



INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES: *Les agents non titulaires dans l'Administration*. Editions Cujas, cahier num. 12, Paris, 1976, 298 pp.

El problema de los agentes no titulares, en las diversas Administraciones, es uno de los que más preocupa a los rectores de la gestión de personal en el sector público. La llamada Función Pública paralela, integrada por todos aquellos (interinos, contratados, temporeros, etc.) que, sin revestir la condición de funcionarios y sin gozar esencialmente de la estabilidad en el empleo, sirven en los destinos públicos, cobra hoy lo mismo en España que en otros países una actualidad que ha llevado a las instancias estatales a prestar al tema una atención cre-

ciente y detallada, tanto por el volumen de personas «no titulares» que trabajan en la Administración como por el grado de conflictividad en que aparecen rodeadas las relaciones entre las partes.

Sin embargo, pese a las grandes dimensiones del fenómeno de los agentes no titulares, no ha sido bien estudiado en los respectivos países hasta el extremo de que cabe afirmar que es uno de los peor conocidos y de los más silenciados en el seno de las organizaciones públicas. Tales son las razones que decidieron al Institu-

to Francés de Ciencias Administrativas a consagrar un estudio a esta importante cuestión, en mayo de 1973. Encargados los diversos informes a grupos especializados de trabajo que entraron en contacto con las Administraciones interesadas y con los Sindicatos de funcionarios, los respectivos documentos fueron presentados a la discusión y el debate en una jornada que tuvo lugar el 22 de febrero de 1975, con asistencia de numerosas personalidades, tanto francesas como de otros países y cuya relación, con los correspondientes cargos, figura al final de la publicación que rescensionamos.

En la Introducción de la obra, tras referirse a que «pese a su amplitud y su gravedad, este fenómeno (de los agentes no titulares) era mal conocido, tanto en lo que concierne a los efectivos reales del personal no titular como a las condiciones de empleo que le son ofrecidas», se señala que, con las discusiones de la jornada de febrero de 1975, por primera vez se han esclarecido los diferentes aspectos de un tema capital, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, para el futuro de la Función Pública en Francia, abriéndose así las oportunas vías para su resolución.

Los agentes no titulares del Estado

En el primer informe, cuya autora es Jeanne Siwek-Pouydesseau, se empieza recordando que la existencia de personal al margen de

los estatutos o convenciones *ni es peculiar de Francia ni tampoco del sector público*, ya que fenómenos similares se detectan también en las empresas semipúblicas y hasta privadas. Citando a Jacques Magaud, el autor se refiere al hecho de que, por lo menos, el 15 por 100 de las personas activas se encuentran en situación irregular en las empresas francesas, lo que es tanto como manifestar que 2.600.000 asalariados quedan fuera de las medidas de política económica y de las leyes sociales.

Por lo que se refiere a la Administración, desde muy pronto ha acudido al empleo del personal no titularizado, si bien la explicación de ello radica en motivaciones económicas y en factores organizacionales y políticos. Desde una interpretación marxista, los poderes públicos se encuentran encerrados en una doble contradicción: tienen que conceder a los funcionarios ventajas tales que éstos acepten, sin reticencias, cooperar al funcionamiento del Estado; pero, además, han de evitar verse coartados por una red tupida de normas que frenen su capacidad de acción y de decisión. «La existencia de los agentes no titulares —dice el informe— sería así un volante regulador del sistema, que conviene, sin embargo, no aumentar desconsideradamente por temor a verles contestar violentamente su situación y constituir un peligro interior.»

Desde la interpretación weberiana de la burocracia, cuya concepción racional y objetiva de la Administración inspiró a los países europeos en el siglo XIX, el recono-

cimiento de los agentes no titulares se hace con dificultad y muy costosamente, ya que su mera existencia pone en entredicho la idea de Weber sobre la burocracia. Esta es la causa de que durante mucho tiempo se haya pretendido ignorar el problema de los agentes no titulares y su número exacto, por entenderse que la sola presencia de los mismos representa una proyección, defectuosa y anormal, de la auténtica burocracia tal como la explicó el sociólogo alemán.

En el *orden histórico*, la aparición del agente no titular se produce a partir del momento en que existe ya una noción relativamente clara de lo que es un funcionario público. De hecho, es con la aparición del Estatuto general de los funcionarios cuando realmente se pueden distinguir los agentes titulares de los no titulares, término genérico que engloba a la vez a los auxiliares, a los contratados, a los temporeros y a los suplentes, y también a los agentes a tiempo incompleto y a los obreros no afiliados al fondo especial de retiro.

Hay dos factores dignos de mención en el proceso histórico dentro del cual se produce el surgimiento del agente no titular. El primero es la situación de la mujer en la Administración pública, ya que, excluida del «sacerdocio público», con la sola excepción de los organismos de Correos, donde se la admite sin limitaciones, es, no obstante, reclutada por la Administración, sin llegar a gozar de las mismas ventajas que los hombres. Y el segundo factor viene determinado por la actuación de los citados organismos de Correos y

demás servicios de telecomunicación, que, desde mediados del siglo pasado, se han caracterizado por el reclutamiento muy abundante del personal no titularizado.

Ahora bien, si ya en el siglo XIX el personal no titular existía en la Administración francesa, es a partir de la primera guerra mundial cuando el fenómeno adquiere sus proporciones reales y el número de estos agentes se dobla entre los años 1920 y 1930. La segunda guerra mundial provoca un nuevo incremento que les hace rebasar hasta el tercio de sus efectivos y después, tras un descenso en el número, nuevamente se ha desencadenado otro incremento, que llega hasta nuestros días. En 1969, con arreglo al censo elaborado por el INSEE, los agentes titulares del Estado eran 1.238.000, mientras que los agentes no titulares ascendían a 321.000 y el personal obrero sumaba 125.000 efectivos, lo que arroja una cifra global de 1.684.000 empleados estatales; por lo que el porcentaje de los agentes no titulares sobre el total de los titulares y no titulares, para el año citado, fue del 20,5 por 100.

Ante estas cifras, ciertamente significativas, choca el que la Administración no se haya preocupado más de las cuestiones relativas a sus agentes no titulares. Como dice la autora del informe, ello no es fortuito, ya que es más fácil y menos comprometido jugar con las cifras presupuestarias sin descender a la realidad. De ahí que las fuentes de información sean sólo, y de forma incompleta, el censo de 1969 realizado por el INSEE y la encuesta llevada a

cabo por la Dirección General de la Función Pública en 1973 para actualizar y completar las cifras del mencionado censo.

Con arreglo a la encuesta citada, un total de 489.296 personas no titularizadas, a tiempo completo, trabajaban en el Estado, si bien de esta cantidad hay que detraer la de los 78.754 contratados de la enseñanza privada, que, aunque son agentes del Estado que cumplen un servicio público y están remunerados en sus presupuestos, no están, sin embargo, empleados ni en una Administración ni en un establecimiento público; así como igualmente hay que detraer los 41.870 vigilantes de internado y externado, que, por lo general, son estudiantes efectivos. Por tanto, el *reparto de los agentes no titulares del Estado* se hace de la forma siguiente:

| | |
|---|----------------|
| Obreros no afiliados al fondo especial | 40.296 |
| Contratados (de los cuales 30.000 pertenecen al Ministerio de Educación Nacional) | 84.856 |
| Auxiliares docentes de Educación Nacional | 102.478 |
| Otros auxiliares y suplentes | 47.450 |
| Auxiliares de despacho y de servicio | 93.592 |
| <i>Total</i> | <u>388.672</u> |

A su vez, del total de los 489.296 agentes no titulares encuestados, 441.515 eran empleados de las Administraciones públicas propiamente dichas, mientras que 41.781 lo eran de los denominados establecimientos públicos. Más espe-

cíficamente, en 1973, en el Ministerio de Educación Nacional había 195.000 agentes no titulares, mientras que en los de Correos y Equipamiento, respectivamente, había 57.600 y 46.443 agentes de esta naturaleza. En los demás Ministerios, tales como el de las Fuerzas Armadas, Economía y Finanzas, Agricultura, Asuntos Sociales, Asuntos Exteriores y Cooperación, las cifras son menos importantes.

Trazado un breve bosquejo histórico y reflejada la situación real para el año 1973, toca ahora preguntarse por las *causas de la exclusión* de los agentes no titulares del régimen ordinario de la función pública, analizando las invocadas tanto por la propia Administración como por los interesados.

En cuanto a las causas esgrimidas por los *órganos gestores del personal público*, se cita la naturaleza de los empleos, que reclama que en ocasiones haya que reclutar personas para funciones temporales o para funciones muy cualificadas o nuevas. «Una de las principales razones que explica el número importante de no titulares en la Administración francesa —dice el informe— arranca de la dificultad para proveer los puestos de funcionarios previstos en el presupuesto», ya que se producen largas demoras hasta la provisión de los mismos por funcionarios titulares por causa del formalismo de los concursos, hasta el extremo de que un paréntesis de doce a dieciocho meses se abre desde que un puesto es declarado vacante hasta el instante en que el correspondiente funcionario es designado para ocuparlo. E igualmente

hay que añadir las limitaciones de edad, de nacionalidad, de titulación, que se suelen poner a la hora de reclutar funcionarios titulares.

Otro tipo de razones conciernen a las restricciones presupuestarias, dado que, en virtud de las mismas, las retribuciones de la función pública serían muy escasas para lograr atraer a ciertas categorías de personas (por ejemplo, ciertos especialistas, como economistas, ingenieros, expertos contables, actuarios, etc.). En estos casos sucede que se recurre a la vía de la contratación, que permite, a un nivel idéntico de formación, pagar al personal contratado mejor que a los funcionarios, cuyos sueldos están rigurosamente fijados por las normas.

Por el contrario, para categorías de personal de nivel jerárquico inferior es «interesante» a la Administración pagarles menos que a los funcionarios y de no concederles las mismas ventajas (en materia de retiro, por ejemplo) que a éstos. Inversamente, se puede reclutar personal contratado de nivel relativamente alto (caso, por ejemplo, de los sociólogos y los psicólogos, por lo general mujeres) pagándoles menos que a los funcionarios de igual nivel; y asimismo se puede contratar por encima de los sueldos oficiales secretarías de calidad, porque, según un subdirector de personal, «¡los salarios de categorías bajas no permiten más que reclutar "casos" sociales o analfabetos!».

Más de la tercera parte de los agentes no titulares son pagados con las dotaciones presupuestarias

de puestos vacantes. También más de un tercio de los empleos de agentes no titulares figuran en los Presupuestos. Y, en fin, existen empleos de personal contratado que figuran en los presupuestos, mientras que algunos agentes no titulares son pagados con créditos que no son los de personal.

«El proceso presupuestario aparece—dice el informe—en el corazón de los problemas planteados por la existencia de los no titulares. La mayor parte de las responsabilidades de personal invocan la responsabilidad a la vez del Ministerio de Finanzas y del Parlamento. Es bien conocido, en efecto, que por razones tradicionales y electorales, los parlamentarios se oponen a la multiplicación de los funcionarios, consumidores de créditos e instrumentos de poder ejecutivo. A su vez, el Ministerio de Finanzas, por razones de equilibrio presupuestario y para no tener dificultades con los parlamentarios, tiende a no reflejar la creación de empleos nuevos.»

En realidad, la Administración invoca las ventajas que le supone la flexibilidad de gestión que lleva consigo el reclutamiento de personal no titulado; pero es cierto que esta flexibilidad va desapareciendo a medida que dicho personal incrementa su volumen y solicita, a la vez, las mismas ventajas que los funcionarios propiamente dichos. Por tanto, si es verdad que, a corto plazo, el recurrir a los no titulares ofrece facilidades a la hora del reclutamiento y de la gestión, a la larga puede llegar a transformarse en un factor de dificultades y de inmovilismo.

Si ahora nos atenemos a las causas manejadas por el *personal* interesado, el agente no titular se considera beneficiado, primero porque no tiene que superar los concursos de acceso a la función pública, máxime cuando el destino, tras el concurso de ingreso, suele ser aleatorio, y muchos rechazan ingresar en la Administración ante el temor de ser destinado a lugares contrarios a sus deseos, y máxime, también, cuando el reclutamiento por contrato puede permitir hacer valer la experiencia adquirida con anterioridad.

Por otro lado, los agentes titulares son contrarios a la existencia de los no titulares en sus servicios. Se advierte diferencias de temperamento entre unos y otros, y así es bien conocido que los servicios de estudio cercanos al medio universitario y compuestos en gran parte por agentes no titulares han sido mucho más «agitados» que los servicios tradicionales. Y algunos han llegado a concluir que estos agentes no eran de confianza y que carecían del sentido del Estado y del interés general.

Asimismo, los funcionarios titulares temen siempre un reclutamiento masivo de los no titulares y, sobre todo, su integración en la función pública. Si llegan a ser muy numerosos, éstos ejercen presiones para obtener ascensos y lesionan las expectativas de los titulares. E inversamente, en las organizaciones de Correos, son los auxiliares los que se benefician de una situación de privilegio con relación a su ubicación geográfica, hasta el extremo de que rechazan todo nombramiento que no sea en

el sitio que a ellos les interesa. De ahí los problemas casi insolubles para los titulares, que se ven obligados a residir en regiones poco solicitadas (la parisina, por ejemplo), mientras que los puestos son ocupados por los auxiliares en las regiones a las que desean ser trasladados (es decir, las regiones de las que son originarios, las cuales son al mismo tiempo las económicamente menos prósperas).

De todas formas, una dificultad se alza cada vez con mayor intensidad. Y es que si los agentes no titulares acumulan las ventajas de la función pública sin sufrir al mismo tiempo sus inconvenientes, se asistirá a una importante desafección respecto a la función pública y a los concursos, lo que incluso llegaría a poner en causa el estatuto y la idea tradicional de aquélla.

Finalmente, cabe señalar que dos son las *posturas* principales que se diseñan a la hora de valorar el fenómeno de los agentes no titulares. Una es la mantenida por los *sindicatos*, largo tiempo reacios a defender a estos agentes por entender que su existencia masiva supone la negación de la idea de la función pública y de su estatuto. Sin embargo, en algunas Administraciones el número de los no titulares ha llegado a ser tan alto que los sindicatos se han visto obligados a intervenir mediante propuesta de elaboración de leyes al Parlamento para regularizar la situación de estos servidores públicos y mediante el envío de memorándums al Gobierno, reclamando medidas urgentes para hacer frente a su situación.

La otra postura es la mantenida por los *poderes públicos*, ignorantes del fenómeno que venimos analizando y sólo dispuestos a aceptar las cifras de los efectivos presupuestarios. Las respuestas a las interpelaciones parlamentarias siempre eran las mismas, mientras los responsables de la gestión de la función pública rechazaban categóricamente la idea de una titularización general por temor a lesionar los derechos de los funcionarios, y sólo admitían la solución de integraciones parciales por la vía del concurso interno.

En junio de 1973, la Dirección General de la Función Pública se empezó a interesar seriamente por los agentes no titulares, lanzando la encuesta a la que ya se ha aludido más arriba. Pero, ciertamente, a partir del momento en que, como se lee en el informe, «ella no rechazaba considerar el problema, se abría un proceso que debía conducir a la Administración mucho más lejos de lo que inicialmente había previsto». De ahí la posterior puesta en práctica de medidas orientadas a paliar el problema, tales como la reabsorción de los auxiliares, la creación de nuevos empleos, la extensión de las titularizaciones, la paralización a la vez de los despidos y de los reclutamientos de agentes no titulares, etc.

Los agentes no titulares de las entidades locales

El segundo informe, presentado por Michèle Voisset, abarca la problemática de los agentes no titu-

lares de la Administración local, dentro de la cual dichos agentes representan un colectivo muy significativo por cuanto que «las colectividades locales emplean una masa considerable de agentes, muchos de los cuales—en una proporción superior a la expuesta para los del Estado—no son titulares».

Hay que empezar afirmando que no existe ninguna definición legal que permita deslindar con exactitud el concepto de agente no titular en las esferas locales y departamentales. El Ministerio del Interior cobija, en la actualidad, bajo dicha denominación, a los agentes auxiliares, temporeros, contratados y suplentes, que son remunerados sobre la base del salario por hora o mes, calculado con referencia a las escalas indicarias de la función comunal. Tampoco existen estadísticas plenamente fiables que sirvan para perfilar cuantitativamente el fenómeno que se estudia, por lo que hay que acudir a los instrumentos y datos disponibles que permitan al menos deducir las líneas generales de la *evolución cuantitativa* del personal no titular a nivel local.

Según las estadísticas del INSEE correspondientes a 1969, incluyendo a París, de un total de 921.713 agentes locales, eran no titulares 202.219, y eran agentes a tiempo parcial 211.866; lo que quiere decir que, ateniéndonos a estas cifras, el porcentaje de los agentes no titulares se elevaría por encima del 20 por 100, que es inferior al que se deduce de otras estadísticas, por cuanto que el INSEE agru-

pa bajo la rúbrica de agentes a tiempo parcial tanto a los titulares como a los no titulares, y es sabido que entre dichos agentes a tiempo parcial predominan en las corporaciones locales los agentes no titulares.

Combinando las diversas estadísticas del informe, cabe trazar una formulación numérica para cada uno de los grupos de entes y establecimientos que forman la llamada Administración local. Utilizando fuentes relativas a los *municipios*, la conclusión a que se llega es que, en éstos, el porcentaje de agentes no titulares sobre el total es del 33 por 100, aproximadamente; en concreto, una estadística verificada por el Ministerio del Interior arrojaba, de un total de 286.414 agentes para 1971 en los municipios de más de 2.000 habitantes, un colectivo de 94.972 agentes no titulares. La evaluación del personal de los *Departamentos* es aún más difícil de llevar a cabo y, según el censo del INSEE de 1969, de un total de agentes igual a 59.134, nada menos que 36.037 eran no titulares, y 7.373 eran agentes a tiempo parcial; quiere decirse, pues, que el porcentaje correspondiente a los agentes no titulares se sitúa en el 60 por 100 del total, aunque otras fuentes rebajen dicho porcentaje a niveles inferiores de alrededor del 45 al 50 por 100. En los *establecimientos hospitalarios*, según el INSEE, en el año 1969, de un total de 271.571 agentes, 50.806 eran no titulares y 19.481 trabajaban a tiempo parcial; por tanto, el porcentaje de los agentes no titulares sería del 20 por 100, aunque debe añadirse

que, con arreglo a otras informaciones procedentes del Ministerio de Sanidad, dicho porcentaje ha de ser rebajado al 16 por 100 como promedio normal, aunque hay establecimientos hospitalarios en los que el porcentaje llega a ser del 27 y del 28 por 100. En los *servicios de HLM*, entre un total aproximado de 22.000 agentes, los no titulares suponen 4.000 y los titulares entre 8.500 y 9.000; en consecuencia, el porcentaje de aquéllos respecto a éstos es del 48 por 100 y pasa a ser tan sólo del 20 por 100, si la comparación se realiza respecto al conjunto de personas que trabajan en estos servicios, prescindiendo de que estén sometidas a un régimen de Derecho público o Derecho privado. Finalmente, los datos manejados para la *Prefectura de París* reflejan para 1974 que, de un total de 30.204 agentes, son titulares 22.878 y no titulares 8.426, lo que viene a representar un porcentaje de alrededor del 27 por 100 del total, y para el *establecimiento público* dependiente de la capital, según datos fijados al 1 de julio de 1974, sobre un total de 60.000 agentes, el número de los no titulares era tan sólo de 3.460, es decir algo menos del 6 por 100.

Conocida ya, al menos en sus cifras capitales, la importancia del contingente de agentes no titulares en las Corporaciones locales, el siguiente paso es conocer sus *clasificaciones y características socio-profesionales*. Por lo que se refiere a las clasificaciones *por servicio y naturaleza del empleo*, la gran mayoría de los agentes no titulares se agrupa en los empleos de

ejecución, sean administrativos, técnicos, generales o más especializados, y la mayor parte, salvo en el caso de los que están destinados en los Departamentos, trabajan en servicios técnicos o generales. No obstante, el mero análisis por servicio es insuficiente y poco expresivo, por lo que se impone descender al análisis por empleo dentro de cada categoría de servicio, constatándose entonces que los agentes no titulares «en el interior de cada categoría ocupan muy frecuentemente los empleos más bajos». Efectivamente, las tablas estadísticas aportadas al informe demuestran bien a las claras que «a medida que se desciende en la escala jerárquica en el interior de una categoría, más aumenta el porcentaje de los no titulares», observándose esta tendencia cualquiera que sea el rango de la colectividad o establecimiento considerados.

Por lo que concierne a la clasificación *por categoría* de los agentes no titulares, son los auxiliares el grupo más numeroso con mucha diferencia respecto a los demás. Los contratados comprenden personas de todos los niveles y, con frecuencia, poseen una especialización, por lo que, entre ellos, se encuentran lo mismo obreros que ingenieros. Los suplentes son más utilizados en la Administración local que en el Estado y su utilización varía de una Corporación o establecimiento a otros.

Las características socioprofesionales se manifiestan en una serie de tendencias, entre las que vamos a exponer las más destacadas. La

estructura por *edad* de los agentes no titulares aparece muy desequilibrada, ya que, junto a gente muy joven (caso de los contratados de nivel medio o bajo y de los auxiliares de ciertos establecimientos), existen personas maduras (caso de los contratados de alto nivel y de la gran masa de los auxiliares en los Municipios) para los que su condición de agentes no titulares encuentra las mayores posibilidades de ser definitiva a causa de su elevada edad. En lo que toca al *sexo*, el censo del INSEE de 1969 ofrecía idénticos porcentajes para el hombre (28,2 por 100) y para la mujer (28,6), aunque un análisis por regiones demostraría que hay zonas en las que el predominio corresponde a las mujeres y otras en las que sucede lo contrario. Sin embargo, la creciente feminización de la Función Pública induce a poner en duda la fiabilidad de estos porcentajes, como se ha demostrado por estadísticas posteriores, en las que el porcentaje de agentes femeninos, titulares y no titulares, era para 1974 de 42,4 por 100 respecto al total de agentes públicos, y detectándose asimismo en estas últimas estadísticas el hecho de que la feminización se acelera más en los Municipios que en las prefecturas y de que es más intensa en las regiones económicamente más dinámicas y en las localidades de más de 100.000 habitantes. La variable de la *nacionalidad* ofrece hoy más interés que hace unos años, ya que la proporción de extranjeros tiende a crecer en Francia y éstos se ocupan, por lo general, en menesteres rechazados

por los nacionales (caso de los barrenderos, los encargados de limpiar las alcantarillas, empleadas de hogar, etc.). Sobre el *nivel de formación y de cualificación*, las estadísticas demuestran que varía en función de las distintas organizaciones, y así, por lo general, los agentes no titulares departamentales son objeto de una selección más rigurosa. Mientras que en los auxiliares su nivel de formación es muy escaso, en los contratados dicho nivel varía en razón de las tareas que están llamados a desempeñar. Para la autora del informe, «el nivel de formación y de cualificación de los no titulares refleja, en cierta medida, el grado medio de formación del conjunto de personas de las colectividades y establecimientos considerados. Así, en los pequeños Municipios es donde el nivel de formación de los no titulares es, sin duda, de los más bajos, pero el nivel general es igualmente insatisfactorio aun en los Municipios importantes, como lo demuestra la encuesta del GEVRAM. Los secretarios generales de Ayuntamiento deploran la subcualificación de sus agentes. Se trata de una supervivencia de la época en la que los empleos municipales eran considerados como empleos de «amateur». Finalmente, sobre el *carácter exclusivo o complementario del empleo* de los no titulares, se trata de una connotación interesante para conocer su situación real y la posibilidad o el interés para titularizarlos y convertirlos en verdaderos funcionarios. En cuanto a la jornada laboral, todos los estatutos admiten hoy la posi-

bilidad del trabajo a tiempo parcial y, en razón a ello, en los Municipios más pequeños hay siempre empleados agentes a tiempo parcial o que ejercen otro oficio, mientras que en los Municipios más importantes algunos empleos son desempeñados igualmente por personas retiradas de un cierto nivel; tratándose en todos estos casos de un empleo complementario o de un segundo empleo, por lo que cabe hablar aquí de «falsos agentes no titulares», que a su tarea actual acumulan una o dos pensiones de retiro.

Tanto a nivel central como local, existe una estrecha *conexión entre la presencia de los agentes no titulares y el sistema político-administrativo*. En principio, en toda organización, sea pública o privada, se produce la llamada más o menos generalizada a estos agentes, pero es en las Administraciones públicas donde el problema adquiere mayores dimensiones, puesto que su capacidad de adaptación a las nuevas necesidades es más lenta y precisa un cierto tiempo. Por tanto, cabe afirmar que, en las colectividades locales, lo mismo que en los Ministerios, los agentes no titulares responden a las exigencias del vigente sistema político-administrativo y aseguran la supervivencia de un cierto modo de funcionamiento del mismo. Es lo que explica que los agentes no titulares, como se demuestra por la *evolución histórica* de las organizaciones administrativas, sean un fenómeno permanente en el tiempo por encima de las posibles medidas adoptadas para eliminarlo, y hasta cierto

punto aceptado por las diversas partes implicadas en el mismo.

En razón a lo acabado de exponer, el informe habla de la *antigüedad* del fenómeno, así como de la *resistencia* del sistema para afrontarlo y resolverlo. Respecto a los agentes no titulares de los Departamentos, en los últimos años la resistencia ha sido muy fuerte para su titulación, mientras que ha sido mayor la flexibilidad en los Municipios. Pero, en conjunto, la eficacia de las medidas para reducir el reclutamiento de estos agentes o para transformarlos en verdaderos funcionarios ha sido exigua, como se prueba con sólo acudir a las estadísticas disponibles.

De todas maneras, lo que interesa resaltar al máximo es que «la persistencia de un número importante de no titulares es, en buena parte, la consecuencia de un cierto modo de funcionamiento de los sistemas político-administrativos central y local y de las relaciones que ambos sistemas mantienen entre sí». En primer término, hay una inclinación a que el sistema actúe con el *mínimo coste*, lo que, en principio, es una buena regla de gestión, pero que acaba conduciendo a la recluta de agentes no titulares entre otras muchas opciones a tomar. Así, el recurrir a estos agentes puede ser consecuencia de una política restrictiva de reclutamiento y de creación de empleos, defendida en determinados Ayuntamientos. La política general de salarios bajos en la Función Pública es también otra de las fuentes determinantes de que se haya

de llamar a agentes no titulares, dado que la insuficiencia de las retribuciones, más acusada en los Municipios que en el Estado, unida a la penosidad de ciertos trabajos a realizar, provoca la dificultad para que las Corporaciones locales puedan nombrar funcionarios en propiedad, especialmente en los empleos inferiores y subalternos. «Las dificultades de reclutamiento en razón al escaso montante de las retribuciones —dice el informe— son unánimemente denunciadas. Ellas varían, sin embargo, en función del mercado de empleo, a nivel nacional y local. Un periodo de crisis económica ve afluir los candidatos hacia los empleos públicos. Las regiones de menor expansión conocen una crisis de reclutamiento menos aguda.» Y no se puede olvidar, además, la situación de las finanzas locales que obliga a recurrir a los agentes no titulares que, en principio, resultan menos costosos que los titulares, aunque debe reconocerse que, en realidad, no se trata más que de economías y ahorros a corto plazo, ya que, mirando las cosas con una perspectiva más dilatada, deberíamos indagar si el coste final de los agentes no titulares no resulta mayor que el correspondiente a los agentes titulares.

En segundo término se habla de la *función social* que cumplen los agentes no titulares. En general, «el sector público del empleo en Francia —se subraya por la autora— en atención a la importancia de la población activa que trabaja en él, es a la vez un regulador del mercado de trabajo y

un medio muy poderoso de promoción social». Más específicamente, el acceso del personal no titular a puestos públicos sirve para que individuos de avanzada edad o poco cualificados para ingresar en la empresa privada puedan ocupar dichos puestos; los auxiliares, por su lado, protagonizan un empeño de democratización del reclutamiento a nivel local y nacional que debe valorarse como merece. Lo que entonces hay que preguntarse es si hoy día sólo al sector público le incumbe asumir esta función social o si no sería mejor que fuera compartida por las empresas privadas.

En tercer término, la *ambigüedad de las relaciones de tutela* que ejerce el Estado sobre los entes locales no es ajena al tema que nos ocupa. La imbricación entre los órganos que controlan y los órganos que son fiscalizados y controlados favorece, en cierta medida, la existencia de los agentes no titulares, dado que quienes controlan pueden indicar a quienes son controlados los medios para vulnerar los textos legales o pueden tolerarles el reclutamiento de los citados agentes más allá de los límites autorizados.

Es evidente que el sistema político-administrativo, a la vista de lo expuesto, para que pueda funcionar precisa aceptar el fenómeno de los agentes no titulares por parte de todas las partes implicadas. «Su presencia —aclara el informe— es estructuralmente necesaria al funcionamiento normal del sistema.» Por tanto, se trata ahora de investigar las consecuen-

cias de la *aceptación* y sus posibles repercusiones. Dentro del *proceso de aceptación*, el comportamiento de la Administración Central está marcado por la contradicción ya que, si los textos legales dan la impresión de una postura exigente y restrictiva respecto al personal no titular de las entidades locales, la realidad, sin embargo, es bien diferente. Y si nos fijamos en el comportamiento de las propias Corporaciones locales, las contradicciones no son menores aunque se deba distinguir entre Departamentos y Municipios. En cuanto a éstos, los alcaldes pretenden conservar la prerrogativa de reclutar, con cierta libertad, a agentes no titulares, especialmente en los Municipios de pequeño y mediano tamaño. Y por lo que afecta a los Departamentos, los Consejos Generales aspiran, más que nada, a que el Estado se haga cargo de los agentes no titulares que, cumpliendo tareas propias del Estado, están destinados en las prefecturas o en los servicios periféricos.

Frente a esta actitud de aceptación del fenómeno de los agentes no titulares, las *reivindicaciones* de los Sindicatos y de las personas interesadas varían en razón de varios factores. Los Sindicatos deploran la tendencia abusiva hacia el nombramiento de los citados agentes y piden amplias medidas de titularización de los mismos, haciendo hincapié en su falta de estabilidad en el empleo y en la parvedad de sus retribuciones. Las personas interesadas en el problema, es decir, los mismos agentes no titulares, dan muestras

de un espíritu reivindicativo superior al que se da en la Administración Central, ya que una acción de dimensiones nacionales es difícil de organizar, máxime cuando los agentes no titulares no suelen dar pruebas de una imprescindible solidaridad para alcanzar en común sus objetivos. En este aspecto, acciones reivindicativas a escala local son más fáciles de promover y las huelgas de protesta surgen con más facilidad. Mientras que estas acciones se producen en los Municipios según el dinamismo de las diversas secciones locales, con especial incidencia en las que gozan de mejores medios económicos y de otro tipo, en los Departamentos las reivindicaciones se canalizan a través de los Sindicatos de funcionarios de Prefectura y afecta sobre todo a los agentes empleados en los servicios del Estado.

No conviene, sin embargo, olvidar que, pese al talante reivindicativo de los Sindicatos para la resolución del problema de los agentes no titulares, aquéllos, con una mentalidad realista y conscientes de lo que se juegan los propios agentes no titulares, aceptan *implicitamente* su existencia, tanto porque realizan menesteres que sólo ellos pueden asumir como porque su absoluta supresión representaría la paralización de toda la máquina administrativa. Bajo este punto de vista, no debe sorprender que se pueda llegar a hablar incluso de una *institucionalización* del reclutamiento de agentes no titulares, autorizando a determinados servicios y establecimientos a incorporarlos a sus cua-

dros de personal con ciertas limitaciones y dentro de determinadas condiciones; tal es el caso, por ejemplo, del Ministerio de Equipamiento que, para cada año, fija el número de estos agentes que pueden ser reclutados por las diversas Direcciones y más de la mitad de los cuales sirven en las colectividades locales.

Los resultados del planteamiento acabado de hacer son importantes y dignos de ser tenidos en cuenta, porque la institucionalización de la posibilidad de contar con agentes no titulares daría lugar a «una función pública paralela y la irregularidad administrativa se generalizaría». En lo que toca al primer punto, la *tendencia al desarrollo de un doble sistema de Función Pública* es muy acusada, ya que habría que hablar de un doble modo de reclutamiento, de titularización, de duración en el cargo, etc., si se consolidara la existencia, debidamente regularizada, de los agentes no titulares al lado de los agentes titulares. Y, en cuanto al otro punto, como se ha repetido ya varias veces, *el recurso a la irregularidad administrativa es el medio que permite al conjunto del sistema funcionar*, recordando la idea bien conocida de que el sistema administrativo francés, para poder seguir funcionando, ha de moverse dentro de una cierta ilegalidad.

La condición jurídica y social de los agentes no titulares

Celine Wiener es la autora de este tercer informe en el que se esboza una exposición de la condi-

ción de los agentes no titulares, partiendo de la base de que son pocas las afirmaciones que se pueden hacer con aplicación general para todos los agentes citados, ya que las reglas válidas para los del Estado no lo son siempre para los de las Corporaciones locales y las que rigen para unos grupos de estos agentes carecen de vigencia para otros. Por eso puede sostenerse que «el único rasgo común a la gran mayoría de ellos es la inferioridad de su condición respecto a la de los funcionarios, y a veces incluso respecto a los asalariados del sector privado».

Los agentes no titulares quedan en medio de dos sistemas: el de los funcionarios propiamente dicho y el de los empleados y obreros del sector privado. Por tanto, su situación se define de modo negativo: no perteneciendo ni a un sistema ni a otro, no pueden reivindicar sus respectivos privilegios. Esta desigualdad de derechos que, por lo general, pesa sobre los agentes no titulares se refuerza con la desigualdad que se da entre los distintos grupos de éstos; el conjunto, pues, está muy lejos de ser compacto y homogéneo. «Los no titulares—dice el informe—constituyen así, a la vez, un tercer mundo y un mundo en desorden.» De ahí precisamente la gran dificultad de proceder a la *determinación* de su régimen legal.

Tanto los funcionarios propiamente dichos como los trabajadores privados se benefician de un régimen protector que, aunque con diferencias peculiares para cada uno de los dos grandes sistemas, tiende a ser muy similar a medida

que los funcionarios consiguen objetivos logrados ya por los asalariados, y éstos, a su vez, persiguen metas conquistadas con anterioridad por los empleados públicos. En comparación con esta situación de los funcionarios y de los trabajadores del sector privado, la de los agentes no titulares no deja de ser paradójica y sorprendente, siguiendo una lógica implacable: estando empleados por el Estado, no se pueden beneficiar en principio de las disposiciones protectoras del Derecho del Trabajo, y no estando titularizados, tampoco pueden acogerse a las garantías del Estatuto de los funcionarios. Las consecuencias de esta doble exclusión son graves, ya que, para que una ventaja o un beneficio sea reconocido o aplicado a los agentes no titulares, hace falta que un texto legal lo diga expresamente o que el juez administrativo los deduzca de la aplicación de un principio general del Derecho.

En sustancia, el panorama de los agentes no titulares que constituyen el *Tercer Mundo* de la Función Pública viene definido por dos notas características. La primera es que, subyacente a las normas que regulan el *status* jurídico de los agentes no titulares, late la idea de que son personas de segunda clase comparadas a los funcionarios, que ayudan a la marcha de los servicios pero que no son dignos de ser encargados directamente de ellos; idea que traduce claramente el término «auxiliar». La segunda característica hace referencia a la precariedad del empleo. El hecho de que puedan ser

despedidos desde el instante en que no se tiene necesidad de ellos o de que se puede prescindir de sus servicios les coloca, si quieren conservar su empleo, en una absoluta dependencia respecto a sus superiores jerárquicos, y a la hora de reclamar dudarán mucho antes de ejercer los legítimos derechos que les pudieran corresponder. Lo que sucede entonces es que, «marginados en derecho, maleables de hecho, los no titulares ven roto en su detrimento el equilibrio relativo instituido entre empleadores y empleados».

Cabe ahora preguntarse, si las cosas están así, por las razones que inducen a estos agentes a comprometerse con la Administración: Para algunos, los más favorecidos, se tratará de conveniencias personales, como ocurre con los médicos, por ejemplo, que aceptan fácilmente la condición de temporeros o de contratados a tiempo incompleto que les permite dedicarse simultáneamente al ejercicio privado de su profesión. Otros, por el contrario, son víctimas de su ignorancia, sostenida por el mutismo deliberado de la Administración. Pero la razón esencial estriba, sobre todo en épocas de crisis y de recesión, en la necesidad de encontrar trabajo. Tal razón vale para los que han alcanzado una cierta edad o deben, por las causas que sean, encontrar un lugar de trabajo cercano a su domicilio; para las mujeres que no pueden dedicarse a una profesión más que de forma parcial; para los aspirantes que han de ganarse la vida mientras preparan un concurso o que, ya

admitidos, esperan el momento de su nombramiento definitivo, y para los que, siendo jóvenes y viviendo en regiones pobres, han de marcharse a París para evitar el paro y que son precisamente los que constituyen el vivero del reclutamiento de los agentes no titulares que ingresan en Correos y Telecomunicaciones. En definitiva, según el informe, «se llega a ser agente titular no por elección, sino por necesidad».

Junto a la calificación de Tercer Mundo, los agentes no titulares forman un *mundo en desorden* provocado por la diversidad, por la complejidad, por la heterogeneidad de normas que regulan su vinculación a la Administración. La desconcentración, en materia de gestión de estos agentes, es la regla general, y si algunos Ministerios han codificado las normas aplicables a los mismos, lo normal es que cada dependencia goce de una gran libertad de acción en la materia, lo que provoca diversidad de criterios en un grado ciertamente perjudicial.

La *diversidad* de trato es muy notoria y, aunque comprensible, a veces desemboca en anarquía jurídica, manifestándose en la determinación de las condiciones de empleo y en la fijación de las retribuciones, así como en la aclaración de las normas jurídicas aplicables a cada supuesto de hecho. Y la *incertidumbre* de las clasificaciones tradicionales es también otra fuente de confusión y de obscuridad, porque hay una gran imprecisión sobre los criterios de aplicación del Derecho público o del Derecho privado y

porque se aprecia una evidente inadecuación de las categorías tradicionales para la debida diferenciación de los diversos regímenes atribuidos a cada una de ellas. Concretamente, se habla de tres o cuatro categorías del personal no titular: auxiliares, contratados, temporeros y/o suplentes, constituyendo los obreros un grupo aparte; pero esta clasificación, que corresponde más bien a una lógica presupuestaria, no expresa bien las diferencias de situación, lo que explica la utilización de nuevos términos poco controlados, como son, por ejemplo, sustitutos, intermitentes, personal de refuerzo, personal de apoyo, estacionales, etcétera. Sin embargo, una clasificación objetiva y estable, a la vez que coherente, es postulada no sólo por necesidades de armonía jurídica o de una gestión racional, sino porque su efectividad práctica sería indiscutible a la hora de decidirse el régimen jurídico aplicable a los diversos grupos de personal. Sin olvidar que una buena clasificación ayudará también a los jueces a conocer con certeza el Derecho aplicable en cada supuesto, cosa que no siempre sucede en la actualidad.

En el momento presente, la categoría de agentes mejor delimitada es la de los auxiliares de oficina. Numéricamente hablando, la familia de agentes no titulares con estatuto propio que sobresale sobre las demás es la de los agentes del Ministerio de Educación Nacional, a los que hay que añadir el personal administrativo y técnico del Ministerio de Equipamiento y el grupo de obreros del

Estado no afiliados al fondo especial. La última categoría de agentes, residual en cuanto a los textos que les son aplicables, pero comprendiendo efectivos importantes cuantitativamente considerados, es la de los agentes no «reglamentarizados», entre los que se contabilizan los auxiliares, los contratados, los suplentes, el personal sujeto al Derecho privado, cuyos respectivos regímenes varían en mayor o menor medida entre sí.

Examinando la situación legal de los agentes no titulares, una conclusión se deduce: la *precariedad de su estatuto*, lo mismo respecto a los asalariados protegidos por las disposiciones sociales del Código del Trabajo y los convenios colectivos cuyas garantía contra el despido y la pérdida del empleo han sido últimamente fortalecidas, como con relación a los funcionarios que gozan de una verdadera «renta de situación», ya que no pueden ser despedidos ni cesados por insuficiencia profesional ni mudados de destino a no ser por falta grave, a la vez que ascienden por antigüedad y se benefician de una protección muy amplia contra los accidentes. De esta seguridad, que es el punto clave de los funcionarios, los agentes no titulares se hallan excluidos en derecho y por la vía de hecho, al igual que están marginados de la percepción de primas y de la participación en los organismos paritarios de gestión. Sin embargo, encontrándose tan lejos del disfrute de los mismos derechos que los funcionarios, están, por el contrario, sometidos en lo esencial al mismo cuadro de obli-

gaciones, aplicándoseles las normas sobre horarios y condiciones de trabajo, sobre obligaciones tales como el deber de discreción profesional, de neutralidad, de obediencia jerárquica, etc. «Este díptico deberes semejantes-derechos desiguales —afirma el texto del informe— se verifica a lo largo de su carrera y les coloca en posición de continua inferioridad: su ingreso en el servicio no está rodeado de las mismas garantías, el ejercicio de sus funciones no les procura en contrapartida análogas ventajas y es, en la posibilidad que tiene el empleador de poner fácilmente fin a su empleo, donde radica sobre todo la precariedad de su estatuto.»

El *ingreso en el servicio* es el primer punto a estudiar. Las aspirantes a desempeñar un empleo de agente no titular deben cumplir ciertas condiciones, a veces muy similares a las que se exigen a los funcionarios. Su reclutamiento es rodeado de determinadas garantías, pero es frecuente que se deje paso a la arbitrariedad.

Entre las *condiciones* para el ingreso destaca en primer lugar la nacionalidad. Por principio, según el Estatuto de 1959, nadie puede ser nombrado para desempeñar un destino público si no posee la nacionalidad francesa. Sin embargo, esta exigencia no goza de un valor absoluto, ya que se admiten posibles derogaciones a la misma por parte de la Dirección General de la Función Pública y, en el ámbito local, el Ministerio del Interior ha considerado que la condición de ser nacional no afecta más que a los agentes titulares,

y, respecto a los contratados, en algunos estatutos está previsto expresamente el reclutamiento de personal no extranjero.

El requisito de la edad se cumple siguiendo, por lo general, las normas aplicables a los funcionarios, si bien hay variaciones en algunos casos respecto a determinados Ministerios y respecto al ejercicio de ciertas funciones. En la mayoría de los casos se exige a los interesados un certificado médico que certifique que están en posesión de las debidas facultades y condiciones de aptitud psíquica necesarias para cumplir sus funciones y están indemnes de toda afección tuberculosa, cancerosa y mental. Igualmente son requeridas condiciones de moralidad, mostrándose en este aspecto el Estado más exigente que las empresas privadas. Nadie puede ser reclutado si no goza en plenitud de sus derechos cívicos y exigiéndose la presentación del certificado correspondiente de antecedentes penales.

Finalmente, los candidatos deben demostrar sus cualificaciones profesionales, bien exhibiendo los diplomas o títulos correspondientes, bien superando un examen profesional, bien superando una prueba previa selectiva. Y, por lo demás, casi siempre se ha de cumplir un período de *stage* cuya duración oscila de un mes para los auxiliares de Correos a seis meses para los contratados del Ministerio de las Fuerzas Armadas. Esta fase del *stage* es, a veces, renovable y está previsto que un cese antes de su terminación no da derecho ni a preaviso ni a in-

demnización. Cabe también que el nombramiento no vaya precedido de un *stage*, sino condicionado al compromiso asumido por el candidato de presentarse al primero o a los tres primeros concursos internos convocados después de entrar a prestar servicios.

Las *modalidades del reclutamiento* son tales que el principio de igualdad de acceso de los candidatos no es respetado y la autoridad competente para proceder a la firma del compromiso con el interesado dispone de un poder enteramente discrecional. Ello sucede, sobre todo, en los Municipios de escasa o mediana importancia donde el reclutamiento sirve al alcalde para satisfacer a su clientela electoral, pero también sucede lo mismo en la Administración del Estado donde las facultades des-concentradas para el reclutamiento proporciona a la autoridad correspondiente la posibilidad de una elección personal entre los candidatos o a una selección previa de ellos. La publicidad de las ofertas, por lo demás, no está bien asegurada y, en los empleos superiores, sobre todo, la cooptación constituye un procedimiento usual.

Igualmente las condiciones del reclutamiento son muy variables. En unos estatutos se fijan con detalles, pero en otros se dejan al arbitrio de la autoridad delegada por el ministro o al libre criterio de éste. Cuando no existe ningún texto general aplicable o los criterios exactos no están precisados, las condiciones se determinan entre las partes y se fijan con arreglo al juego de fuerzas que se establece entre ellas.

El contrato puramente verbal, así como la práctica de los escritos que hacen constar la vinculación administrativa del interesado a la entidad pública de que se trate, han sido declaradas legales por los jueces pese a las desventajas que entrañan para los agentes no titulares. Los Sindicatos estiman y muchos servicios centrales han decidido que todo compromiso debiera ser materializado en un contrato relativamente detallado, al que se adjuntará, por si fuera necesario, un ejemplar del reglamento que sirve de referencia.

Por el momento, al menos para las categorías más desfavorecidas, que son las menos reglamentadas, las lagunas e imperfecciones del procedimiento de reclutamiento son evidentes y contrastan con las condiciones exigidas a los candidatos. Esta desproporción entre lo que pide la Administración y lo que ofrece, como contrapartida, no se da sólo a la hora del ingreso, sino que se advierte a lo largo de la carrera de los agentes no titulares.

Si ahora pasamos a estudiar las características del *ejercicio de las funciones* a cargo de los agentes no titulares, se verá que su *condición material* es poco envidiable en el triple plano de las posibilidades de ascenso, de la remuneración y de la protección social.

La idea del *ascenso* parece antinómica con la reglamentación del empleo de los agentes no titulares publicada por Ley de 3 de abril de 1950. Ante el hecho de que muchos auxiliares, contratados y suplentes permanecen toda su vida profesional en esta situación, los

poderes públicos han organizado para algunas categorías de agentes, si no verdaderas carreras, al menos posibilidades reales de ascenso, y para otras una relativa progresión como es el caso de la «pequeña escala» de los auxiliares de oficina y de servicio. Pero hay agentes no titulares que quedan excluidos de toda eventualidad de este orden; y es de lamentar que, en numerosos casos, cuando el ascenso está condicionado a la antigüedad, la progresión que resulta de este sistema casi automático es de escasa entidad, mientras que, a la inversa, hay mejoras notables que son obtenidas por el ascenso libremente decidido, lo que ofrece pocas garantías a los interesados.

En la práctica están excluidos de todo ascenso los auxiliares a los que se les niega la cualificación de auxiliares de oficina o de servicio, los suplentes y los contratados sin estatuto o en cuyo estatuto no se prevé ninguna progresión. La única posibilidad que estos agentes tienen de mejorar su situación es la de negociar individualmente o de forma colectiva con la autoridad competente, bien para modificar las cláusulas de su compromiso inicial, bien para concluir un nuevo compromiso sobre nuevas bases.

En los Municipios se ha introducido ya la «pequeña escala», mientras que escalas indiciarias especiales han sido confeccionadas para algunos agentes temporeros con estatuto propio. Y también ciertos estatutos de contratados del Estado prevén una jerarquía de escalones y de categorías, así como

posibilidades de promoción que se asemejan a una verdadera carrera.

El problema de las remuneraciones se concreta no sólo en el origen de los créditos (de personal, de material, de trabajos, etc.), sino también en el nivel de aquéllas que pueden variar para un mismo empleo según el sitio donde se desempeña, así como en el modo de calcular dichas remuneraciones.

La gran mayoría de los agentes no titulares son hoy día remunerados sobre la base de un índice. En virtud de la resolución del 19 de mayo de 1952, las revalorizaciones periódicas del punto indiciario se aplican de pleno derecho a los no titulares, pero éstos no pueden beneficiarse, en ausencia de un texto especial, de las reclasificaciones acordadas para los funcionarios que han servido de referencia para el establecimiento de su cuadro indiciario.

Otros agentes son remunerados con relación a los sueldos vigentes en la empresa privada, como sucede con los contratados de alto nivel. Aunque la regla general es la mensualización, hay agentes no titulares de las colectividades locales que cobran todavía como jornaleros o eventuales, pese a que trabajan todos los días laborables del año. Los Sindicatos han protestado contra esto y, en algunos Departamentos, han obtenido apreciables resultados.

Salvo para los contratados «de lujo», el nivel de las remuneraciones, relativamente bajo para el conjunto de la categoría, es, naturalmente, inferior al de los funcionarios que ocupan puestos de trabajo similares y se puede demos-

trar que los aumentos del sueldo calculados en función de la remuneración percibida incrementan aún más esta diferencia. Los poderes públicos justifican esta discriminación alegando que los agentes no titulares no han superado un concurso y/o no ofrecen las cualificaciones requeridas. Y la referida inferioridad de las remuneraciones se agrava todavía más ante el hecho de que los no titulares no perciben ciertas primas de las que se benefician los titulares y que representan un suplemento muy sustancial de la retribución básica que perciben. Las reivindicaciones en torno a este punto concreto son muy vivas y figuran siempre en cabeza de las listas de aspiraciones formuladas a las autoridades competentes por los respectivos movimientos sociales.

En los Municipios, la situación se caracteriza por su variedad, pues junto a Corporaciones que sólo pagan el mínimo legal, otras, las menos numerosas, favorecen a sus agentes no titulares hasta situarlos al mismo nivel retributivo que los funcionarios. Y la práctica difiere, igualmente, en los establecimientos hospitalarios.

En cuanto a la *protección social* de la que se benefician los agentes no titulares es, a grosso modo, la del régimen general de la Seguridad Social. Lejos de ser comparable al régimen aplicable a los funcionarios, es igualmente inferior a la de un buen número de trabajadores del sector privado, para los que los convenios colectivos o acuerdos de las empresas han previsto disposiciones más favorables.

La igualdad, casi completa, se da, por el contrario, cuando se trata de establecer el cuadro de deberes y obligaciones. El deber de obediencia jerárquica se impone a todos y otras obligaciones, como la de discreción profesional, de neutralidad, de dedicación a la función, de incompatibilidad, valen lo mismo para los funcionarios que para los agentes no titulares. Y, en lo que concierne a la limitación del ejercicio de determinados derechos, las limitaciones son idénticas, como se advierte en la regulación de la libertad de expresión y del derecho de huelga.

En lo que se rompe la igualdad descrita en los supuestos precedentes es en el procedimiento de sanción de las obligaciones. El Estatuto de 1959 establece que, salvo para las sanciones de menor entidad, es obligatoria la intervención de la comisión administrativa paritaria y un procedimiento contradictorio. Pero, si nos atenemos a la Ley de 1950, se advierte que, por ejemplo, para los auxiliares acogidos a la misma y para los contratados sin estatuto, en el procedimiento sancionador no participa ningún órgano consultivo, incluso aunque se trate de imponer la sanción máxima del despido. No obstante, una cierta protección se asegura a los agentes no titulares, al reconocérseles el derecho a tener conocimiento del expediente sancionador, habiendo considerado la jurisprudencia que se trata de un principio general que debe ser respetado aun cuando no esté mencionado expresamente en el respectivo contrato.

El *cese en las funciones* puede

producirse por varias causas. La dimisión no merece comentario especial. El retiro o jubilación es el coronamiento relativamente frecuente de una carrera paradójica y extraña en sí misma. La titularización es otra opción que se presenta al no titular para dejar de serlo, si bien, aunque esté legalmente prevista, choca con frecuencia con obstáculos de tipo económico y financiero. Para los agentes comunales, se ha retrasado la barrera de la edad que antes era un obstáculo para su titularización a fin de facilitarla al mayor número posible de agentes no titulares. Otros textos permiten titularizarse a las personas que hayan cumplido ciertos años de servicio, como es el caso de los auxiliares del Estado reclutados después de 1950 y empleados a tiempo completo desde hace cuatro años y de los contratados que hayan cumplido igual número de años de servicios en calidad de auxiliares, los cuales pueden ser incorporados a los cuerpos de funcionarios de la categoría D.

Sin embargo, las titularizaciones no se producen más que cuando hay vacantes, lo que supone un estrangulamiento importante. Las creaciones y transformaciones de empleo son muy reducidas y muchos agentes tienen que esperar la jubilación de un funcionario para poder acceder a un empleo con carácter definitivo. Conviene añadir que la titularización no es nunca un derecho, sino una facultad en manos del empleador y que está lejos de ser aprovechada en su plenitud: numerosos son los alcaldes y jefes de servicio que

prefieren la fórmula de apelar a los auxiliares, más económica y que les permite tener al personal más a su disposición.

Hay casos, también, en los que la titularización no es buena solución, como sucede cuando supone un traslado o cambio de residencia o cuando se tiene que producir sólo a una edad muy avanzada, ya que, entonces, los interesados corren el riesgo de no reunir las anualidades suficientes para beneficiarse de una pensión de vejez y de no obtener más que una pensión proporcional de un montante inferior a las asignaciones que les hubieran correspondido en calidad de agentes no titulares. Y hay supuestos en los que la titularización no puede producirse, en razón de las funciones desarrolladas, como es el caso de algunos contratados, en razón a no poseer la nacionalidad francesa o a no desempeñar un empleo a tiempo completo.

El despido, tratándose de agentes no titulares, se produce con mucha frecuencia, ya que lo normal es cesarles cuando sus servicios no son necesarios. La permanencia en el empleo es una facultad de la cual dispone la Administración, pero nunca es un derecho que puedan invocar los propios interesados. De ahí la gran inseguridad en que éstos se encuentran, ya que el despido es una especie de espada de Damocles que gravita sobre los no titulares, los cuales no tienen derecho a la renovación del contrato, ni a la continuidad de sus funciones, cuya duración está precisada. El principio es, en efecto, que la autori-

dad competente puede siempre poner fin a la vinculación del agente no titular con la Administración alegando motivos de interés del servicio, sin tener que justificar su decisión y bajo la única reserva de respetar la obligación legal del preaviso. El único límite, pues, radica en la desviación de poder, pero es al interesado al que incumbe probarla.

El *régimen de licencias* es, así mismo, menos favorable para los agentes no titulares. Las vacaciones anuales son, en principio, las mismas que las de los funcionarios, si bien tal equiparación no se produce para determinadas categorías de aquéllos. Las modalidades de otras licencias y permisos varían según el personal no titular de que se trate y según el estatuto correspondiente al mismo. Así, los agentes contratados y los auxiliares del Estado tienen derecho a la licencia no remunerada de doce días, llamada de educación obrera y que existe en el ámbito privado para los asalariados que quieran seguir un *stage* en un centro especializado. En cambio, los agentes no titulares no se benefician de las licencias de formación profesional, acordadas por la Ley de 18 de julio de 1971 para los asalariados de la industria, el comercio y el artesanado. La licencia por asuntos propios tiene un tratamiento muy desigual, según los servicios u organizaciones. Y, en cuanto a las autorizaciones para ausentarse del trabajo, su régimen es fruto de la costumbre y de la práctica cotidianas.

A la hora de diseñar los *derechos y deberes generales* de los

agentes no titulares, se detecta la misma desigualdad respecto a los funcionarios. Por principio, como norma general, a la inferioridad jurídica y práctica de los derechos se opone una similitud casi completa de las obligaciones, las cuales, además, se encuentran sancionadas por un régimen disciplinario infinitamente menos protector.

Algunas ventajas de los funcionarios, por definición, no se pueden aplicar a los agentes no titulares: es el caso muy importante de la seguridad en el empleo. Pero los funcionarios gozan de otras prerrogativas de las que carecen quienes no lo son; por ejemplo, el funcionario no puede ser cambiado de destino sin oír previamente a la comisión administrativa paritaria cuando el cambio supone traslado de residencia o cambio de su situación, mientras que es posible trasladar a los auxiliares de un puesto a otro según las necesidades del servicio. También el derecho sindical no es reconocido de la misma manera a unos y a otros y la representación de los agentes no titulares cerca de su empleador tampoco está garantizada, ya que los funcionarios son los únicos electores y elegibles para las comisiones administrativas y ellos solamente pueden tomar parte en la elección de los miembros de los comités técnicos paritarios.

Para remediar en alguna medida esta situación de inseguridad, los poderes públicos han establecido, como obligatorias, disposiciones tendentes a hacer los despidos más onerosos. Las primeras se refieren al preaviso y a la indemnidad

zación por despido y así el Decreto de 22 de junio de 1972, derogando disposiciones precedentes, ha impuesto como obligatorio el preaviso y la indemnización para todos los agentes no titulares aun cuando no se hubiera establecido nada al respecto en el momento de comprometerse éstos con la Administración.

El preaviso se impone, salvo para los casos de falta grave, a los agentes reclutados por una duración indeterminada o despedidos antes de la finalización de un contrato de duración limitada: su duración es de ocho días para los agentes que tengan entre seis meses y dos años de servicio; dos meses para quienes tengan prevista una duración del empleo superior a dos años, y tres meses para quienes tengan al menos un año de servicio en el momento de la aparición del Decreto antes citado.

La indemnización es concedida a todos los agentes, salvo a los suplentes y a las personas inmediatamente reclasificadas en un empleo equivalente. Su cuantía es igual a la mitad del último salario mensual por los doce primeros años e igual a un tercio por los años siguientes, con un máximo de doce veces ese salario (por ejemplo, un auxiliar despedido después de diez años de servicios percibirá cinco meses de salario, no alcanzando la tasa máxima de los doce meses más que al cabo de treinta años de servicios). Pero la citada cuantía se reduce en la mitad en caso de despido por insuficiencia profesional y sufre un aumento del 1,67 por 100 por cada

mes de servicio más allá de los sesenta años.

La normativa anterior, en principio, no vale para las Corporaciones locales, pero Circulares del Ministerio de Sanidad para los establecimientos hospitalarios y del Ministerio del Interior para los entes locales, han autorizado o recomendado su aplicación.

También el Decreto de 16 de diciembre de 1968, dictado en aplicación de la Ordenanza de 13 de julio de 1967, en caso de despido y, en favor de los agentes no titulares del Estado y Corporaciones locales inscritos como solicitantes de empleo, creó el derecho a una indemnización por pérdida de empleo análoga a la del régimen privado. Esta indemnización es otorgada aun en caso de despido por falta grave, pero deja de percibirse si el agente encuentra un empleo; o rechaza el que se le ofrece por la agencia nacional o el asistir a un curso de formación profesional.

Los agentes así son protegidos contra «una pérdida brutal de sus recursos» y el coste que de ello resulta debería persuadir a los responsables de los organismos que los emplean para no decidir despidos a la ligera. Lo que sucede es que se apela a prácticas viciosas para burlar las disposiciones citadas, tales como no comprometer a los agentes no titulares más que por un tiempo suficientemente reducido que no les dé pie luego para reclamar indemnización.

En conclusión, como señala el informe, las desigualdades que se dan entre el sector público y el sector privado en lo relativo a la

estabilidad en el empleo son muy notables. Curiosamente «el Estado ha sabido imponer, en atención al interés general a los empleadores privados el principio de una relativa continuidad en el empleo, haciendo perder al despido su carácter exclusivamente unilateral y discrecional; parecería normal que él se sometiera al mismo principio».

Dos formulaciones finales sintetizan el contenido del informe. La primera sostiene que la existencia de grupos de agentes no titulares desprovistos de todo estatuto protector, como es el caso de los suplentes y de los auxiliares «clandestinos», no debiera ser admitida. La segunda insiste en la precariedad del estatuto de los agentes no titulares en general, siendo así que «la necesidad de seguridad, profundamente sentida en el mundo actual, y la simple dignidad del trabajador son incompatibles con la situación aleatoria de los agentes no titulares».

Los agentes no titulares en los países europeos

Dentro del contexto de la Función Pública europea, a juicio de Gerard Timsit, autor del informe, los agentes no titulares «introducen una nota de incoherencia, a la vez intelectual y socialmente escandalosa».

Pese a tratarse de Funciones Públicas cerradas, en la expresión de M. Gazier, la realidad es que en toda Europa, dentro de cada burocracia nacional, coexisten regímenes diversos y estatutos diferentes para el personal perteneciente a cada una de ellas, lo que,

lógicamente, rompe la fachada de unidad que debiera caracterizarlas.

Junto a esta nota de diversidad dentro de cada Función Pública europea, se destaca la de que los textos tienden a limitar al máximo la difusión de los agentes no titulares. Las excepciones que se admiten se concentran en tres razones: primero, la duración limitada de las funciones que tales agentes están llamados a realizar, como es el caso de la regulación legal de Bélgica, Italia y España, en la que expresamente se alude a la condición de la «temporalidad»; segundo, la necesidad de dar flexibilidad a la gestión del personal público acudiendo al reclutamiento de personas fuera de los procedimientos normales de acceso a los destinos públicos, como es el caso de la normativa en Inglaterra, donde los agentes así reclutados no pueden recibir el certificado «d'establishment» expedido por la Civil Service Commission; tercera, la posibilidad de reclutar a estos agentes llamados a cumplir misiones que no afecten a la soberanía o que no se relacionen con la seguridad del Estado o de la vida pública, para los que se establece un régimen legal de Derecho privado por lo que, como es el caso de Alemania, no son considerados funcionarios—Beamte—sino empleados y obreros—Angestellte o Arbeiter—.

De hecho, a la vista de las estadísticas disponibles, «el mito de la unidad del sector público—dice el autor del informe—salta hecho pedazos ante el impulso de los agentes no titulares» y el fenóme-

no puede arruinar los principios unitarios sobre los que, desde siempre, se han construido las Funciones Públicas de Europa.

Los agentes no titulares se encuentran situados al *margen del sector público*. La *naturaleza de su situación* así lo demuestra, ya que es distinta de la de los otros servidores públicos. En concreto, ella es de Derecho privado cuando la del conjunto de los funcionarios es de Derecho público, o se «convencionaliza» cuando el derecho de agentes titulares es, en principio, estatutario. Así, en Alemania a los empleados y obreros se les aplica el Derecho privado, mientras que los funcionarios caen bajo el ámbito de normas de Derecho público. Y lo mismo sucede en Bélgica, donde se advierte entre los agentes no titulares una proporción importante de contratados reclutados de forma irregular, mientras que existe en este país no sólo un Estatuto de funcionarios, sino también un Estatuto de agentes temporeros, lo que quiere decir que los contratados están bajo un régimen legal que es doblemente derogatorio del Derecho estatutario de la Función Pública y del régimen aplicable a los agentes temporeros.

El marginalismo en que se hallan los agentes no titulares se manifiesta no sólo en la naturaleza de su situación sino también en el *contenido* de ésta. Uno de los aspectos resalta a la hora de comparar la situación de los agentes no titulares con la de los funcionarios: la estabilidad en el empleo respecto de la cual se encuentran en inferioridad de condiciones en

las Funciones Públicas europeas. En Bélgica, por ejemplo, está autorizado el despido de los temporeros incluso antes de la expiración del plazo para el que había sido reclutado; y en Alemania la irrevocabilidad del compromiso de duración indeterminada de un empleo no se produce hasta que el agente cuente con quince años de servicios o haya cumplido cuarenta años de edad.

Por lo que toca a la remuneración, la situación varía más de unos países a otros. En Gran Bretaña, los no titulares tienen una retribución idéntica a la de los titulares. En Bélgica, los temporeros se benefician igualmente de una retribución similar a la de los agentes titulares, pero los auxiliares no obtienen más que el escalón inferior del baremo atribuido a la función a la que han sido afectados; y lo mismo sucede en Italia. Una excepción notable es la República Federal Alemana, en la que la disparidad de criterios en materia retributiva hace muy difícil establecer comparaciones, si bien en ciertos casos los obreros y empleados se benefician de sueldos superiores a los que perciben los funcionarios.

En materia de pensiones, también se dan las diferencias. En Gran Bretaña, es en este dominio donde se produce la diferencia principal entre *established* y *un-established*, mientras que en la República Federal las diferencias son de menor entidad y significación. Por el contrario, en la Función Pública belga la legislación general de pensiones es igual para los titulares y para los no titulares.

En cuanto a los derechos colectivos y de representación, el panorama actual en Europa está lejos de ser uniforme. En Gran Bretaña los derechos son iguales para los titulares y para los no titulares, pero en la República Federal Alemana la situación es favorable a los empleados y obreros que, por ejemplo, gozan del derecho de huelga que no poseen los funcionarios, mientras que en Italia las ventajas están de parte de éstos.

A la vista de lo expuesto, no se puede afirmar que la situación de los agentes no titulares sea sistemáticamente inferior a la de los titulares. Debe admitirse que una confrontación, punto por punto, de los diferentes aspectos del régimen de los no titulares hace aparecer que su situación es siempre al menos en uno y, frecuentemente en más, de sus aspectos «inferior, más precaria, menos protegida» que la de los agentes titulares. Incluso en la Función Pública alemana en la que, en conjunto, la situación del agente no titular es más ventajosa que en otros países de Europa, dicho agente sufre todavía la precariedad de su empleo dentro del conjunto de una situación hasta cierto punto privilegiada.

Marginados dentro del sector público, los agentes no titulares se encuentran, por el contrario, en el centro de las estrategias económicas. Dentro de la gestión de cada Función Pública, las estrategias de gestión utilizadas respecto a este personal se han desvirtuado hasta el extremo de que cabe hablar de una *gestión cínica* del mismo. Efectivamente, el recurso masivo a los

agentes no titulares no se hace, muchas veces, para atender necesidades excepcionales o extraordinarias, sino más bien para escapar a la severidad y dureza de las reglas de control administrativo y presupuestario y de los modos de reclutamiento, ya que, en ocasiones, como ha recordado J. Vandendries, por lo general, entre el momento en que una necesidad nueva de personal se manifiesta y el momento en que el funcionario nombrado es destinado a su primer puesto de trabajo transcurren dos años si se respetan las normas sobre selección y formación.

Otros motivos para la llamada masiva a los titulares los encontramos en el hecho de que los reclutamientos verificados de forma regular son rigurosamente apolíticos y más objetivos. Por el contrario, cuando se utilizan vías que no son las normales, se echa mano de criterios políticos y el que elige goza de libertad de escoger a quienes le interese, tal como apunta el Informe Fulton cuando señala que los *unestablished* son reclutados sin consultar a la Comisión del Servicio Civil y sin comprobar si reúnen todas y cada una de las condiciones exigidas.

Nuevos motivos que justifican el acceso muy numeroso de los agentes no titulares son los de tipo económico, ya que las diferencias sensibles en las retribuciones en detrimento de aquéllos pueden explicar, aunque no justificar, que resulte tentador para los órganos de gestión recurrir a este personal que ha de cumplir funciones que debieran ser normalmente desempeñadas por los agentes titulares.

«La verdad —dice el autor— obliga a precisar que esta explicación no aparece en ninguna parte, de modo explícito, en los documentos oficiales.»

En todo caso, hay que constatar la importancia de los efectivos no titulares en las Funciones Públicas europeas. En 1972, había en Gran Bretaña 147.000 agentes no titulares sobre un total de 690.000 funcionarios; 28.300 en Bélgica en 1973, sobre un colectivo de 120.000 funcionarios, y representaban el 55,1 por 100 de los efectivos totales de la Administración alemana en 1971.

Las cifras sobre el volumen de agentes no titulares en Europa son, ciertamente, significativas e irán en aumento si no se adoptan medidas de control y de reabsorción. Es aquí, en este momento del problema, cuando surge lo que el autor denomina sistema de *gestión cíclica* implantado en todas las Funciones Públicas europeas. El esquema es el siguiente: medidas de prohibición de reclutamiento de no titulares son dictadas, pero que no son respetadas y, de hecho, abren la posibilidad a una inflación de agentes no titulares que, en razón de su importancia creciente en la Función Pública correspondiente, terminan por ser titularizados e integrados en ella. Este ciclo prohibición-inflación-integración es el vigente en muchos países europeos.

Las medidas de prohibición han sido, por lo general, adoptadas a la terminación de la segunda guerra mundial como hicieron, por ejemplo, Italia y Grecia. Sin embargo, los textos dictados fueron

pronto vulnerados por la vía de hecho o por la vía de sus posteriores derogaciones. En consecuencia, ante la inflación de los agentes no titulares y ante la presión que han ejercido sobre la Administración, ésta no ha tenido más salida que la de proceder a titulaciones masivas de agentes que no reúnen las condiciones para un acceso normal a los empleos que les han sido adjudicados.

En atención a su marginalismo, los agentes no titulares forman un *subfuncionariado* al que no se le ofrecen más que dos opciones: la reivindicación de su alineamiento con los funcionarios, por medio de la asimilación o de la funcionarización; o, por el contrario, la segregación, la disociación de los respectivos estatutos, dando lugar a la desfuncionarización. En Europa, se ha impuesto la opción primera de la reivindicación, mientras que la opción de la segregación actúa más bien como un contrafuego y como una especie de contraestrategia.

La *funcionarización* es, de hecho, la reivindicación más constante de los agentes no titulares que aspiran a disfrutar de los beneficios, garantías y derechos que poseen los funcionarios. Una primera vía de lograrlo está en las titularizaciones masivas y otra en la asimilación de los estatutos de los agentes titulares y no titulares, que se puede lograr ocasionalmente y para sectores determinados por ejercicio del derecho de huelga o definitiva y totalmente por una decisión uniformadora de los estatutos.

Si se esgrime el derecho de huel-

ga, los agentes no titulares no gozan del mismo por lo que sólo pueden utilizarlo los funcionarios; de ahí que el objetivo de la funcionarización no pueda ser conquistado más que por la lucha de éstos y cuyos éxitos acabarán beneficiando a todos los agentes públicos, sean o no titulares. Inversamente sucede en Alemania, donde son los empleados y obreros los que pueden acudir a la huelga, con lo que resulta que las ventajas que puedan obtener se trasladan después a todo el conjunto de la Función Pública.

En cuanto al otro mecanismo, es decir el de la decisión uniformadora de los estatutos es el utilizado en Gran Bretaña después del Informe Fulton y que ha desembocado en un «Single status Service» que es común para todo el conjunto de la Función Pública y tendiéndose a que desaparezcan las diferencias que aún pudieran perdurar. Bajo este sistema, los *unestablished* son agentes que, sin cumplir todavía las condiciones para acceder a la Función Pública, están empleados con la perspectiva de un próximo «establishment»; precisándose que estos agentes no pueden servir más de cinco años y que no se les ha de denominar temporeros. Y es curioso que la República Federal Alemana, partiendo de una posición inversa, se dirige también a un sistema de funcionarización muy similar al del «Single status Service».

La *desfuncionarización* de los agentes no titulares es, para algunos, la solución más adecuada si nos atenemos a que, dentro de

cualquier Función Pública, la autonomía de los agentes no titulares y su marginación son bien conocidas. Supone una radicalización de las diferencias de los estatutos que se aplican a los funcionarios y a los agentes no titulares y conduciría a una exclusión del campo del Derecho público de algunos agentes que participan, sin embargo, en misiones y tareas de las organizaciones públicas.

Esta estrategia se apoya sobre un modelo estatutario y sobre un análisis sociológico. El modelo es Alemania, en que existe una acentuada diferenciación entre los funcionarios sometidos al Derecho público y los empleados y obreros sometidos a la normativa privada. Tal solución parece demostrar que la desfuncionarización no tiene por qué ser necesariamente perjudicial a los agentes no titulares ya que, a través de su implantación, se puede conseguir el reconocimiento de derechos que no poseen ni los mismos funcionarios.

En cuanto a la sociología de los agentes no titulares de los países europeos, es evidente que se trata de agentes situados en las categorías inferiores de la jerarquía administrativa y, si nos atenemos a su clasificación sectorial, vemos que pertenecen a las Administraciones de tipo docente o con misiones típicamente sociales; es decir, se trata de agentes que, por su nivel y por las funciones que desempeñan, no son depositarios del poder público. En estas condiciones no es aberrante considerar que los agentes no titulares deben escapar completamente del

derecho aplicable a los agentes que realizan funciones de mando y autoridad.

Consideraciones finales

Tras la exposición de los diversos informes presentados en la jornada del 22 de febrero de 1975, se trata ahora de diseñar las posibles proposiciones o conclusiones que sirvan para centrar en torno a ellas los debates.

Para resolver la problemática de los agentes no titulares, puede hablarse de unas *proposiciones extremas*, como son:

1.º La *titularización general* que supondría «una profunda reforma del estatuto de los funcionarios» y que chocaría con exigencias de tipo presupuestario y con el deseo de los empleadores de contar con cierta flexibilidad en la gestión del personal.

2.º La *supresión total del funcio-nariado* que abocaría a la eliminación de toda diferencia entre agentes públicos y privados, sometiendo al conjunto de los asalariados, cualquiera que sea el sector en que trabajan, al Derecho del Trabajo.

3.º El *mantenimiento del «status quo»*, por cuanto que las reivindicaciones de los interesados, de modo creciente, cuentan con el apoyo de los Sindicatos y también del público, de la prensa y de los órganos representativos.

Entre las *proposiciones moderadas*, se pueden enumerar las siguientes:

1.º La *distinción entre dos categorías de agentes*, estableciendo diferencias entre funcionarios de autoridad y agentes de ejecución, o entre funcionarios de responsabilidad y empleados, o entre Ministerios reducidos a estados mayores, de un lado, y servicios autónomos, de otro, de forma que el reclutamiento del personal fuera muy flexible y las carreras estuvieran vinculadas a la evaluación de las pruebas correspondientes.

2.º Una *titularización limitada*, que recibiría el apoyo de las autoridades que juzgan necesario recurrir a agentes no titulares aun empleados permanentemente y a tiempo pleno, si bien habría que establecer un cuadro de normas reguladoras que eliminara la precariedad de los actuales estatutos y que hiciera menos frecuente y regular la utilización de agentes no titulares; planteándose, entonces, la necesidad de optar por unas normas modeladas sobre las del Derecho privado o inspiradas en el Estatuto de los funcionarios.

3.º Una *titularización extensa*, que se habría de realizar partiendo del hecho de que, en muchas Administraciones, no hay obstáculos insuperables para titularizar a un gran número de agentes; habiéndose manifestado la política de dichas Administraciones hacia soluciones sectoriales (por ejemplo, titularizando al personal de Correos, al que realiza actividades docentes, etc.), y debiéndose tener en cuenta que una política de titularización reclama cambios importantes en las normas de gestión de personal, la determinación de

las modalidades de dicha titularización (escalonamiento en el tiempo; integración con arreglo a varios criterios como el de la antigüedad, el de elaboración de una lista de personas aptas, o después de un concurso o examen profesional; integración en el puesto actual de trabajo o en otro; y, por fin, integración en un cuerpo existente o en otro nuevo), la determinación del número de agentes afectados por el plan de titularización y la indicación de las garantías que serían otorgadas a los agentes que no pudieran llegar a ser titularizados.

La historia reciente prueba que las normas son vulneradas y violadas, lo que provoca la aparición cíclica del fenómeno de los agentes no titulares. Para evitar esta sucesiva reaparición, cabría imponer a cada Ministerio la publicación en el presupuesto de un estado real de sus efectivos no titulares, con lo que la comparación con los del año anterior permitiría detectar los abusos y las anomalías. Y otro de los medios de control más eficaces podría ser el establecer inspecciones periódicas en cada unidad administrativa y hacerlas accesibles a los Sindicatos, que podrían someter a los organismos los casos litigiosos. Pero, sin duda, el mejor medio para luchar contra el crecimiento y la desfiguración de las tareas de los agentes no titulares sería el implantar una política de conjunto en materia de función pública.

Otros aspectos importantes de la problemática de los agentes no titulares son el que se refiere a la

situación de la Universidad, en la que, según De Baecque, el número de estos agentes llega a ser del 50 por 100, dadas las peculiaridades de los centros universitarios y la diversidad de personal que presta servicio en los mismos; el que incide sobre la necesidad de que se dé a la Administración, en sus varios escalones o niveles, la posibilidad de gestionar su propio personal y no tener que esperar, como apunta Netter, a que el nombramiento tenga que venir de las instancias centrales o parisienses, lo que retrasa en demasía la gestión ordinaria y normal de los efectivos disponibles; el que relaciona, a juicio de Malcourant, la proliferación de auxiliares en el campo de la enseñanza con la existencia de presupuestos anuales cuando éstos más bien deberían ser plurianuales, a fin de programar debidamente, a largo plazo, el aumento y reclutamiento de nuevos efectivos; el de la conveniencia tal vez, en opinión de De Baecque, de atenuar el rigor y el formalismo de ciertas pruebas selectivas, permitiendo que, a la hora de acceder al servicio del Estado, se tuvieran en cuenta actividades profesionales anteriores o experiencias específicas de los aspirantes, y el que es preciso, como apunta Huet, luchar contra la clandestinidad en la gestión del personal público y poner los medios adecuados para una gestión previsoras y anticipadora de los efectivos al servicio de los entes públicos, procurándose al mismo tiempo que dicha gestión, en lugar de ser de ámbito nacional y cen-

tralizadora, tenga un carácter regional, a fin de permitir a los candidatos un mayor arraigo con el contorno social y geográfico donde van a prestar sus servicios.

Referencia a la Función Pública española

La Administración española no es ajena a la problemática de los agentes no titulares. Más aún, en los últimos tiempos, las cuestiones relativas a este personal, que no reúne las condiciones de funcionarios de carrera, han alcanzado entre nosotros un alto nivel de conflictividad que ha acabado suscitando un clima creciente de atención hacia el tema por parte de los más diversos sectores sociales del país.

Al igual que en otros países europeos, no es fácil obtener estadísticas plenamente actualizadas que ayuden a calibrar con exactitud las verdaderas dimensiones del problema. De cualquier forma, prescindiendo ahora de los funcionarios de empleo, del personal vario y de otras clases de personal que cabría englobar bajo el rótulo genérico de agentes no titulares, sin duda el grupo más importante tanto por su cuantía como por su significación, el personal contratado en régimen de Derecho administrativo, y que según el artículo 6.º de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado tiene encomendada «la colaboración temporal en las tareas de la respectiva dependencia administrativa». Ateniéndonos a las estadísticas dispo-

nibles, extraídas de los datos obrantes en el Registro de Personal de la Dirección General de la Función Pública, tenemos que, a 31 de diciembre de 1975, el volumen de contratación administrativa en la Administración civil del Estado, desglosado por Ministerios, era el siguiente:

| MINISTERIO | Número de contratados |
|---------------------------|-----------------------|
| Presidencia del Gobierno. | 6 |
| Asuntos Exteriores | 31 |
| Justicia | 35 |
| Hacienda | 458 |
| Gobernación | 3.852 |
| Obras Públicas | 1.223 |
| Educación y Ciencia | 15.166 |
| Trabajo | 10 |
| Industria | 97 |
| Agricultura | 367 |
| Comercio | 920 |
| Información y Turismo ... | 151 |
| Vivienda | 8 |
| Planificación del Desarr. | 94 |
| <i>Total</i> | 22.418 |

Por lo que respecta a la Administración institucional, en cuanto a los Organismos Autónomos incluidos en el ámbito de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, según el Registro de Personal, a 31 de diciembre de 1975, estaban inscritos los siguientes efectivos de personal contratado, sujeto a un régimen de Derecho administrativo, clasificados por Ministerios a los que pertenecen los respectivos Organismos Autónomos:

| MINISTERIO | Número de contratados |
|---------------------------|-----------------------|
| Presidencia del Gobierno. | 7 |
| Asuntos Exteriores | 39 |
| Justicia | 17 |
| Hacienda | 46 |
| Gobernación | 1.015 |
| Obras Públicas | 522 |
| Educación y Ciencia | 20.364 |
| Trabajo | 28 |
| Industria | 147 |
| Agricultura | 1.136 |
| Comercio | 152 |
| Información y Turismo ... | 35 |
| Vivienda | 387 |
| <i>Total</i> | 23.895 |

Finalmente, si nos fijamos en la Administración local, según datos facilitados por el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales a 31 de diciembre de 1975, el personal contratado en Ayuntamientos y Diputaciones sumaba un total de 40.905 efectivos.

Tenemos, pues, a la vista de las cifras anteriores, que en la Administración pública española sirven alrededor de 90.000 contratados en régimen administrativo, cifra ciertamente importante e indicadora de la magnitud de un problema tan candente y a la vez tan debatido como es el de este personal. Si a este colectivo le adicionamos el de los interinos, personal vario, personal de otra naturaleza, sin excluir del cómputo a un sector tan importante como son las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, en las que la problemática

de los agentes no titulares es también muy profunda, llegaremos a la conclusión de que en España los empleados públicos no titularizados y carentes de la estabilidad en el empleo *representan un colectivo de suficiente entidad* como para merecer la atención de los órganos gestores de nuestra Función Pública.

Un aspecto importante es el de determinar las *causas de la existencia* de los agentes no titulares, especialmente los contratados. Entre ellas, se pueden apuntar la insuficiencia de funcionarios de carrera, debido a la congelación prolongada de las plantillas presupuestarias y al consiguiente desfase del colectivo de determinados cuerpos con las exigencias de la dinámica social. También cabe aludir a la circunstancia, cada vez más comprobada, de que, pese al exagerado número de cuerpos, grupos, escalas o plantillas que hay en nuestra Función Pública, se echan en falta funcionarios de carrera capacitados para el desempeño de funciones de nuevo cuño o para la ejecución de tareas reclamadas por el creciente compromiso de la Administración con la técnica, la ciencia y la investigación. Finalmente, se debe mencionar el hecho de que, efectivamente, hay menesteres públicos de carácter estacional, episódico o coyuntural que, en determinadas épocas del año reclaman la contratación de personal para una fase temporal más o menos extensa.

Junto a estas causas, que podríamos llamar «legítimas», no se puede soslayar la realidad de las causas «espúreas», en virtud de la

cual el instrumento de la contratación es utilizado, en ocasiones, con fines antisociales o puramente personalistas en favor de clientelas, de grupos y hasta de individuos por parte de quienes tienen en sus manos los resortes del poder y las riendas de la decisión. Resulta, entonces, que un cauce como la contratación administrativa, previsto por el legislador para supuestos muy cualificados y para flexibilizar la actuación de la Administración, es manejado con fines que no son los apuntados en la normativa vigente y que chocan frontalmente con el espíritu de ésta.

En cuanto a la existencia muy numerosa en determinadas áreas de nuestra Administración (tales como el Ministerio de Educación y Ciencia, el Instituto Nacional de Previsión, etc.), hay que relacionarla, como se recuerda en el libro recensionado respecto a Francia, con la lentitud, la rigidez, la demora de las pruebas selectivas para seleccionar y nombrar funcionarios de carrera. Ello, unido al hecho de que, en virtud de otras razones, la interinidad se prolonga en demasía, cuando, por su propia naturaleza y según está además establecido en las disposiciones en vigor, debiera ser de una duración temporal muy limitada, desencadena el descontento, la protesta y la disconformidad de los que, en un momento dado, son cesados en su condición de funcionarios interinos.

De cuanto se lleva dicho relativo a nuestra Función Pública podrían esbozarse ya *dos conclusiones bá-*

sicas: la primera es que, numéricamente hablando, nuestros agentes no titulares representan un porcentaje «tolerable» si se les compara con los de otros países europeos; y la segunda es que, sin embargo, el régimen legal de dichos agentes en España les coloca en situación de inferioridad respecto a los de otros países, si nos atenemos a las garantías, ventajas, posibilidades de defensa, derechos y libertades que se les otorgan en el Derecho administrativo español. Así, pues, como premisa cardinal está la de que la precariedad de la situación de nuestros agentes no titulares es más acusada que la que se advierte en las demás Funciones Públicas europeas en general y que, en consecuencia, la Administración como patrono goza de un *status* más privilegiado y exorbitante en España que en otras naciones.

Esta sintetizadora conclusión nos lleva al planteamiento de que, cara al futuro, la situación legal y el tratamiento económico de nuestros agentes no titulares, llámense contratados, interinos, personal eventual, personal vario, etc., van a tener que ser rectificadas muy seriamente en orden a conseguir un esquema regulador de todos ellos, más acorde con las actuales exigencias de la igualdad social y de la ejemplaridad que, en todo instante, ha de dar el Estado cuando de proteger a sus servidores se trata. Y las *directrices futuras* han de orientarse en un doble sentido: de un lado, en el establecimiento de controles y requisitos férreamente fiscalizados que contribuyan a evitar que el número de

agentes no titulares se desborde inusitadamente, tergiversando el espíritu informador de las normas reguladoras de su *status*, y de otro, en la implantación de un régimen jurídico para estos agentes que no se distancie tanto como en la actualidad del que impera para los funcionarios de carrera, de manera que, salvadas las lógicas distancias, se vaya produciendo un paulatino acercamiento entre los funcionarios de carrera y quienes no llegan a reunir tal condición.

A ello contribuirá, sin duda, el creciente sentido reivindicativo de los agentes no titulares, cada vez más sensibilizados ante sus propios problemas, así como la pre-

sión de la opinión pública, dispuesta en forma progresiva a no aceptar discriminaciones absurdas o puramente anacrónicas entre quienes son servidores de los entes públicos. Sin olvidar, en este planteamiento, el papel vigilante y denunciador de una Cámara representativa desde la que se pueda ejercer, de manera constante, un control independiente y responsable sobre las instancias administrativas del país, a fin de que no multipliquen o incrementen injustificadamente el total de personas no vinculadas con carácter permanente a la Función Pública.

VICENTE M.^a GONZÁLEZ-HABA