actualmente, «debe desarrollarse en relación laboral». También este personal deberá superar las pruebas que se acuerden, ya que es voluntad del Gobierno que dicho personal, como igualmente el que se transforme en funcionario, supere «los requisitos oportunos, requisitos que podrán prever incluso la posibilidad de una o varias pruebas; quizá podrá haber hasta tres oportunidades». Y, por tanto, quien no los supere y no aproveche estas oportunidades «de acceder a la Función pública o como personal laboral fijo, tendrá que dejar su puesto al terminar la contratación» (30).

Sin embargo, estos planteamientos gubernamentales han venido siendo contestados por las *Centrales Sindicales*. Tanto la UGT como Comisiones Obreras aceptan la distinción, ya expuesta, entre contratados con anterioridad a 1977 y contratados posteriormente al Decreto-ley de ese año. Pero no es ésta la posición de la CSIF, para la que no debiera establecerse diferencia alguna entre los que entraron antes de 1977 y los que lo hicieron posteriormente.

A su vez, para el Sindicato socialista, a los contratados antes de 1977 se les debe brindar la posibilidad de oposiciones restringidas, a fin de formar un Cuerpo a extinguir dentro del cual serían considerados como funcionarios, pero sin derecho alguno de promoción, y aquellos que no superaran las pruebas previstas al efecto «irán a la calle». Y por lo que concierne a los contratados después de 1977, habrán de superar unas oposiciones libres en las que se valoraría como puntos positivos los años de servicio en la Administración; en concreto, se computaría a razón de 1,2 puntos por cada año, siendo precisos 6,5 puntos para aprobar.

También UGT y CC. OO. se alinean en la misma posición a la hora de adoptar un criterio sobre los contratados que no lleguen a superar las oposiciones. A juicio de ambas Centrales, habría entonces que arbitrar la vía de la contratación laboral indefinida,

(30) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, op. cit., pág. 2932.

mientras que la CSIF rechaza los contratos laborales para los funcionarios (31).

Estas posturas encontradas no son sino el fiel reflejo de una situación, como es la de los contratados, en la que convergen no sólo factores laborales o profesionales, sino también políticos, económicos y sociales. De ahí, pues, la dificultad de darles una solución armoniosa y aceptable para todos los sectores implicados, y de ajustar, en este supuesto, las reivindicaciones de un colectivo marginado y en el que «hay casos flagrantes de abandono y desatención de la Administración hacia quienes le han servido con todos sus deberes y poquísimos de sus derechos» (Andrés BORDERÍAS, Presidente de la CSIF), con las exigencias de una Administración que debe respetar los principios de igualdad en el acceso a funciones públicas y de profesionalidad en el ejercicio de éstas y con las pretensiones de los funcionarios de no ver lesionadas sus expectativas de movilidad, promoción y ascenso.

3. CUADRO DE SOLUCIONES

La problemática del personal no funcionario, obviamente, ha estado presente en los diversos textos que se han elaborado en orden a aprobar un Estatuto o Ley de Bases de la Función pública, en cumplimiento del artículo 149, 1, 18.º, de la Constitución.

El *Anteproyecto de Ley de Bases de la Función pública, de enero de 1979*, patrocinado por el entonces Secretario de Estado para la Administración Pública, FRAILE CLIVILLES, clasificó a los funcionarios como de carrera o eventuales (Base 1), y en la línea marcada con anterioridad por el Real Decreto de 30 de marzo de 1977, suprimió la figura del funcionario interino y eliminó la contratación administrativa a efectos de evitar la existencia de «colectivos conflictivos que, afectados por el endémico mal de la inestabilidad, son hoy tan abundantes en cualquiera de nuestras Administraciones». No obstante, «para evitar la rigidez que al sistema de nuestra Función pública podría acarrear el mantenimiento de la dualidad: funcionario de carrera y funcionario eventual», se regula la prestación de servicios «por tiempo determinado o indefinido» con arreglo a las normas del Derecho civil, mercantil o laboral, debiéndose auto-

(31) Diario *Informaciones*, de 17 de marzo de 1983, y *Revista Tiempo*, de 11 de abril de 1983.

rizar reglamentariamente la contratación del personal no funcionario por cualquier Administración pública (Base 2).

El *Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función pública* (32) diferencia el personal al servicio de la Administración civil del Estado en funcionarios de carrera y personal laboral (art. 42). Sin embargo, el artículo 49, 2, estableció que «la Administración sólo contratará personal en régimen de Derecho administrativo para la realización de estudios o proyectos concretos y por tiempo determinado», con lo que vino a mantener una de las dos vías de contratación administrativa previstas en la Ley de 1964 (los contratos de colaboración específica), rechazando la vía de la contratación para la colaboración temporal. Y en cuanto a los interinos y los contratados de colaboración temporal que existan a la entrada en vigor de la ley, «gozarán de los derechos que tengan reconocidos con arreglo a la legislación vigente» (Disposición Adicional séptima).

El *Proyecto de Ley de aprobación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos* (33) clasificó al personal de las diversas Administraciones públicas en funcionarios públicos, en personal contratado en régimen de Derecho laboral y en personal eventual (art. 2.º). En cuanto a los contratados en régimen de Derecho administrativo, según el artículo 6.º, «con carácter excepcional» las diversas Administraciones públicas les podrán encomendar «la realización de estudios y proyectos concretos o trabajos singulares no habituales mediante contrato específico, escrito y por tiempo limitado no superior a un año». Suprimidas las figuras del funcionario interino y del personal contratado de colaboración temporal, en la Disposición Transitoria primera se ordenó que los «existentes a la entrada en vigor de la presente ley conservarán los derechos que tengan reconocidos con arreglo a la legislación vigente», añadiendo que el personal citado «que estuviera prestando servicio a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, será sometido al régimen de contratación de Derecho laboral», y preceptuando que antes del 1 de enero de 1985 las Administraciones públicas deberán crear Escalas a extinguir en las que se incluirán el personal laboral

(32) Aprobado por el Gobierno en noviembre de 1979, fue remitido al Congreso de los Diputados el 29 de diciembre siguiente y publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* el 5 de febrero de 1980, serie A, núm. 109.

(33) Aprobado por el Gobierno en septiembre de 1981, fue remitido seguidamente al Congreso de los Diputados y publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* el 9 de octubre de 1981, serie A, núm. 214.

«que a la entrada en vigor de la presente ley» lleve a cabo «funciones propias de funcionarios», así como también el personal que sea sometido a la normativa laboral por primera vez y efectúe dichas funciones (34). En todo caso, para el acceso a estas Escalas habrán de superarse las pruebas selectivas que se acuerden.

Cara al futuro, la *Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública* (35) opta por una solución radical, cual es la de que se prohíbe la celebración de contratos de colaboración temporal en régimen de Derecho administrativo. «Aquí debe quedar claro —afirma Francisco RAMOS (36)— que al servicio de la Administración pública sólo trabajan dos tipos de personal: los funcionarios de carrera, regidos por una relación estatutaria, y el personal laboral sometido a la legislación laboral corriente». Por eso la Disposición Adicional cuarta de esta polémica ley establece que «a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente ley no podrán celebrarse por las Administraciones públicas contratos de colaboración temporal en régimen de Derecho administrativo»; debiéndose tener en cuenta que esta disposición se considera básica a efectos de su aplicación en las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales (art. 1.º, 3).

Por su parte la Disposición Transitoria sexta regula el proceso citado de clasificación del personal contratado de la *Administración del Estado*, que deberá culminarse en un período de seis meses, a contar desde la entrada en vigor de la nueva ley. Dicho proceso deberá determinar los puestos que han de ser desempeñados, según los casos, por funcionarios públicos, por personal laboral estable y por personal laboral en régimen temporal. Y de esta reordenación se deducirá si procede aumentar o disminuir las plantillas de funcionarios o de personal laboral.

Junto a este criterio clasificatorio, que se apoya en la naturaleza de la actividad desempeñada, la Disposición Transitoria citada, en su versión definitiva, superando el criterio inicial de diferenciar al personal contratado según estuviera o no al servicio de la Administración del Estado el 14 de octubre de 1982, establece que «todo el personal que haya prestado servicios como contratado administrati-

(34) Esta normativa se relaciona con el artículo 4.º del proyecto de ley, según el cual no se podrá contratar personal laboral para llevar a cabo funciones a desempeñar por los eventuales o que correspondan a los funcionarios.

(35) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie A, número 77-I, de 25 de noviembre de 1983.

(36) *Revista MUFACE*: «Entrevista al Secretario de Estado...», op. cit., pág. 10.

vo de colaboración temporal o como funcionario de empleo interino podrá participar en las pruebas de acceso para cubrir plazas de nueva creación», añadiendo que las correspondientes convocatorias de acceso «deberán respetar los criterios de mérito y capacidad mediante las pruebas selectivas que reglamentariamente se determinen, en las que se valorarán los servicios efectivos prestados por este personal» (37).

Sobre el personal contratado por las *Comunidades Autónomas* nada decía el Proyecto de Ley inicial. Sin embargo, algunas enmiendas presentadas por el Partido Nacionalista Vasco y Minoría Catalana plantearon el problema de este colectivo en orden a buscar fórmula de solución para el mismo. Con posterioridad, la extraña singladura que ha seguido el Proyecto de Ley, al romperse las negociaciones entre el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Popular, ha favorecido las pretensiones de vascos y catalanes, que apoyando al partido gubernamental en la tramitación parlamentaria han conseguido a cambio introducir modificaciones que consolidan a nivel legal sus aspiraciones en la materia (38).

(37) En su redacción primera, esta Disposición Transitoria hacía referencia al 14 de octubre de 1982 para crear una línea divisoria entre los que tenían contrato ya en esa fecha, desempeñando un puesto de trabajo permanente, y los contratados con posterioridad a la misma. Y mientras que a estos últimos no se les concedía ningún tipo de garantía, a aquéllos se les otorgaba la opción de participar en las respectivas pruebas selectivas, respetándose siempre los principios constitucionales del mérito y la capacidad.

La redacción definitiva es resultado de una enmienda presentada por el Partido Socialista y aceptada en el informe de la ponencia (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 77-I-2, de 16 de mayo de 1984). A través de dicha enmienda se introdujeron dos significativas variaciones respecto a la primera redacción: de un lado, desaparecía la fecha del 14 de octubre de 1982 como divisoria entre unos contratados y otros, con lo que *todos* podrán participar en las pruebas que al efecto se convoquen, si bien en ellas se tendrán en cuenta «los servicios efectivos prestados por este personal», y de otro, se incluía en la norma a los funcionarios de empleo interino en las condiciones de participación acabadas de citar.

(38) Atendiendo al espíritu de las enmiendas presentadas por Diputados vascos y catalanes, en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública se han incluido en la Disposición Transitoria sexta dos nuevos apartados, que dicen lo que sigue: «3. Las Comunidades Autónomas aplicarán las anteriores normas al personal contratado administrativo de colaboración temporal dependiente de las mismas para acceso a las respectivas funciones públicas autónomas», mientras que en el apartado 4 se establece que «los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán convocar pruebas específicas para el personal que, al amparo de lo establecido en disposiciones de carácter general promulgadas por las correspondientes Comunidades Autónomas, tuviese, con anterioridad al 15 de marzo de 1984, condición de contratado administrativo en expectativa de acceso a su respectiva Función pública. Se considerarán incluidos en el presente precepto los contratados mediante convocatorias públicas con anterioridad al 15 de marzo de 1984».

En torno a este precepto podrían hacerse varias consideraciones. Tan sólo interesa ahora dejar constancia de una, referida al aspecto más bien político del planteamiento de las enmiendas, ya que ambas partes interesadas (socialistas, de un lado, y mino-

Dentro del proceso abierto para redistribuir el personal al servicio de la Administración del Estado y de la Administración institucional ajustándolo a las necesidades y exigencias del nuevo mapa autonómico, merece citarse el Real Decreto 336/1984, de 8 de febrero, sobre traslados voluntarios del personal destinado en Madrid. A fin de impulsar el traslado voluntario del personal destinado en Madrid-capital a puestos de las Comunidades Autónomas o servicios periféricos de la Administración del Estado y sus Organismos autónomos, en el artículo 8.º se establece que «el personal con contrato administrativo de colaboración temporal que obtenga destino a través de este procedimiento (el que regula el Decreto) será objeto del contrato laboral que corresponda a la función que venía desempeñando en la Administración central, efectuándose su traslado en las mismas condiciones que los restantes contratados laborales, todo ello sin perjuicio de las opciones que con arreglo a la normativa vigente les correspondan o pudieran llegar a corresponderles para su acceso a la condición de funcionarios» (39).

Finalmente, en cuanto al *ámbito local*, la Ley de Medidas, con la prohibición de contratar personal en régimen de Derecho administrativo, ha empezado a repercutir, de manera que en ocasiones puede interferir el buen funcionamiento de nuestras Corporaciones locales. Por ello se ha dictado la Resolución de 11 de septiembre de 1984 de la Dirección General de Administración Local conteniendo criterios de tipo provisional sobre la interpretación que ha de darse a la Disposición Adicional cuarta de la Ley de Medidas. Partiendo del principio de que desde la entrada en vigor de la misma está prohibido a las Corporaciones locales contratar administrativamente personal a su servicio, a través de una interpretación discutible y un tanto forzada de varios preceptos en juego de la Ley de Medidas, el Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, y el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, se señala que «las Corporacio-

rias vasca y catalana, de otro) han salido ganando en la operación: los primeros, al conseguir que su discutida ley no esté respaldada tan sólo por los votos de su partido, y las segundas, porque, a costa de este apoyo, logran de la Administración del Estado que se dé una salida aceptable al espinoso tema de los contratados en las diversas Comunidades Autónomas. Por supuesto, la valoración sería muy distinta si la hacemos desde una perspectiva más general, ya que entonces no sería tan fácil afirmar que se ha obrado con la debida justicia y racionalidad.

(39) Este precepto, dadas sus implicaciones jurídicas, merecerá con toda seguridad la atención de la doctrina. Puede que, como tantas otras normas que se dicten, se quede en el puro terreno de los buenos deseos al no llegarse a aplicar, pero, al menos, en el orden teórico, supone una «innovación» normativa, de la que interesa dejar constancia aquí y ahora.

nes locales podrán efectuar nombramientos interinos para aquellas plazas de plantilla que se encuentren vacantes» cumpliendo determinados requisitos y ateniéndose a los criterios que fija la Resolución de la Dirección General de Administración Local.

De la normativa recientemente promulgada se pueden extraer, y a modo de síntesis, algunas *conclusiones* de interés: primera, se suprime radicalmente el régimen de contratación administrativa, sin duda por valorar negativamente los excesos cometidos con anterioridad; segunda, se consagra a nivel legal el carácter excepcional de los contratos para la realización de «trabajos específicos y concretos no habituales», sometidos, por lo demás, a la legislación de contratos del Estado (Disposición Adicional cuarta, 2, de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública); tercera, aunque en esta Ley no se dice expresamente, en lo sucesivo la contratación de personal por las diversas Administraciones públicas habrá de someterse al Estatuto de los Trabajadores y demás normas que lo desarrollan, y cuarta, resucita la figura del funcionario interino que había sido suprimida, salvo para áreas administrativas determinadas, por el Real Decreto-ley de 30 de marzo de 1977 (40).

IV. PRECISION FINAL

Para comprender la urgencia del problema de los agentes no titulares y sus verdaderas dimensiones, bastará recordar que el Presidente MITTERRAND declaró durante su campaña presidencial que «la reabsorción de los efectivos de los agentes no titulares» era uno de los objetivos de su futura política gubernamental. Y con posterioridad el Gobierno francés se ha comprometido en el Parlamento, con ocasión de votarse el Plan 1982-1983, a «la regularización de la situación de los agentes no titulares de la Función pública en el marco de un plan de titularización escalonado en cinco años».

Entre nosotros, no se ha llegado a una implicación directa y pública del Gobierno para resolver el tema de los contratados. En la

(40) La Ley de Medidas, en su Disposición Derogatoria, deroga la Disposición Adicional primera del Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, que expresamente prohibió, a partir de la fecha de su entrada en vigor, el nombramiento de interinos «en los distintos Cuerpos, Escalas o Plazas de la Administración civil del Estado o sus Organismos autónomos», a excepción del área docente. Con posterioridad, en virtud del Real Decreto-ley 27/1978, de 21 de agosto, las excepciones para el nombramiento de interinos se ampliaron, en un período máximo de cinco años, a las áreas sanitaria y penitenciaria.

campaña para las elecciones generales de octubre de 1982 sólo Alianza Popular aireó sus planteamientos, ciertamente discutibles, sobre la «reconversión de los funcionarios interinos, de empleo, contratados laborales y administrativos en funcionarios de carrera», mientras los demás partidos guardaron silencio y no difundieron sus posiciones en defensa de estos colectivos.

En fecha más reciente, sólo a nivel de Ministro o Secretario de Estado se han manifestado opiniones sobre el particular. En el Proyecto de Ley enviado a las Cortes Generales se refleja el criterio gubernamental a través de un repertorio de medidas que intentarán controlar la situación, evitando que ésta se produzca como ha venido sucediendo hasta la fecha. Porque sólo si se actúa previamente, sólo si se dictan las normas adecuadas que eviten la proliferación de personal no funcionario, sólo si se erradican las verdaderas causas del problema, se habrá puesto fin a un estado de cosas que ha sido consustancial a nuestra Función pública.



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
ADMINISTRACION
LOCAL
Y AUTONOMICA

III. JURISPRUDENCIA
