



NOTAS

CUANTIFICACION Y DISTRIBUCION DEL PERSONAL NO ESCALAFONADO

Por VICENTE MARIA GONZALEZ-HABA GUISADO

Sumario: I. Introducción.—II. Distribución por Ministerios.—III. Distribución por coeficientes. IV. Distribución por niveles.—V. Distribución por anexos.—VI. Distribución por actividades. VII. Conclusión.

I. Introducción

CON arreglo al artículo 3.º de la vigente Ley de Funcionarios Civiles del Estado, los funcionarios de carrera se dividen en funcionarios de Cuerpos Generales y funcionarios de Cuerpos Especiales. Sin embargo, *«no siempre los funcionarios de carrera están incluidos en Cuerpos. Muchas veces ha habido necesidad de crear algún puesto específico desligado de las funciones de los Cuerpos tradicionales. En tal caso estamos en presencia de funcionarios que, reuniendo todos los requisitos para ser profesionales, quedan al margen de los Cuerpos»* (1). Tales funcionarios, de carrera, son los titulares de plazas no escalafo-

(1) GARCÍA-TREVILJANO, JOSÉ ANTONIO: *Tratado de Derecho administrativo*, volumen I, tomo III, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1967, pp. 375-376.

nadas, tal como les identifica la Ley de Funcionarios al ordenar, en la disposición transitoria 2.^a, 4, su integración en los Cuerpos Generales.

No es éste el momento de abordar toda la problemática que afecta al personal no escalafonado (2), sino que nuestra pretensión es ahora menos ambiciosa, ya que se trata de ofrecer un panorama cuantitativo que exponga el volumen de estos funcionarios de carrera tal como se deduce de los Presupuestos Generales del Estado. Así, pues, presentamos a continuación los datos que hemos considerado más interesantes y que sirven para acotar, desde diversas perspectivas, el ámbito actual de las plazas no escalafonadas según los Presupuestos Generales del Estado correspondientes al año 1974 (3).

II. Distribución por Ministerios

La primera sistematización, que es a la vez la más usual, arroja con referencia a cada Departamento las siguientes cifras ordenadas de mayor a menor:

MINISTERIO	Número de plazas
Gobernación	1.876
Educación y Ciencia	667
Agricultura	288
Planificación del Desarrollo	51
Industria	32
Justicia	27
Asuntos Exteriores	24
Obras Públicas	14
Presidencia del Gobierno	7
Hacienda	3
Comercio	3
Información y Turismo	1
TOTAL	2.993

(2) Vid. CRESPO MONTES, LUIS FERNANDO: «Integración de plazas no escalafonadas: su problemática», Revista *Documentación Administrativa* núm. 81, pp. 41-51; y FUENTES BODELÓN, FERNANDO: «La unificación de Cuerpos Especiales e integración de las plazas no escalafonadas», Revista *Documentación Administrativa* núm. 158, pp. 97-108.

(3) De nuestro estudio quedan marginadas las plazas no escalafonadas que figuran declaradas «a extinguir» en los propios presupuestos, bien porque aparezcan así expresamente definidas, bien porque figuren, dentro de la sección correspondiente a cada Ministerio, dentro de las *Obligaciones a extinguir*. El número de estas plazas no escalafonadas se sitúa en cerca de mil.

De esta distribución se deduce que *dos son los Ministerios que cuentan con mayor número de plazas no escalafonadas: Gobernación y Educación y Ciencia*. Por lo que respecta al primero, el total de 1.876 plazas supone el 62,6 por 100 del conjunto, siendo la distribución de las mismas la siguiente:

UNIDAD	Número de plazas
Dirección General de Sanidad (4).	1.683
Dirección General de la Guardia Civil	93
Dirección General de Correos y Telecomunicación	67
Dirección General de Política Interior y Asistencia Social	29
Oficina de Prensa	4
TOTAL	1.876

En cuanto al otro Ministerio relevante en el tema que nos ocupa, Educación y Ciencia, sus 667 plazas no escalafonadas representan el 22,2 por 100 del total, de acuerdo con esta distribución:

UNIDAD	Número de plazas
Dirección General de Personal (5).	399
Dirección General de Programación e Inversiones (6)	268
TOTAL	667

(4) Dentro de esta Dirección, las plazas no escalafonadas se dividen en dos importantes sectores. El primero está formado por los Centros e Instituciones no hospitalarias que suman 1.498, mientras al segundo pertenecen las plazas que prestan servicio en el organismo autónomo *Administración Institucional de la Sanidad Nacional* y que son 185.

Los centros e instituciones no hospitalarias son la Escuela Nacional de Sanidad, Higiene Infantil, Lucha Antivenérea, Servicio de Psiquiatría y Jefaturas Provinciales de Sanidad. A su vez, en el organismo autónomo *Administración Institucional de la Sanidad Nacional* se engloban la Escuela Nacional de Puericultura, Gran Hospital de la Beneficencia General, Hospital del Niño Jesús, Hospital del Rey, Instituto Nacional del Cáncer, Instituto Leprológico de Trillo, Instituto Español de Hematología, Instituto Oftálmico Nacional, Centro Técnico de Farmacobiología, Higiene Infantil y Jefaturas Provinciales de Sanidad.

(5) Las plazas no escalafonadas de esta Dirección General son las pertenecientes a las Universidades, Institutos y Escuelas de Idiomas, Instituto Nacional de Receducación de Inválidos, Instituto Nacional de Pedagogía Terapéutica, Instituto Nacional

Referente a la distribución por Ministerios, conviene resaltar el hecho de que los Ministerios de Trabajo y Vivienda carecen de personal no escalafonado, mientras que los Ministerios de la Presidencia del Gobierno, Hacienda, Comercio e Información y Turismo contabilizan un número muy reducido de las mismas, debiéndose destacar que las tres plazas no escalafonadas del Ministerio de Hacienda se refieren a grabadores periciales de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, Organismo autónomo del citado Ministerio.

III. Distribución por coeficientes

Puesto que cada plaza no escalafonada figura en los Presupuestos con el coeficiente multiplicador adjudicado a la misma, cabe hacer una nueva clasificación jerarquizando las plazas según sea mayor o menor el número de éstas que tienen atribuido idéntico coeficiente.

Coeficiente	Número de plazas
1,9	726
1,7	459
4,0	409
1,5	355
2,3	194
3,3	165
1,3	164
2,9	113
4,5	109
5,0	99
1,4	91
3,6	83
1,0	15
2,6	6
2,1	5
TOTAL	2.993

de Pedagogía de Sordos, Orquesta Nacional, inspectores de Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos, Museos, Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos, Patrimonio Histórico-Artístico Nacional, Conservatorios de Música, Archivos y Bibliotecas, Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, Servicio Médico Escolar, Educación Permanente de Adultos, Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar y otro personal no escalafonado.

(6) Dentro de esta Dirección General todas las plazas pertenecen a Escuelas de Profesorado de Educación General Básica.

Del cuadro expuesto no es fácil extraer ninguna valiosa conclusión, como no sea *la gran heterogeneidad y variedad de las plazas no escalafonadas* cuyos coeficientes varían desde el 5 hasta el 1, y con la singularidad de que este último, mientras no está atribuido a ningún Cuerpo o Escala de funcionarios de la Administración Civil del Estado, sí se ha adjudicado a 15 plazas de aprendices en la Jefatura Principal de Telecomunicación, de la Dirección General de Correos y Telecomunicación del Ministerio de la Gobernación.

IV. Distribución por niveles

Conectada con la distribución anterior está la que se refiere a los niveles A, B, C, D y E, según que el coeficiente multiplicador de las plazas en cuestión esté comprendido, respectivamente, entre 5,5 y 4, ambos inclusive; 3,6 y 3,3; 2,9 y 2,3; 2,1 y 1,7, y 1,5 y 1, todos ellos también ambos inclusive. Criterio que, por lo general, se adecua con el de la titulación exigida para acceder a las diversas plazas, según sea titulación superior, titulación de grado medio, bachillerato superior, bachillerato elemental o certificado de estudios primarios.

El cuadro resultante, siguiendo este criterio, es el siguiente:

Niveles	Número de plazas
D	1.190
E	625
A	617
C	313
B	248
TOTAL	2.993

No parece que tampoco en esta distribución se puedan descubrir algunas tendencias o pautas que faciliten una interpretación correcta sobre las plazas no escalafonadas y el nivel correspondiente a las mismas. La circunstancia de que estas plazas se creen en atención a las más divergentes motivaciones no

permite sentar afirmaciones en torno a su agrupación por niveles, como no sea la de que ésta es fruto de agregaciones nacidas a impulso de exigencias de cada momento o coyuntura.

V. Distribución por anexos

El Decreto 1436/1966, de 28 de junio, reguló las retribuciones de los funcionarios que ocupan plazas no escalafonadas. A su vez, distribuyó estas plazas en varios tipos de anexos (7), en los que aparece, con relación a cada una de las plazas, la numeración económico-funcional de los Presupuestos, la denominación «actual» presupuestaria, la «futura» denominación presupuestaria, el coeficiente y el número de orden relativo a cada plaza.

De los datos obtenidos de los Presupuestos Generales del Estado podemos elaborar los siguientes cuadros, situando separadamente el Ministerio de la Gobernación, que es el único que, respecto al personal no escalafonado de la Dirección General de Sanidad aparece con un amplio cuadro en el que se ordenan las correspondientes plazas indicando el anexo de las mismas; aunque, en dicho cuadro, no se distingan las pertenecientes a los anexos I y II, que, de esta manera, se muestran involucradas entre sí, mientras aparecen claramente diferenciadas las del anexo III. Sin embargo, las demás plazas del Ministerio de la Gobernación figuran presupuestariamente identificadas en lo que al anexo respectivo hace referencia, con la única excepción de seis que figuran sin mención de anexo alguno.

(7) Según el Decreto de 16 de junio de 1966, el anexo I abarca las plazas no escalafonadas que se declaran subsistentes; el anexo II detalla las que deben ser cubiertas por oposición libre o ser amortizadas, pasando, en este último caso, sus funciones a ser desempeñadas por los funcionarios de Cuerpos Generales o Especiales que realicen funciones análogas o, en su caso, por personal laboral; el anexo III recoge las declaradas a extinguir, sin perjuicio de que, desaparecidos sus titulares, sean amortizadas y sus funciones cumplidas en la forma citada para las plazas del anexo II; el anexo IV enumera las que se declaran a extinguir y que son amortizadas una vez que quedan vacantes, y, finalmente, el anexo V relaciona las que han de ser amortizadas a la publicación del Decreto a que nos venimos refiriendo.

1. MINISTERIO DE LA GOBERNACION
Dirección General de Sanidad

ANEXO	Número de plazas
I y II (8)	1.603
III	80
TOTAL	1.683

Otras unidades

ANEXO	Número de plazas
I	140
III	31
II	16
TOTAL	187
Sin indicación de anexo ...	6
TOTAL	193

2. RESTO DE LOS MINISTERIOS

ANEXO	Número de plazas
I	730
II	319
III	9
TOTAL	1.058
Sin indicación de anexo ...	59
TOTAL	1.117

(8) Como se ha advertido ya, de la lectura de los Presupuestos Generales del Estado no es posible separar, dentro de la Dirección General de Sanidad, las plazas de los anexos I y II. De ahí que, en los cálculos verificados, figuren agrupadas. Para llevar a cabo el desglose entre las plazas de los dos anexos citados hay que acudir a los Decretos 1436/1966, de 16 de junio; 525/1967, de 3 de marzo, y 1556/1972, de 2 de junio. Los dos primeros regulan retribuciones de funcionarios que ocupan plazas no escalafonadas en diversos Ministerios, mientras el tercero establece la clasificación y retribuciones de los funcionarios procedentes de los extinguidos Institutos Provinciales de Sanidad y Mancomunidades Sanitarias.

3. RESUMEN GLOBAL

A N E X O	Número de plazas
I y II	1.603
I	870
II	335
III	120
TOTAL	2.928
Sin indicación de anexo ...	65
TOTAL	2.993

La distribución expuesta, según los anexos a los que cada plaza pertenece, a la vez que ofrece una visión interesante del carácter de las plazas no escalafonadas según sean declaradas subsistentes, a «extinguir» o a «amortizar», permite reflejar la situación jurídica de aquéllas y que debe ser tenida en consideración, como ha apuntado Fuentes Bojón (9) en el momento de su posible integración en Cuerpos o Escalas de funcionarios.

VI Distribución por actividades

La gran dispersión de las plazas no escalafonadas, en lo que afecta a las funciones llamadas a realizar por quien sea titular de cada una de ellas, dificulta una sistematización completa de las mismas, utilizando el criterio de la dedicación profesional. No obstante, en un intento ordenador apoyado en el oficio o actividad inherente a las plazas no escalafonadas, a continuación se enumeran, dentro de los niveles A, B, C, D y E, sólo aquellas plazas que, por su número o significación profesional, merecen ser citadas en los siguientes esquemas según la denominación que corresponde presupuestariamente a las plazas no escalafonadas seleccionadas (10):

(9) Véase *op. cit.*, p. 107.

(10) En consecuencia, y salvo en el caso de las de nivel A y B, no se citan más que aquellas plazas que, debidamente agrupadas, dan un montante final de cierto relieve y entidad; y rechazándose las que, numéricamente hablando, tienen menos interés.

1. NIVEL A

ACTIVIDAD	COEFICIENTE			Número de plazas
	5	4,5	4	
Médico	3	—	335	338
Profesor de la Orquesta Nacional	—	100	—	100
Farmacéutico	52	6	7	65
Especialista en Ciencias Químicas o Naturales	—	—	34	34
Ingeniero (11)	28	—	—	28
Especialista con título	—	—	13	13
Arquitecto	8	—	—	8
Técnico de laboratorio	—	—	8	8
Estadístico	5	—	—	5

2. NIVEL B

ACTIVIDAD	COEFICIENTE		Número de plazas
	3,6	3,3	
Profesor de Música, Francés y Dibujo E. G. B.	—	160	160
Restaurador	20	—	20
Aparejador	10	—	10
Perito	3	—	3

3. NIVEL C

ACTIVIDAD	COEFICIENTE			Número de plazas
	2,9	2,6	2,3	
Profesor de Caligrafía, Labores y Hogar, y Trabajos manuales E. G. B.	108	—	—	108
Administrativo	—	—	100	100
Profesor de Educación Permanente de Adultos	—	—	38	38
Delineante	—	—	25	25

(11) En la atribución de coeficientes a las plazas no escalafonadas de nivel A se advierte la discriminación, ya producida en otros ámbitos de nuestra Administración, de adjudicar diferentes coeficientes a funcionarios con titulación superior, cuando lo lógico sería en este punto instaurar un tratamiento legal, idéntico para todos ellos.

4. NIVEL D

ACTIVIDAD	COEFICIENTE			Número de plazas
	2,1	1,9	1,7	
Enfermera	—	290	—	290
Practicante	—	251	—	251
Auxiliar administrativo	—	—	241	241
Auxiliar de laboratorio	—	—	121	121
Comadrona	—	52	—	52
Auxiliar especialista sanitario.	—	—	48	48
Maestro de taller y similares.	—	44	—	44
Personal de imprenta	—	29	—	29
Profesor	—	24	—	24
Especialista Astronomía	—	12	—	12

5. NIVEL E

ACTIVIDAD	COEFICIENTE				Número de plazas
	1,5	1,4	1,3	1	
Fogonero, sereno, mozo, guarda, etc.	—	—	164	—	164
Auxiliar sanitario	111	—	—	—	111
Matrona	93	—	—	—	93
Capataz de cultivo	71	—	—	—	71
Conductor	48	—	—	—	48
Mecánico y similares	—	54	—	—	54
Aprendiz	—	—	—	15	15

Esta clasificación, por actividades, muestra palmariamente que las plazas no escalafonadas son muy distintas, con un ámbito profesional o laboral grandemente complejo y diversificado. Ello pone de manifiesto la rigidez de la estructura corporativa de nuestra Función Pública, que no permite la existencia de Cuerpos con vocación interministerial (salvo las excepciones de todas conocidas), que serían lógicamente los llamados a proporcionar a los diferentes Departamentos el personal preciso para cada función o tarea. Al no suceder así, al ceñirse en principio cada Cuerpo al Ministerio de que depende, así como al ejercicio de funciones muy delimitadas, hay que estar recurriendo a la

creación de plazas no escalafonadas, que no deberían ser tales si existieran Cuerpos de Médicos, de Ingenieros, de Aparejadores, de Delineantes, etc., de naturaleza interministerial o interdepartamental.

En este sentido, a nuestro juicio, tiene más razón de ser la plaza no escalafonada única o aislada que no las plazas no escalafonadas que suman varias unidades en mayor o menor cuantía. Así es más comprensible que exista una plaza de hidrobiólogo, caso del Ministerio de Agricultura, que no que existan varias decenas o centenas de plazas de profesores, enfermeras, administrativos, etc., cuyo número nos está indicando que debería haber no unas plazas no escalafonadas, sino un Cuerpo o Escala en el que éstas aparecieran incorporadas con posibilidad de actuar sus titulares en varios Ministerios.

VII. Conclusión

Una conclusión final cabe configurar de cuanto aquí se acaba de desarrollar: *el problema de las plazas no escalafonadas más que de orden cuantitativo es de signo cualitativo, en cuanto que su existencia, no tanto por el número como por lo que entraña de atomización y dispersión de la Función Pública, introduce en el seno de ésta un factor de singularidad, de particularismo, de excepcionalidad que atenta contra los criterios uniformes que deben presidir la gestión del personal en el sector público.*

La cuestión se conecta directamente con la problemática de la unificación de los Cuerpos de funcionarios, siempre recordada y casi nunca abordada realmente. Partiendo de esta indispensable, y a la vez urgente, unificación, cabría dar un segundo paso que sería el de la integración de la mayoría de las plazas no escalafonadas en los Cuerpos o Escalas previamente unificados; de tal forma que sólo quedarán vigentes aquellas plazas no escalafonadas cuya peculiaridad intransferible las hiciera de difícil inserción en alguno de los Cuerpos o Escalas de nuestra Administración.

