

ORIENTACIONES PARA UN ESTATUTO DE PERSONAL DE ORGANISMOS AUTONOMOS

Por F. JAVIER GALVEZ MONTES
y ALFONSO SORIANO BENITEZ DE LUGO

Sumario: 1. La uniformidad en cuanto al régimen del personal de los diversos Organismos autónomos.—2. La uniformidad en cuanto a la función pública en general.—3. Consideración final.

EN torno a la regulación del personal de organismos autónomos se ha venido manteniendo con general aceptación la conveniencia de adoptar un criterio de uniformidad como punto de partida. Se ha dicho que el nuevo estatuto de personal de organismos autónomos debe beneficiarse de la experiencia alcanzada a través de la legislación de funcionarios de la Administración civil del Estado, lo cual prejuzga un cierto grado de uniformidad inicial. También se ha sostenido la necesidad de que los criterios a seguir cuando se dicte el mencionado estatuto sean los mismos que han presidido la redacción del estatuto de funcionarios de la Administración central.

Estas dos referencias conducen a una doble interpretación del principio propuesto: Uniformidad en cuanto al régimen del personal de los distintos organismos autónomos y uniformidad en cuanto a la función pública en general.

1. La uniformidad en cuanto al régimen del personal de los diversos organismos autónomos

Así como la vigente legislación de funcionarios de la Administración civil del Estado consagra normas de general aplicación y unifica el régimen del personal hasta el límite permitido por la diversificación de funciones, el futuro estatuto debe sentar las normas generales aplicables a la totalidad del personal de organismos autónomos, sin perjuicio de las especificaciones que requiera la peculiaridad de las funciones a desempeñar en cada organismo. Es decir, el estatuto ha de uniformar el régimen general del personal, concediendo la necesaria amplitud para que tengan reflejo las especialidades justificadas.

El procedimiento para lograr esta generalidad matizada con particularidades habrá de consistir en la redacción de un estatuto que establezca las líneas maestras de la regulación y determine las materias de estricta aplicación. Las necesarias especificaciones podrían establecerse mediante reglamentaciones adaptadas a las necesidades de cada organismo, en las que se establezcan sus plantillas orgánicas en razón a las que en la actualidad tienen aprobadas y se hagan figurar cuantas especificaciones se consideren convenientes para el mejor servicio, y como es obvio, redactadas de conformidad con las disposiciones del estatuto.

La orientación propuesta lograría, dentro de este sector de la Administración institucional, uniformidad análoga a la alcanzada en la Administración civil del Estado, respecto a los cuerpos especiales, que se rigen por sus disposiciones específicas (adaptadas a la ley de Funcionarios civiles del Estado) y por las normas de esta ley que sean de aplicación general o que se refieran a los mismos. Y así, de la misma manera que se ha establecido, en cuanto a la reglamentación de los cuerpos especiales, el informe preceptivo de la Comisión Superior de Personal, previo a su aprobación, debe arbitrarse la fórmula para que las aludidas reglamentaciones de cada organismo autónomo fuesen asimismo informadas por aquel alto órgano a efectos de mantener la uniformidad a que nos referimos.

Así entendido este aspecto de la uniformidad sólo resta añadir,

como cuestión marginal, que el estatuto es susceptible de ser aprobado por disposición con rango de decreto, al amparo de lo establecido en el capítulo X de la ley de 26 de diciembre de 1958, y aun de la ley de Bases de los Funcionarios civiles del Estado.

2. La uniformidad en cuanto a la función pública en general

Más complejo resulta ser el significado de la uniformidad desde este punto de vista si se tiene en cuenta la variedad de interpretaciones posibles.

La uniformidad del régimen de personal de los organismos autónomos puede considerarse como adaptación al sistema de la Administración central para el logro de una estructuración idéntica o similar. También puede estimarse, con una visión unitaria, como acoplamiento de este régimen al sistema de la Administración central.

1. Orientación simétrica: Según este enfoque habría de entenderse que la uniformidad requiere la adopción de criterios idénticos para la ordenación de ambos sistemas de personal (el de la Administración central y el de la Administración institucional—organismos autónomos—). Esta orientación, que podría resultar correcta a primera vista, ofrece el inconveniente de considerar por separado dos aspectos de la Función pública. Como tal consideración nos llevaría a un régimen de compartimientos estancos en el que no cabe comunicación entre los dos aspectos considerados de la Función pública, su adopción no parece recomendable.

De seguirse esta orientación se obtendría, evidentemente, una estructuración paralela y de igual sentido que la que se ofrece en la Administración central, pero ello supondría a lo sumo una réplica de escasas posibilidades para complementarse y agruparse con el sistema ya organizado. Al mantenerse aislados ambos aspectos de la Función pública quedaría descartada la posibilidad de utilizar adecuadamente los efectivos disponibles de la Administración central, con sus consecuencias en orden al excesivo incremento de la organización y de las actividades de los órganos encargados de la Administración de Personal.

2. Orientación unitaria: Por el contrario, la orientación unitaria contempla la uniformidad de la Función pública y no de sus estructuras en particular. Se persigue desde este punto de vista la complementariedad de dichas estructuras para obtener mutuos acomodos y aglilizar, en definitiva, la mecánica del personal al servicio de la Administración en cualquiera de sus esferas.

Esta caracterización complementaria se podría conseguir sobre la base de mantener dos criterios definidos: el montaje incorporéico del sistema, por lo que se refiere al personal de los Organismos autónomos, y la simplificación para proveer los puestos de trabajo de estos Organismos.

A) MONTAJE INCORPÓICO DEL SISTEMA

En la Administración civil del Estado ha prevalecido la idea de montar el sistema sobre la existencia de cuerpos cuyos componentes se seleccionen genéricamente de acuerdo con las funciones asignadas, habiendo sido su arraigo histórico, quizá, la causa más importante para el mantenimiento de los cuerpos en la Administración civil del Estado.

En los organismos autónomos no parece, en cambio, arraigada la idea de los cuerpos. Aun cuando existen agrupaciones formales reconocidas como cuerpos en organismos tales como la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, Servicio Nacional del Trigo, Instituto Nacional de Colonización, etc., no se puede afirmar que la estructura corpóica tenga gran predicamento dentro de la Administración institucional.

Esta falta de arraigo parece conceder una gran libertad de organización con vistas al futuro estatuto del personal de organismos autónomos. En este sentido se podría operar con criterios puramente técnicos, es decir, sin influencias de tipo histórico.

Desde el punto de vista técnico, y a efectos de conseguir que las dos estructuras se complementen al máximo, resulta conveniente distinguir exclusivamente entre plantillas de plazas generales y de plazas especiales.

La existencia de cuerpos de funcionarios de organismos autónomos, aunque se unificaran al máximo, supondría una divergencia en el régimen de personal. Por el contrario, en el supuesto de una configuración incorporéica los puestos clasificados podrían cubrirse con personal seleccionado por la Administración central que reuniera las aptitudes requeridas para el desempeño del puesto en concreto. Así, limitando el reconocimiento de cuerpos, los existentes en la Administración central ofrecerían un mayor contenido y utilidad como medio de selección genérica del personal. Serían los cuerpos de la Administración central agrupaciones formales de funcionarios que tendrían como finalidad el suministro de personal no sólo para cubrir plazas en la Administración central, sino también en organismos autónomos.

Por otra parte, sería innecesario duplicar el sistema de cuerpos y agrupar en dos compartimientos personal al que se exigiera unos mismos conocimientos y tareas, aunque la prestación de éstas hubiera de realizarse en distinta esfera administrativa.

B) SIMPLIFICACIÓN EN LA PROVISIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Esta cuestión se encuentra muy relacionada con la anterior desde el momento en que ha de basarse en una combinación de estructuras corpórea (en Administración central) e incorpórea (en organismos autónomos).

La mecánica para esta simplificación habrá de realizarse sobre la base de un suministro de personal funcionario de la Administración central dentro de las posibilidades admisibles. Cuando el puesto a proveer requiera un candidato con las aptitudes exigidas para la provisión de otros puestos de la Administración central, habría que recurrir al personal seleccionado por ésta. Sólo en supuestos excepcionales de puestos característicos y no semejantes a otros de la Administración central procedería la selección específica del personal de organismos autónomos.

La clasificación del personal de organismos autónomos a efectos de la provisión de puestos de trabajo resulta de sumo interés. De conformidad con lo establecido en el artículo 79 de la ley de 26 de diciembre de 1958, se deberá clasificar al personal en los siguientes grupos:

a) *Personal directivo*.—Al igual que en la Administración civil del Estado, el personal comprendido en este grupo habrá de ser nombrado libremente por el Gobierno o por el ministro competente en cada caso. En realidad, este personal no plantea problemas específicos en el supuesto de los organismos autónomos.

b) *Funcionarios públicos de la Administración del Estado*.—En este grupo se comprenderán los funcionarios de la Administración central que ocupan plazas en el organismo autónomo correspondiente a la plantilla del cuerpo de la Administración civil a que pertenezca o del que sean titulares. Se comprenden aquí quienes ostenten únicamente la condición de funcionarios de la Administración central y se encuentran ligados al organismo autónomo sólo por una relación orgánica. Por no ser en rigor funcionarios de organismos autónomos su regulación sólo ha de ser prevista en el futuro estatuto, ya que la relación orgánica cae dentro, de la esfera de la correspondiente reglamentación.

c) *Funcionarios públicos de los organismos autónomos.*—En el apartado c) del artículo 79 de la ley de 26 de diciembre de 1958 se comprenden los funcionarios públicos de los organismos autónomos; ahora bien, siguiendo los mismos criterios que la ley de Funcionarios civiles del Estado será conveniente establecer dentro de este grupo una distinción entre funcionarios de carrera y de empleo. El problema de la selección de este personal conviene plantearlo sobre la base de considerar por separado una y otra modalidad de funcionarios.

Funcionarios de carrera.—Entre los funcionarios de carrera de los organismos autónomos hay que establecer una clasificación por razón de la procedencia. A esta condición se puede acceder en la actualidad bien por ser funcionario de la Administración central o local, o bien por haber sido nombrado expresamente mediante la correspondiente prueba selectiva y sin tomar en consideración su posible vinculación previa con la Administración.

De acuerdo con lo que apuntábamos anteriormente, parece que el nuevo estatuto, sin perjuicio de mantener los derechos adquiridos, debería generalizar el primer sistema de acceso. Con ello lograría un mayor aprovechamiento del personal seleccionado por la Administración central o local y a la vez una considerable simplificación en la provisión de estos puestos de trabajo. Los organismos autónomos se beneficiarían de las ventajas que ofrece el Estatuto de cuerpos sin padecer sus inconvenientes. Por otra parte, y gracias al vigente régimen de situaciones, ni la Administración central ni la local se verían entorpecidas por la generalización propuesta.

En cambio, las plazas que por sus especiales características no fueran susceptibles de ser cubiertas por funcionarios procedentes de otras esferas, podrían ser ocupadas por funcionarios expresamente seleccionados; pero en todo caso estos supuestos deberían preverse como excepcionales en el nuevo estatuto.

Funcionarios de empleo (eventuales e interinos).—En cuanto a estos funcionarios, no parece haber inconveniente para que se sigan los criterios de selección y régimen marcados en la ley de Bases de los Funcionarios civiles del Estado. No obstante, sería conveniente introducir en el nuevo estatuto las diferencias de matiz que aconseja la experiencia alcanzada en la Administración civil del Estado. En tal sentido podrían establecerse concreciones que redujeran la gran vaguedad con que aparece regulada esta materia en la legislación de funcionarios de la Administración civil del Estado.

d) *Personal contratado.*—Aun cuando no está previsto en la ley de 26 de diciembre de 1958, parece procedente que en el nuevo es-

tatuto se prevea la situación de este personal con criterios restrictivos semejantes a los establecidos en la ley de Funcionarios civiles del Estado y en el Decreto 1742/1966, de 30 de junio.

e) *Personal obrero*.—Cuanto hemos dicho acerca de los funcionarios de empleo lo consideramos aplicable a la regulación del personal obrero.

En los demás aspectos de la regulación esta orientación unitaria no comporta diferencias respecto al régimen aplicable a los funcionarios de la Administración civil del Estado, cuyas elaboraciones serían directamente utilizables en un estatuto del personal de los organismos autónomos.

Nos inclinamos, pues, decididamente por esta orientación, en cuanto que resulta ser la que presenta un fin más amplio y una mayor riqueza de posibilidades.

Consideración final

Es obvio decir que abordar el problema de la promulgación del Estatuto del Personal de Organismos autónomos reviste unos caracteres de extremada urgencia. Principalmente por motivos de carácter retributivo. Resulta paradójico contemplar como funcionarios de nivel superior de la Administración civil del Estado (con 115.200 pesetas mínimas anuales de entrada) asisten a pruebas selectivas convocadas en el *Boletín Oficial del Estado* para acceder a plazas de organismos autónomos dotadas tan sólo con 35.600 pesetas anuales.

Insistimos, es urgente la ordenación de esta materia por cuanto que ordenar supone ajustar la norma a la realidad social existente.

Ahora bien, si debido a esta urgencia no resulta factible la planificación meditada de unas etapas tendentes a conseguir, en un primer momento, datos indispensables para una regulación escalonada de las materias relacionadas con este sector de la Función pública, sería interesante que el Estatuto no abordara con carácter definitivo cuestiones cuya trascendencia o consecuencias recomiendan un conocimiento exacto de la realidad.

Nos referimos a la posible creación de cuerpos de funcionarios de organismos autónomos con vista a su intercomunicabilidad.

Tal vez lo más acertado sería —abundando en lo expuesto en esta comunicación— partir de una consideración incorpórea del personal de estos organismos, clasificar las plazas de sus plantillas en gene-

rales y especiales y declarar dichas plazas «a extinguir». En principio, por consiguiente, somos partidarios de la estructura incorporéa de la Administración autónoma, de tal forma que sea la Administración central la que facilite el personal a los organismos autónomos, a excepción, claro es, de aquellos puestos de trabajo que no puedan ser cubiertos por la Administración central, por carecer de funcionarios adecuados—piénsese en ciertos funcionarios de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, por citar un ejemplo—. Medida de carácter transitorio sería, como hemos expuesto, el declarar a extinguir todos aquellos cuerpos o plazas actualmente existentes en los organismos autónomos cuyos funcionarios pueda suministrarlos la Administración central por corresponderse con cuerpos o escalas de la misma, respetando, como es lógico, los derechos adquiridos de los funcionarios que han accedido a esos puestos a través de las correspondientes pruebas selectivas.

Cuando sepamos, a través de su incorporación al Registro de Personal de la Comisión Superior de Personal y de los trabajos realizados para la formación de las plantillas orgánicas de estos Organismos, cuantas personas son, cómo están y las que debe haber, entonces será el momento de adoptar decisiones para la configuración orgánica racional de estas plantillas, tales como si deben existir cuerpos de funcionarios de organismos autónomos o, por el contrario, debe ser la Administración central la que, para determinadas funciones tanto generales como especiales, proporcione todo o la mayor parte del personal a los organismos autónomos.

Las dificultades e inconvenientes que a lo largo de los años de la Reforma se han puesto de manifiesto en la Administración central, deben servirnos de experiencia cuando se trate de elaborar el Estatuto de Personal de los Organismos autónomos, a fin de no incurrir en los mismos. Piénsese en que la interministerialidad de Cuerpos generales y refundición de Cuerpos especiales (dos objetivos de nuestra reforma burocrática en la Administración central), en un caso se ha abierto camino a costa de muchas dificultades y, en otro caso, nada se ha conseguido. Y ello teniendo en cuenta que se trata de personal distribuido sólo en 13 Departamentos ministeriales. Fácil será predecir lo que ocurriría si, de entrada, se pretendieran estos dos mismos objetivos con un personal esparcido en centenares de organismos.