

EL PERSONAL LABORAL EN LOS ORGANISMOS AUTONOMOS

Por ANTONIO FERNANDEZ LOPEZ

DOS alusiones brevisimas contiene la ley de Entidades estatales autónomas relativas al personal laboral encuadrado en las mismas. Dos preceptos, si además son parcamente enunciativos, constituyen escaso bagaje, no ya para regular una materia tan amplia, sino para orientar criterios de ordenación ulterior: el artículo 79 de la ley, al clasificar con difusa sistemática el personal de la Administración institucional, hace de «los obreros», sin otra calificación aclaratoria, uno de los cuatro grupos de dicha clasificación. Por su parte, el artículo 83 completa la referencia legal estableciendo que «los obreros se regirán por las disposiciones del Derecho laboral».

Esta general remisión a la legislación laboral, que permitia desentenderse del empeño de elaborar una normativa específica, ha demostrado su insuficiencia. Y no por defectos imputables a las normas laborales en sí mismas, harto completas, sino por el hecho

de ser precisamente la propia Administración una de las partes de la relación a regular. Prueba de ello es que al correr del tiempo cada organismo fué elaborando, con mayor o menor fortuna, atendiendo las propias peculiaridades y siempre a escala reglamentaria, otra normativa que si en ocasiones ha supuesto una realidad estimable, en otras no ha pasado de suponer intentos incompletos, y en todo caso ha estado naturalmente limitada a las respectivas zonas de competencia. Es por ello que su panorama general se resiente de una gran dispersión y hasta confusión de criterios. De la extensa problemática que ello plantea y que podría ser abordada en un futuro estatuto general del personal de las entidades estatales autónomas, se enuncian seguidamente algunos supuestos que constituyen el motivo de esta comunicación.

1. Ambito personal

La primera precisión que se hace necesaria requiere decidir quiénes, dentro de los organismos autónomos, han de encuadrarse en el régimen laboral.

El término «obrero» empleado por la ley y mantenido en casi todos los reglamentos específicos, es equivoco. Obrero es el trabajador manual retribuido, elemento humano que representa la mano de obra en su más simple acepción. Si en un principio constituyó la razón de ser de un régimen jurídico a él exclusivamente referido, ahora, con el desarrollo de la tecnificación de todos los sectores de la producción y con la paralela transformación experimentada por las estructuras empresariales, comparte este régimen con otros grandes grupos que, si diversos en su función, son objeto de tratamiento unitario en el cuadro de sus derechos y deberes ante la empresa. Constituyen estos grandes grupos los técnicos, administrativos, obreros y subalternos.

La misma exigencia que ha definido su aparición en el campo de la empresa privada motiva su consideración en el de los entes públicos. Y a la vista de la estricta terminología legal es forzoso plantearse si estos grupos laborales no obreros han de ser considerados sujetos de Función pública en su relación con el organismo que les encuadra, o si procede, simplemente acomodar dicha terminología a realidades concretas, sustituyendo la palabra «obrerros» por la de personal laboral o «personal sujeto a reglamentación laboral».

La primera estimación, sobre generar problemas de menor cuantía a la hora de su integración como funcionarios públicos—criterios de asimilación, trasvase de dotaciones, posibilidad de crear infinidad de «minicuerpos» especiales, etc.—presenta inconvenientes graves cuales son, de una parte, el mal acomodarse, por naturaleza, a la función que sirven, que suele exigir en su normativa una agilidad y dinamismo más propios del régimen laboral que del estrictamente administrativo; de otra parte, el derivado de la existencia de derechos de todo orden consolidados en el mundo laboral, y que difícilmente podría la Administración reconocerlos en plenitud cuando se produjese la integración, determinando para el sujeto de los mismos una franca situación regresiva.

Admitido el principio general de que ese cuarto grupo de personal de la Administración autónoma, esos «obreros» del artículo 79 actual, debe estar integrado por el personal laboral en su más amplio sentido—técnicos, facultativos, obreros, servicios auxiliares—, nace de su propia generalidad la exigencia de oponerle algunas excepciones. Porque si está claro que los técnicos y los obreros tienen ahí su campo de normas, y que los subalternos—abstracción hecha de algunas categorías discutibles—han de estar ahí también situados, los administrativos deben quedar fuera de él, por simple definición, pues las tareas que como tales pudieran estarles encomendadas corresponden general y específicamente a quienes ostentan la condición de funcionario, bien sea de la Administración central o de la autónoma.

Cuestión a resolver será el destino que deba darse a las plazas que así estén hoy servidas. El problema es más de forma que de fondo, y más aparente que real. Señalada su existencia, admitida su imprescindibilidad, estas plazas habrán de ser transferidas a las plantillas de los organismos para ser servidas por personal funcionario, conforme a las normas que un estatuto general prevea para su provisión. Ello no supondrá aumento alguno en el montante global de las dotaciones, sino auténtico reajuste de funciones que ha de llevar aparejado consigo un mejor rendimiento de los recursos de que actualmente se dispone. Mantener lo contrario deja la puerta abierta a la posibilidad de reclutar personal sin el debido contraste de conocimiento o aptitudes, volver a una época trasnochada de *spoils system*.

2. Clasificación de puestos de trabajo

No entra en la materia de esta comunicación—lo es de la presentada por el señor Alfaro—tratar de la clasificación de puestos de trabajo en la Administración autónoma. Pero constatada la absoluta necesidad de realizarla para servir objetivos tan importantes como la racionalización de estructuras, determinación de niveles de responsabilidad y fijación de retribuciones, es también obligado subrayar sus repercusiones o incidencias sobre el personal laboral.

En principio, no habría inconveniente en afirmar que la clasificación de puestos a realizar en un organismo autónomo no debe afectar a los de naturaleza laboral. Pero parece insoslayable, en relación con lo tratado en el punto primero, que una de sus primeras tareas sea la de determinar qué puestos de trabajo de ese organismo han de ser servidos por personal laboral y cuáles por personal funcionario, sea éste estatal o de la propia entidad. Y si esto es así, ha de ser difícil al encargado de realizar esa labor detenerse en ese umbral que, por el momento, escinde en numerosos organismos el mundo laboral y el del funcionario. A ello añádase la consideración de que si se prescindiera de ese puesto, la clasificación habría de resultar incompleta. Clasificando los puestos laborales se normaría definitivamente el campo de sus plantillas, hoy regulado insuficientemente por recomendaciones escasamente imperativas contenidas en cada reglamentación sectorial de trabajo, o en algún que otro precepto orgánico de cada entidad. La falta actual de criterios generales ha promovido en muchos casos plantillas divorciadas de las misiones a cumplir, informadas—más exactamente abrumadas—por consideraciones personales escasamente objetivas.

Un punto más a ser tenido en cuenta en una clasificación de puestos de trabajo laborales: en la determinación de los criterios a seguir habrá que considerar no sólo los sistemas de valoración más o menos consagrados en la Administración pública, sino también aquellos otros—igualmente contrastados por la experiencia—que imponga la práctica industrial o empresarial. Excusa su concreta referencia la de por todos conocida abundante bibliografía existente. Una exposición muy detallada la ofrecen los trabajos contenidos en el volumen *Estudios* número 3 de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.

3. Peculiaridades de la relación administración-personal laboral

Se señalaba al principio cómo la circunstancia de ser la Administración parte en la relación jurídica existente entre ella y sus empleados da a la misma una relevancia singular que alcanza en algunos de sus aspectos matizaciones muy concretas. Lo que pudiera denominarse «Derecho común del trabajo» afectará, sí, a lo que en sentido estricto son actividades laborales—determinación de categorías profesionales, régimen de ascensos, determinación de horarios, turnos, jornadas, medidas de seguridad, higiene, accidentes, régimen de retribuciones, etc.—, pero la condición de ente público que cada organismo ostenta y el cumplimiento perfecto de los fines que como tal tiene asignados, puede exigir la determinación imperativa de criterios que tiendan, de una parte, a reforzar vínculos primordiales de lealtad y disciplina, y de otra, a asegurar que el personal laboral que sirva a la Administración sea, dentro de cada especialidad y categoría, el más selecto, competente y capacitado.

En el primer aspecto habrá de reservarse al organismo o, en definitiva, al departamento del que dependa, facultades que, basadas en el interés u orden público, en la superación de los servicios, etc., son ajenas a las concepciones actuales del Derecho del trabajo.

En el segundo aspecto parece conveniente fijar criterios generales en cuanto al régimen de selección e ingreso del personal, al perfeccionamiento profesional y a la atención preferentísima a la acción social, con la mira puesta en la progresión de beneficios que las instituciones de este tipo ofrecen a los trabajadores.

En materia de ingresos la remisión que la ley de Entidades estatales autónomas hace al Derecho laboral es, en buena parte, una remisión al vacío. Frente a reglamentaciones sectoriales que regulan cuidadosamente la admisión del personal mediante un sistema de concursos y pruebas de aptitud, en otras las formalidades son harto elementales, e impera, sobre todo, la facultad conferida a las empresas para organizar el acceso a sus puestos de trabajo en la forma que ellas crean más conveniente. En muchas ocasiones la remisión queda también condicionada por los propios reglamentos de cada organismo autónomo.

Impónese, por ello, la necesidad de unificar criterios que presten uniformidad al sistema de ingreso de personal laboral en los organismos autónomos, compaginándolos con el respeto a las especiales características de cada uno de ellos: la exigencia ineludible de concursos, las bases de los mismos, la determinación precisa de los órganos que dentro del organismo o del departamento que lo en-

cuadre han de resolver las propuestas y, consecuentemente, verificar los nombramientos, son aspectos que no deben confiarse a los particularismos de cada reglamento.

En orden a la formación y perfeccionamiento del personal laboral, deben señalarse criterios que aseguren con generalidad la mejora de los métodos de trabajo, la elevación de los niveles profesionales, morales y materiales de los empleados, al mismo tiempo que propendan la creación de nuevos puestos especializados de trabajo, de acuerdo con las tendencias que impulsa el Plan de Desarrollo. Y esta preocupación—indispensable en esta hora de transformación de las estructuras sociales del país—tiene sus mejores realizaciones en el campo de la formación profesional—escuelas de aprendices, cursos de perfeccionamiento, adiestramiento de mandos intermedios y promoción a puestos superiores.

Finalmente, otro objeto de ordenación orientadora contemplará la progresión de los beneficios económicos y sociales que van íntimamente ligados a la relación de trabajo. La elevación de los medios personales económicos, a través de una acertada política, de incentivos y pluses, de préstamos sin interés, de acceso a viviendas propias, de fomento de múltiples facetas asistenciales ligadas a la vida activa del empleado, ha de combinarse con el impulso de instituciones de carácter mutualista, que protejan al trabajador a la hora de su jubilación o fallecimiento y que complementen los exiguos beneficios que hoy por hoy, forzoso es reconocerlo, atienden éstos supuestos. Todó ello, querámoslo o nó, son jalones de un largo camino que la Administración ha de iniciar, conforme con las exigencias del actual proceso de desarrollo de la sociedad española.