

Alberto Palomar Olmeda

Profesor de Derecho Administrativo  
Universidad Carlos III de Madrid

# **Políticas sectoriales: el personal al servicio de los entes instrumentales, Sanidad, Seguridad Social y personal docente**

*SUMARIO:* 1. ENMARQUE GENERAL DE LA CUESTIÓN: LA DISPERSIÓN NORMATIVA Y EL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. 2. EL HETEROGÉNEO MODELO DE LOS ENTES INSTRUMENTALES: LA LABORALIZACIÓN CON REGLAS PROPIAS. 3. BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL MODELO SANITARIO ABOCADO A UNA DOBLE TRANSICIÓN. 4. EL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL: UNA INTEGRACIÓN NO REALIZADA INTEGRAMENTE. 5. EL PERSONAL DOCENTE.

## **1. ENMARQUE GENERAL DE LA CUESTIÓN: LA DISPERSIÓN NORMATIVA Y EL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

En un momento como el presente en el que se anuncia por el Gobierno la apertura del proceso de elaboración y discusión de un Estatuto de la función pública que pueda hacer realidad el mandato previsto en el artículo 103.3 de la Constitución parece, sin duda, interesante referirnos a uno de los puntos de tensión esencial del mismo cual es la dicotomía norma general-norma especial en la regulación del empleo público. Este será, junto con el aspecto referido al alcance de la normativa general en relación con el resto

de Administraciones Territoriales, uno de los puntos básicos del debate que se nos avecina sobre el empleo público.

No es la primera vez que señalamos al fenómeno normativo sectorial del empleo público como uno de los desencadenantes de la crisis regulativa actual<sup>1</sup> y, probablemente, uno de los motores que justifican la necesidad del cambio. En este sentido hemos vivido y parece que estamos abocados de nuevo al mismo estéril debate de confrontación de modelos centrado en la «maldad» del proceso laboralizador de la función pública frente a la «bondad» del sistema funcionarial clásico. Este debate, cuya importancia no puede negarse, es, a nuestro juicio, un debate mal planteado. La cuestión no es si en la Administración Pública debe o no existir personal laboral o si todas las funciones de los órganos administrativos deben ser realizadas por funcionarios públicos y, en defecto de éstos, por contratos de servicios. Este problema, desde el conjunto del empleo público, es un problema menor ya que afecta a un número de empleados públicos que comienza a no ser representativo —en la cantidad— de los problemas generales del empleo. Por esto es necesario indicar que el problema es otro: ¿es necesario encontrar alguna referencia global en la regulación jurídica común de los empleados públicos? Y supuestamente que la respuesta fuese negativa, cabe plantearse una segunda cuestión: ¿puede el modelo funcionarial actualmente ser el régimen común en la totalidad del empleo público?

*Personal al servicio de las Administraciones Públicas*<sup>2</sup>

	Número de efectivos	%
Administración Pública estatal . . . . .	905.451	44,2
• <i>Administración General del Estado</i> . . . . .	605.118	29,5
• <i>Fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado</i> . . . . .	122.569	6,0
• <i>Fuerzas Armadas</i> . . . . .	81.084	4,0
• <i>Administración de Justicia</i> . . . . .	33.346	1,6
• <i>Entes Públicos</i> . . . . .	63.334	3,1
Administraciones de las Comunidades Autónomas.	636.559	31,0
Entidades que integran la Administración Local.	425.470	20,7
Universidades . . . . .	83.772	4,1
<i>Total</i> . . . . .	2.051.252	100,0

<sup>1</sup> Vid. nuestro *Derecho de la función Pública* (Dykinson, 1996, 3.ª ed.) y de una forma más incidental el libro *Planificación de los recursos humanos en el ámbito de lo público*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

<sup>2</sup> FUENTE: Dirección General de Organización Administrativa, Ministerio de Administraciones Públicas, Registro Central de Personal, mayo 1996.

Antes de profundizar en este orden de consideraciones teóricas parece necesario justificar la realidad que encubren las preguntas anteriores en cifras numéricas.

El desglose pormenorizado de estos datos nos presenta un panorama en el que 44.690 prestan servicios en los servicios centrales de los Ministerios, 203.476 en los servicios periféricos de los mismos y 6.740 en el servicio exterior. Por lo que a los Organismos autónomos se refiere, 47.231 prestan servicios en los servicios centrales de los mismos y 133.444 en el servicio periférico de los mismos.

Los datos que acabamos de transcribir nos permiten una primera reflexión: del conjunto de 2.051.252 empleados públicos al servicio de las Administraciones Públicas (636.559 + 426.470) se corresponden con Administraciones territoriales; 83.772 se corresponden con el personal de las Universidades que en un altísimo porcentaje reúne la doble condición de prestar servicios para una Administración Autonómica y estar sometido a una regulación diferenciada de la común; esta misma característica, esto es, quedar sometido a una legislación específica, ocurre con los 122.569 efectivos de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, 81.084 de las fuerzas armadas y 33.346 del personal al servicio de la Administración de Justicia. Quiérese decir con lo anterior que las normas comunes de función pública se aplican únicamente a 605.118, si bien de esta cifra es necesario restar dos grandes magnitudes: Agencia Estatal de la Administración Tributaria, con un total de 27.567 funcionarios, 3.810 laborales y 687 de personal vario; así como el personal al servicio de Correos y Telégrafos que representa un total de 54.923 personas, incluidas todas las categorías de personal<sup>3</sup>.

3

*Personal al servicio de la Administración General del Estado*

	Número de Efectivos	%
Ministerios, Organismos Autónomos y Administración de la Seguridad Social* . . . . .	435.581	72,0
• Área de la Docencia no Universitaria . . . . .	144.629	23,9
• Área de la Seguridad Social . . . . .	39.949	6,6
• Centros Penitenciarios . . . . .	15.625	2,6
• Correos y Telégrafos . . . . .	54.293	9,1
• Patrimonio Nacional . . . . .	1.499	0,2
• Agencia Estatal de Administración Tributaria . . . . .	27.567	4,6
• Resto de personal . . . . .	151.389	25,0
Personal laboral de Defensa . . . . .	36.351	6,0
Instituciones sanitarias de la Seguridad Social . . . . .	133.186	22,0
<i>Total</i> . . . . .	<i>605.118</i>	<i>100,0</i>

\* (No incluye Entes Públicos salvo la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el Patrimonio Nacional).

Significa lo anterior que el conjunto real del personal al servicio de las Administraciones Públicas al que se les aplica, en los momentos actuales, el estatuto general, de una forma directa y sin otras consideraciones por razón de normas propias bien sean funcionales o territoriales, no pasa de ser el de una cuarta parte del conjunto de empleados públicos. Estos datos permiten afirmar que existe una clara tendencia a la laboralización de los empleados públicos, no como consecuencia de un cambio en los esquemas de funcionamiento de la Administración Pública, que conviertan este sistema en la alternativa al sistema clásico, sino como consecuencia de una serie de normas organizativas que han establecido su propia opción en lo que se refiere a la organización de sus recursos humanos, opción que tendencialmente es de Derecho laboral y no de Derecho administrativo. Es ésta la justificación teórica para afirmar que la laboralización estaba ganando la partida de una manera casi irrefrenable.

Al lado de lo anterior podemos indicar algunos datos referentes a la evolución del personal laboral en el propio ámbito de la Administración General del Estado. Estas cifras referidas a 1-9-96 son las siguientes:

• Administraciones Públicas . . . . .	672
• Agricultura, Pesca y Alimentación . . . . .	1.774
• Asuntos Exteriores . . . . .	3.232
• Defensa . . . . .	—
• Economía y Hacienda . . . . .	
— Agencia Tributaria . . . . .	3.810
— Resto del Departamento . . . . .	7.393
• Educación y Cultura . . . . .	16.621
• Fomento . . . . .	
— Correos y Telégrafos . . . . .	9.355
— Resto del Departamento . . . . .	6.118

*Personal al servicio de las Comunidades Autónomas*

	Número de Efectivos	%
Funcionarios . . . . .	134.644	21,2
Docentes en Centros no universitarios . . . . .	226.312	35,5
Personal Estatutario * . . . . .	169.925	26,7
Laborales . . . . .	105.678	16,6
<i>Total</i> . . . . .	<i>636.559</i>	<i>100,0</i>

\* (No se incluye el personal sanitario en formación, MIR, etc.).

\*\* (Datos provisionales referidos al 01-01-96).

Fuente: Dirección General de Organización Administrativa. Registro Central de Personal, mayo 1996.

• Industria y Energía .....	1.381
• Interior .....	
— Centros Penitenciarios .....	1.667
— Resto del Departamento .....	3.516
• Justicia .....	150
• Medio Ambiente .....	6.497
• Presidencia .....	2.464
• Sanidad y Consumo .....	
— Seguridad Social .....	230
— Resto del Departamento .....	1.568
• Trabajo y Asuntos Sociales .....	
— Seguridad Social .....	8.396
— Resto del Departamento .....	6.761
<i>Total</i> .....	<u>81.605</u>

De estos efectivos, 70.945 tienen la condición de fijos, 9.431 la de temporales con contrato superior a seis meses y 1.229 la de fijos discontinuos.

Del total de este personal, 10.708 prestan servicios en los servicios centrales de los Ministerios, 20.652 en los servicios periféricos de los mismos y 3.937 en el servicio exterior. Por lo que a los Organismos autónomos se refiere, 12.664 corresponden a servicios centrales y 33.664 a servicios periféricos.

Los datos que acaban de exponerse nos permiten fundamentar una reflexión más amplia sobre el conjunto del empleo público y sobre el marco futuro de regulación del mismo. Adelantemos desde aquí la posición inicial que no es otra que la de entender que cualquier solución futura debe ser válida para el conjunto de los empleados públicos y eso exige convivir con dos puntos esenciales de tensión: por un lado, el de la coherencia territorial, que conjugue la necesidad de una cierta homogeneidad en el tratamiento de los empleados públicos con la incidencia notable que sobre el gasto público tiene esta cuestión con la capacidad autoorganizativa de las mismas como consecuencia de sus propias necesidades; por otro, la definición de unos elementos comunes que sirvan de aplicación general a los empleados públicos de régimen común y a los de régimen especial, pero sin que esta normativa permita una exclusión de éstos del régimen de aquél. La realidad está demostrando que cuando los Gobiernos no son capaces de establecer una línea de aplicación general las tensiones sociales y organizativas resultan de tal importancia que pueden llegar a condicionar el funcionamiento del sistema.

Desde un punto de vista de la gestión pública de los recursos humanos el problema que acaba de enunciarse no es menor. A mayor uniformismo menor capacidad de adaptar a la propia

realidad el marco de gestión de recursos humanos. Por el contrario, a mayor flexibilidad mayor dispersión normativa y menor capacidad de encontrar elementos comunes en el establecimiento de una política global de los empleados públicos. El punto de equilibrio necesario entre ambas es el que marcará el acierto del planteamiento y probablemente el que determinará su viabilidad futura.

Estas reflexiones no tienen un fundamento teórico exclusivamente. Por el contrario, su fundamento se basa en la realidad actual determinada por un complejísimo conjunto normativo nucleado en torno a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública. Desde el punto de vista de lo que aquí analizamos, la característica más importante de este grupo normativo está en que el mismo contiene un ámbito de aplicación suficientemente estrecho como para predicar de él una visión general y global del empleo público. Recordemos que el artículo 1 incorpora: al personal civil (funcionario o laboral —aunque éste tan sólo en parte y refiriéndose únicamente a su proceso de selección—), al personal al servicio de los Organismos Autónomos (con idéntica referencia en lo que respecta al personal funcionario y al laboral), al personal civil al servicio de la Administración Militar y al personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social. El carácter básico de alguno de sus preceptos extiende la aplicación de una parte de la Ley a la Administración de las Comunidades Autónomas y a la Administración Local, que no obstante (especialmente las primeras) han dictado una importante cantidad de normas propias.

Recordemos que la propia Ley admite la posibilidad de normas específicas para el personal docente e investigador<sup>4</sup>;

<sup>4</sup> En lo que se refiere al personal docente universitario véanse la Disposición Adicional decimoquinta de la presente Ley y los artículos 33 a 48 y Disposiciones Transitorias cuarta a undécima de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, así como: el Real Decreto 898/1995, de 30 de abril (BOE núm. 146, de 19 de junio; corrección en BOE núm. 170, de 17 de julio), sobre régimen del profesorado universitario, modificado por el 1200/1986, de 13 de junio (BOE núm. 151, de 25 de junio; corrección en BOE núm. 191, de 11 de agosto), y el 554/1991, de 12 de abril (BOE núm. 94, de 19 de abril). En relación con el citado Real Decreto 898/1985, téngase presente la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 235/1991, de 12 de diciembre (Suplemento al BOE núm. 13, de 15 de enero de 1992); el Real Decreto 1888/1984 de 26 de septiembre (BOE núm. 257, de 26 de octubre; corrección en BOE núm. 313, de 31 de diciembre), por el que se regulan los concursos para la provisión de plazas de los Cuerpos docentes universitarios, modificado por el 1427/1986, de 13 de junio (BOE núm. 165, de 17 de julio; corrección en BOE núm. 181, de 30 de julio), y desarrollado por Orden de 28 de diciembre de 1984 (BOE núm. 14, de 16 de enero de 1985; corrección en BOE núm. 46, de 22 de febrero) y Resolución de 21 de enero de 1985 (BOE núm. 23, de 26 de enero).

En cuanto al personal docente no universitario la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre,

sanitario<sup>5</sup>; de los servicios postales y de telecomunicación<sup>6</sup>; y del personal destinado en el extranjero.

Este esquema se completa, aparentemente, con la determinación prevista en el artículo 1.5 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, según el cual «la presente Ley tiene carácter supletorio para todo el personal al servicio del Estado y de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación».

Es evidente que el ámbito de aplicación así definido plantea algunas insuficiencias para fundar en él su condición de normativa de alcance general. Las mismas afloran con la simple comparación con el artículo 2.º de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio del Sector Público, y en el que se incluyen, además de los indicados: d) el personal al servicio de Entes y Organismos públicos exceptuados de la aplicación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas; g) el personal al servicio de Entidades y Corporaciones de Derecho Público cuyos presupuestos se doten ordinariamente en más de un 50 por 100 con subvenciones u otros ingresos procedentes de las Administraciones Públicas; h) el personal que preste servicios en Empresas de participación en el capital directa o indirectamente por la Administración Pública en más de un 50 por 100; i) el personal al servicio del Banco de España y de las instituciones financieras públicas; j) el restante personal al que resulte de aplicación el régimen estatutario de los funcionarios públicos.

Es claro, por tanto, que la regulación general de la función pública no se contiene en una norma que dé coherencia y vertebré el sistema en su extensión horizontal. La necesidad de que eso ocurra —aunque sea en el terreno de los principios

---

de Ordenación General del Sistema Educativo; la Ley 24/1994, de 12 de julio, por la que se establecen normas sobre concursos de provisión de puestos de trabajo, y los Reales Decretos 850/1993, de 4 de junio (BOE núm. 155, de 30 de junio; correcciones en BOE núms. 233, de 29 de septiembre, y 26, de 31 de enero de 1994), por el que se regula el ingreso y la adquisición de especialidades en los Cuerpos de Funcionarios docentes a que se refiere la Ley Orgánica citada, y 575/1991, de 22 de abril (BOE núm. 97, de 23 de abril; corrección en BOE núm. 114, de 13 de mayo), por el que se regula la movilidad entre los Cuerpos docentes y la adquisición de la condición de Catedrático a que se refiere la misma Ley Orgánica. Véase, asimismo, la Ley 13/1986, de 14 de abril, sobre fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

<sup>5</sup> Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Por Real Decreto 1062/1986, de 29 de mayo (BOE núm. 132, de 3 de junio), se regula el sistema de concurso unitario de méritos y traslados de los Cuerpos Especiales de Funcionarios Técnicos del Estado al Servicio de la Sanidad Local.

<sup>6</sup> Véase la Disposición Transitoria tercera del Reglamento General de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción profesional, así como la Orden de 11 de junio de 1993 (BOE núm. 145, de 18 de junio). En sentido específico, el RD 1638/1995, de 6 de octubre, que aprueba el Reglamento de Personal al servicio del Organismo Autónomo Correos y Telégrafos.

generales— parece obvia. La aproximación que se realiza en los apartados siguientes a la problemática de algunos sectores especializados dentro del ámbito público, justifica sobradamente la anterior conclusión.

## 2. EL HETEROGÉNEO MODELO DE LOS ENTES INSTRUMENTALES: LA LABORALIZACIÓN CON REGLAS PROPIAS

La proliferación de los fenómenos de personificación instrumental de las Administraciones Públicas territoriales ligados —en esencia— a la regulación contenida en los artículos 6.1.b) y 6.5<sup>7</sup> de la Ley General Presupuestaria se caracteriza por la posibilidad de establecer determinaciones específicas en cuanto al régimen jurídico aplicable, lo que ha supuesto, en la práctica, una clara incidencia en el régimen global de los empleados públicos.

Por lo que se refiere a los señalados en primer lugar, la caracterización esencial está en que la Ley que los crea es la que establece las pautas a las que deben ajustar su actividad, representada esencialmente por el Derecho privado<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> El artículo 6 de la LGP de 1977 establecía que:

«1. Son Sociedades Estatales a efectos de esta Ley:

a) Las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación de la Administración del Estado o de sus Organismos Autónomos.

b) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica que por Ley hayan de ajustar su actividad al Ordenamiento Jurídico privado.»

Más adelante este concepto resulta afectado por la Disposición Adicional 14 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, a cuyo tenor: «Se consideran sociedades estatales a los efectos de la Ley General Presupuestaria:

a) Las sociedades mercantiles en cuyo capital, la participación, directa o indirecta, de la Administración del Estado o de sus Organismos autónomos sea mayoritaria.

b) Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica, que por Ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado.»

Un paso más en la definición legal se encuentra en la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, que en su artículo 124 da una nueva redacción al artículo 6.1 de la LGP estableciendo que: «1. Son Sociedades Estatales a efectos de esta Ley:

a) Las Sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Administración del Estado o de sus Organismos Autónomos y demás Entidades Estatales de Derecho Público.» Esta redacción es la que más tarde se incorpora al Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre. En consecuencia y como resumen es necesario señalar que el concepto ha evolucionado sucesivamente para incorporar, primero, la participación directa o indirecta del capital público y, más adelante, para dar paso a que la procedencia del capital no sea exclusivamente de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos sino también del resto de la Entidades públicas, que a esas alturas ya habían proliferado.

<sup>8</sup> ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO CON PERSONALIDAD JURÍDICA QUE AJUSTAN SU ACTIVIDAD AL ORDENAMIENTO JURÍDICO PRIVADO.

1. Sociedades no financieras:

Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI).

Los segundos son aquellos que por razón de su objeto (inicialmente la supervisión de mercados) y por su finalidad en el seno de la organización administrativa se remite su concreción a la ley que los crea. Supletoriamente, y en lo no previsto específicamente por su ley, se les aplica la Ley General Presupuestaria<sup>9</sup>.

Fuera de este plano podemos indicar que, desde una consideración puramente conceptual, se trata de una figura que ha proliferado en los últimos tiempos<sup>10</sup> y que encierra en sí figuras administrativas en las que la presencia del Estado se justifica de forma diferente y que, precisamente, por ello necesitan formas especiales de regulación. Esta circunstancia se pone de relieve a la hora de intentar una diferenciación clara de las diversas figuras, máxime cuando determinadas circunstancias, en función de la forma de intervención y del sector social al que se refiere, permiten acuñar una subcategoría dentro de estos entes: las Administraciones independientes o neutrales, cuya naturaleza jurídica es la de ente público, pero cuyas características y formas

---

Consortio de Compensaciones de Seguros.

Empresa Nacional de Transporte de Viajeros por Carretera (ENATCAR).

Ente Público de la Red Técnica Española de Televisión (RETEVISIÓN).

Escuela Oficial de Turismo.

Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE).

Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH).

Instituto Nacional de Industria (INI).

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE).

Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE).

Sociedad Española de Promoción y Equipamiento del Suelo (SEPES).

Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima.

2. Sociedades financieras:

Instituto de Crédito Oficial (ICO).

<sup>9</sup> Serían el Instituto Cervantes (adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores), la Agencia de Protección de Datos (adscrita al Ministerio de Justicia), la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda), el Consejo Económico y Social (adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), el Patrimonio Nacional y el Consejo de Seguridad Nuclear (adscrito al Ministerio de la Presidencia), y el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda).

<sup>10</sup> ENTES PÚBLICOS:

Ente Público RTVE.

Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

Puertos del Estado y Autoridades Portuarias.

Consejo de Seguridad Nuclear.

Consejo de Administración del Patrimonio Nacional.

Instituto Español de Comercio Exterior.

Consejo Económico y Social.

Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

Instituto Cervantes.

Agencia de Protección de Datos.

Comisión Nacional de Telecomunicaciones.

de actuación permiten entender que se trata de otra categoría jurídica cuya problemática es, también, específica.

Su régimen jurídico podemos nuclearlo en torno a las siguientes notas:

— *Marco general de actuación.* No puede establecerse una prescripción de carácter y alcance general, ya que son las normas específicas que los regulan las que van a establecer las determinaciones esenciales. No obstante y con carácter de aproximación preliminar, podemos indicar que el proceso de formación de la voluntad de estos entes se articula en Derecho privado y al margen de las grandes leyes y regulaciones de carácter público.

— *Contratación.* Como regla general las normas que han creado y regulado este tipo de entes preveían que la contratación se realizase en el marco de las normas de Derecho privado. La publicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1995 parece que «retoma» la situación y elimina en parte la situación sometiendo, de nuevo, a su disciplina a parte de los que habían huido de ella. No obstante, el problema se ha centrado, en muchos momentos, en determinar si es aplicable a los mismos una exención total de las normas administrativas o si, por el contrario, es aplicable la doctrina de los actos separables en lo que se refiere a las actuaciones preparatorias y al procedimiento de adjudicación.

A este respecto es necesario indicar que las normas reguladoras, en una interpretación literal, llegaron a excluir la aplicación de la doctrina de los actos separables, aunque la jurisprudencia no acabó admitiendo esta exclusión <sup>11</sup>.

— *Régimen presupuestario.* Nos hemos referido a esta cuestión en otro lugar de forma específica <sup>12</sup>, por lo que nos limitaremos en estos momentos a señalar que tampoco aquí el régimen es homogéneo ni en la forma del presupuesto ni en la del control del mismo, ya que en algunos supuestos el presupuesto se asemeja en su estructura al de los Organismos Autónomos y en otros al de las Sociedades Estatales y esta asimilación suele conllevar la opción por presupuesto consolidado o no consolidado.

<sup>11</sup> Sentencia de 31 de enero de 1990 del Tribunal Superior de Justicia, Sala de lo Contencioso, según la cual: «... si bien las actuaciones preparatorias que conforman el procedimiento de selección del contratista son, sin embargo, separables del negocio jurídico. Así pues, estos actos, que por su naturaleza extrínseca son administrativos en el sentido estricto de la expresión, pueden ser impugnados ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa».

<sup>12</sup> PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZÁLEZ, H., *El procedimiento administrativo y la gestión presupuestaria y su control*, Madrid, 1995.

En lo que al control se refiere, mientras el Instituto Cervantes, el Ente Público de Puertos y la Comisión Nacional del Mercado de Valores optan por el control a través de la auditoría financiera, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria lo hace por el control financiero permanente y en el resto no existen prescripciones específicas, que se suelen suplir por el mecanismo del control financiero permanente en virtud de la aplicación supletoria de la Ley General Presupuestaria.

— *Administración de personal.* Con carácter sintético puede indicarse que la regla común es la de someter el personal al régimen laboral, si bien esta premisa debe efectuarse con dos matizaciones de importancia. Por un lado, la distinción entre altos directivos y los que no lo son. En el primer caso, la característica esencial es la de la libertad de los directores o presidentes de los Organismos para proceder a la selección de los mismos, hasta el punto de que algunas normas habilitan expresamente a que dichos nombramientos se lleven a cabo sin ningún tipo de publicidad, cuestión sobre la que volveremos de inmediato. En el segundo de los supuestos, el sometimiento al Derecho laboral no puede entenderse como una exención de sometimiento a las normas que para la selección del personal laboral prevé el Reglamento de Ingreso en la Función Pública, aprobado por Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, y que se contienen en el Título III del mismo.

La segunda matización que es necesario realizar es la referida a la compatibilidad de esta fórmula laboral con otras puramente funcionariales, cosa que ocurre, al menos, en tres supuestos: el Patrimonio Nacional, el Consejo de Seguridad Nuclear y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

Con estos matices podemos intentar establecer algunas prescripciones sintéticas sobre el régimen de personal de los entes instrumentales:

A) *Determinación expresa sobre el régimen de personal aplicable en cada caso.* Entendemos por tal la concreción específica y expresamente consignada en sus normas reguladoras sobre el modelo de recursos humanos que debe regir en el respectivo ente. En concreto, la decantación por un sistema de Derecho público, sea o no íntegramente el correspondiente a los funcionarios públicos, o de Derecho privado, bien sea éste dentro de las relaciones laborales ordinarias o especiales. Podemos encontrar referencia de este último en el Instituto Cervantes<sup>13</sup>, la Agencia de Protec-

<sup>13</sup> La Ley 7/1991, de 21 de marzo, por la que se crea el «Instituto Cervantes», indica en el artículo 12 que «el personal del Instituto Cervantes se regirá por las normas de Derecho laboral y, en su caso, por las normas vigentes en los países en que efectúe su contratación».

ción de Datos<sup>14</sup>, el Consejo Económico y Social<sup>15</sup>, Comisión Nacional del Mercado de Valores<sup>16</sup>, Radiotelevisión Española<sup>17</sup>, Aeropuertos y Navegación Aérea<sup>18</sup>, y Patrimonio Nacional, cuya característica relevante, a los efectos diferenciales con los supuestos que se acaban de analizar, es su opción por el régimen de funcionariado público y la integración de sus puestos de trabajo en una relación de puestos de trabajo provista a través de los sistemas generales por el actual Ministerio de la Presidencia<sup>19</sup>.

Un sistema también específico en esta materia es el que contempla la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1991, en lo relativo a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria a la que se reconoce la posibilidad de contar con personal sometido a las normas de Derecho administrativo o laboral que procedan, lo que conforma un sistema mixto en el que los primeros son sometidos a las determinaciones generales de función pública representadas, esencialmente, por el marco de la Ley 30/1984 y los segundos, a las condiciones de trabajo que se determinen mediante la negociación colectiva entre la Agencia y la representación de los trabajadores.

Como consecuencia de lo anterior podemos indicar que la tónica general no es otra que la de determinar que el régimen de relaciones laborales se someta al Derecho privado y se rija, por tanto, por el Derecho laboral, con la excepciones ya vistas

---

<sup>14</sup> El artículo 34 de la Ley Orgánica de Tratamiento de Datos de carácter personal indica que «los puestos de trabajo de los órganos y servicios serán desempeñados por funcionarios de las Administraciones Públicas y por personal contratado al efecto, según la naturaleza de las funciones asignadas a cada puesto de trabajo...».

<sup>15</sup> El artículo 9 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social, según el cual «el personal del Consejo Económico y Social quedará vinculado a éste por una relación sujeta al Derecho laboral».

<sup>16</sup> Se refiere a esta cuestión la Ley 24/1988, de 28 de julio, que en su artículo 14 determina que «el personal que preste servicio en la Comisión Nacional del Mercado de Valores estará vinculado a la misma por una relación sujeta a normas de Derecho laboral».

<sup>17</sup> Se refiere a esta cuestión el artículo 35 del Estatuto de Radiotelevisión, según el cual «las relaciones laborales en el Ente Público RTVE y en las sociedades estatales a que se refiere el presente Estatuto se regirán por la legislación laboral con sujeción al principio de autonomía de las partes».

<sup>18</sup> Creado por la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales para 1990, que en su artículo 82 establece que el «personal del Ente se regirá por las normas de Derecho laboral o privado que les sean de aplicación...». Esta prescripción se completa en el artículo 62.2 del Estatuto del Ente, aprobado por el Real Decreto 905/1991, de 14 de junio, que recalca que «las relaciones del Ente con su personal se regirán por las condiciones establecidas por los contratos que al efecto se suscriban y se someterán al Estatuto de los Trabajadores, a los Convenios Colectivos y a las demás normas que les sean de aplicación...».

<sup>19</sup> Es la Ley 23/1982, de 16 de junio, la que regula el Patrimonio Nacional, desarrollada por el Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo.

del Consejo de Energía Nuclear, el Patrimonio Nacional y, en parte, de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

— *Aprobación de sus plantillas y modificaciones de las mismas.* Se trata del reconocimiento también en las normas propias de la capacidad de aprobar sus propias plantillas o relaciones de puestos de trabajo y de proveerlas. Reconocen esta posibilidad las normas reguladoras de la Agencia Industrial del Estado<sup>20</sup>, así como las del Ente Público Puertos del Estado<sup>21</sup>, las Autoridades Portuarias<sup>22</sup>, el Consejo de Seguridad Nuclear<sup>23</sup>, Consejo Económico y Social<sup>24</sup>, Radiotelevisión Española<sup>25</sup>, Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea<sup>26</sup>.

De una forma más precisa, en el supuesto de la Agencia Tributaria<sup>27</sup> se establece que el Presidente asume la facultad de «aprobar la relación de puestos de trabajo, la oferta de empleo de la Agencia, así como sus modificaciones» y también la «aprobación de la estructura orgánica de la Agencia y los nombramientos y ceses del personal directivo».

Con carácter general podemos indicar que las normas analizadas permiten la aprobación autónoma de sus plantillas o

---

<sup>20</sup> Real Decreto-ley 57/1995, de 16 de junio, de creación de determinadas entidades de Derecho público y creación de la Agencia Industrial del Estado (art. 8, desarrollado por la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 13 de julio de 1995; art. 1, que atribuye dicha facultad al Consejo de Administración de la Agencia).

<sup>21</sup> El artículo 28 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, determina que corresponde al Consejo Rector del mismo «aprobar las necesidades de personal y sus modificaciones, así como los criterios generales para su selección, admisión y retribución del mismo, sin perjuicio de lo establecido en la normativa laboral o presupuestaria...».

<sup>22</sup> Recogidas en el artículo 35 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que establece la posibilidad del Consejo de Administración para «aprobar las necesidades de personal de la Entidad y sus modificaciones, así como los criterios generales para la selección, admisión y retribución del mismo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de esta Ley, sin perjuicio de lo establecido en la normativa laboral o presupuestaria».

<sup>23</sup> Dicho órgano se crea por la Ley 15/1980, de 22 de abril, sobre creación del Consejo de Seguridad Nuclear. El artículo 8 de dicha Ley remite a un Estatuto propio las determinaciones sobre el régimen de su personal. Dicho Estatuto se aprueba por el Real Decreto 1157/1982, de 30 de abril, que atribuye en el artículo 32 al Consejo de Seguridad Nuclear la competencia para la aprobación de su plantilla orgánica. Esta prescripción se completa con la indicada en el artículo 65 del mismo que ratifica dicha aprobación por el Consejo.

<sup>24</sup> El Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social, público mediante Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 31 de marzo de 1993, establece la competencia del Pleno para la aprobación de la plantilla de dicho organismo.

<sup>25</sup> La Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión, atribuye al Consejo de Administración la competencia para aprobar las plantillas de RTVE y sus modificaciones, así como las de sus sociedades.

<sup>26</sup> El Estatuto del Ente Público, aprobado por el Real Decreto 905/1991, de 14 de junio, atribuye al Consejo de Administración del Ente la aprobación de la plantilla de personal y sus modificaciones.

<sup>27</sup> Creada en el artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1991.

instrumentos de ordenación de recursos humanos. En algunos casos dicha capacidad se condiciona a las normas y limitaciones presupuestarias, si bien en la mayor parte de las analizadas dicha prevención ni siquiera está establecida.

— *Designación de los directivos.* Las normas que se analizan seguidamente contienen una serie de cuestiones referidas a los sistemas de selección de sus directivos. Adelantemos, desde ahora, que la condición de directivo no aparece definida y se remite, por tanto, a las prescripciones de carácter interno que en el uso de su capacidad de organización puedan establecer los diferentes entes que analizamos o a las asimilaciones que puedan establecerse por los órganos con competencia horizontal en el ámbito público.

Se contempla expresamente referencia al sistema de reclutamiento de los directivos en el del Ente Público Puertos del Estado<sup>28</sup>, Autoridades Portuarias<sup>29</sup>, Consejo Económico y Social<sup>30</sup>, Comisión Nacional del Mercado de Valores<sup>31</sup>, Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea<sup>32</sup>, y Agencia Estatal de la Administración Tributaria<sup>33</sup>.

La regla común a los supuestos analizados consiste en establecer un régimen peculiar que admite el libre reclutamiento de sus directivos, ya que las regulaciones analizadas tienen como objeto único el de eximir la publicidad de la convocatoria, los principios de mérito y capacidad y la aplicabilidad de los sistemas de concurso y oposición como sistema de selección de los mismos.

<sup>28</sup> Artículo 28 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Incluye el derecho a aprobar «el régimen retributivo de dicho personal», aunque posteriormente se matiza que esta determinación lo es «sin perjuicio de lo establecido en la normativa laboral o presupuestaria».

<sup>29</sup> Recogidas en el artículo 35 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que establece la posibilidad del Consejo de Administración para «nombrar y separar el personal directivo de la Autoridad Portuaria y aprobar el régimen retributivo, a propuesta del presidente, sin perjuicio de lo establecido en la normativa laboral o presupuestaria...».

<sup>30</sup> El artículo 9 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, admite la selección del personal directivo sin convocatoria pública y sin sometimiento a sistemas basados en los principios de mérito y capacidad.

<sup>31</sup> El artículo 14 de la Ley 34/1988 establece que el requisito de la convocatoria pública y los sistemas de mérito y capacidad no son aplicables al personal directivo.

<sup>32</sup> El artículo 63 del Estatuto del Ente exime de la aplicación de los principios de mérito y capacidad y del requisito de la convocatoria pública al personal directivo del citado Ente.

<sup>33</sup> El apartado 4.º del artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1991, de creación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, determina que «la Agencia seleccionará su personal por medios objetivos basados en convocatoria pública, con excepción del de carácter directivo, y en los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de sistemas de oposición, concurso o concurso-oposición libre».

Al lado de estos tres grandes bloques de cuestiones que presentan una clara incidencia en el establecimiento de un marco de disciplina normativa general sobre el sector público, podemos añadir que en las normas analizadas se encuentran otras determinaciones sobre el régimen jurídico del empleo público. En su gran mayoría dichas regulaciones tienen como denominador común asegurar la convocatoria pública para el acceso a los puestos de trabajo en los respectivos entes junto con la aplicación de los principios de mérito y capacidad. Sólo en algunos supuestos (claramente minoritarios en número) se encuentra la aplicación de los sistemas convencionales de acceso a la función pública, esto es, la oposición, el concurso o el concurso-oposición.

Una vez apuntados, siquiera sea brevemente, los rasgos más característicos de la regulación jurídica del régimen de personal de los entes instrumentales, parece necesario apuntar algunas conclusiones esenciales. En primer término, la posibilidad de que estos entes tengan competencias en la aprobación de sus plantillas e, incluso, en la convocatoria de sus propias ofertas de empleo es un elemento que merece ser seriamente cuestionado. La reflexión no se ubica en la crítica al sistema en sí mismo considerado, ya que parece evidente que el modelo que en ellos se diseña se presenta como un modelo coherente en el que las competencias en materia de personal se mantienen como una más de las competencias de los gestores. Se trata de una herramienta al servicio de la propia gestión y nada puede alegarse en ese sentido. La crítica se centra en que establecen un modelo diferencial con el resto de los gestores públicos sin que pueda señalarse de una forma concluyente cuáles son las causas últimas justificativas de la decisión organizativa que, a su vez, justifica un régimen jurídico tan diferenciado. La libertad de formas en el plano organizativo y muy especialmente la utilización que se ha hecho de la misma en los últimos tiempos puede conducir a que una medida como la aquí analizada no se comprenda en un contexto particular como el que se da de presente, en tanto en cuanto puede llegar a constituir un elemento de indisciplina general del sector público que haga imposible la realización de una política general de rentas o de empleo en el seno del mismo.

Es éste el punto sobre el que debe realizarse la reflexión. Si las formas de la organización no responden a un esquema predeterminado y producen en el seno de la misma organización agravios comparativos sobre el propio modelo, es claro que la falta del elemento «disciplina general» puede convertir el proceso

en caótico, de forma que las directrices globales del sector público sólo afecten a aquellos que no han sabido o no han podido conseguir fórmulas más acertadas que les liberen del yugo de los planteamientos generales. Si a esto se une una cierta coincidencia sobre la dicotomía Derecho público-Derecho privado como forma de gestión más flexible de los asuntos públicos, nos encontraremos con una situación, como la actual, en la que la tensión por la búsqueda de estas fórmulas sea fuerte y prácticamente imparable.

En segundo término y ligado con lo anterior, es necesario replantearse el sistema de directivos públicos que se ha fraguado en las normas analizadas<sup>34</sup>, si bien es cierto, y no puede ignorarse esta cuestión, que la nueva regulación es, en parte, tributaria de planteamientos arraigados en la gestión pública española y que se plasmaban en el artículo 9.1 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, cuando indicaba que «los Presidentes, Directores, Consejeros Vocales y el personal directivo de los organismos autónomos serán designados y separados libremente de acuerdo con lo previsto en sus respectivas normas fundacionales». JIMÉNEZ ASENSIO<sup>35</sup> ha realizado recientemente un análisis especialmente lúcido sobre el estrato directivo público, en general, y sobre el de los entes y sociedades públicas en particular. Es curioso comprobar cómo respecto de los miembros de los órganos directivos de los mismos se produce un intento de profesionalización, exigiendo —en algunos casos— que se trate de personas con alguna conexión profesional con el cargo a desempeñar, mientras que el segundo estrato, que se asocia bien con el personal de alta dirección de la normativa laboral, bien con la relación laboral pero normalmente al margen de las relaciones convenidas comunes se caracteriza porque dicha conexión ya no aparece ni siquiera apuntada y porque, además, se les excluye de la aplicación de los principios constitucionales de acceso a la función pública que podrían actuar como supletorios. No obstante, el carácter restrictivo con que la normativa laboral ha configurado esta relación en el Real Decreto 1382/1985 hace que se articule un tercer estrato directivo cuya relación laboral es de carácter ordinario, aunque sea común que la misma quede al margen de la regulación convencional del sector en cuestión, lo

<sup>34</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Altos cargos y Directivos Públicos*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996, págs. 225 y ss., nos aporta un dato revelador indicando que, con datos de 1994, puede afirmarse que existían 3.373 directivos públicos en el sector institucional.

<sup>35</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Altos cargos y Directivos Públicos*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996, págs. 195 y ss.

cual les permite negociar sus condiciones de empleo de forma específica y al margen de los mecanismos de aquél<sup>36</sup>.

En este sentido, y desde una perspectiva tanto constitucional (art. 103.3 de la Constitución) como puramente gestora, debemos coincidir con JIMÉNEZ ASENSIO cuando afirma que «resulta sorprendente que el personal directivo se exceptúe, en todo caso, de los procedimientos de selección basados en los principios de mérito y capacidad y de la libre concurrencia, mientras que al resto del personal se les exija el cumplimiento de tales requisitos»<sup>37</sup>. Cuando esto ocurre y teniendo en cuenta que, como anteriormente se nos dice y ratifica la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1993, no hay en nuestro Derecho un concepto de alto directivo o cargo en las Administraciones Públicas se corre un serio riesgo de que la provisión de los mismos responda únicamente a criterios de confianza política más que a los puramente profesionales, lo cual supone un claro riesgo para una gestión pública abocada en algún momento a reducir el nivel de penetración del elemento político en la misma y compensarlo con mayores elementos de profesionalización. En suma, el problema es de límites, pero precisamente por ello cuanto más se abran las estructuras directivas a la designación sin sometimiento a procedimientos reglados de selección, más posibilidades existen de que el nivel de lo admisible se rebase sobradamente.

Fuera de este terreno es necesario replantearse —una vez pacificado el problema previo de la libertad de elección de formas organizativas— cómo se produce la incorporación a la disciplina general del sector público de este tipo de entes. Este replanteamiento no pasa, a nuestro juicio, por intentar una homologación incondicionada de reglas de funcionamiento, aunque tampoco por el aislamiento en el que pueden llegar a vivir, si además su integración en la disciplina presupuestaria se produce con el carácter de no vinculante. Entre la simetría y la independencia hay un largo trecho que no siempre será fácil de recorrer pero que es necesario establecer. El sector público está siendo sometido tradicionalmente a una serie de sacrificios en niveles salaria-

---

<sup>36</sup> En este sentido es necesario indicar que una de las condiciones que ha planteado mayores dificultades es el denominado «blindaje por cese». A esta cuestión se refiere el Acuerdo del Consejo de Ministros, publicado mediante Resolución de 27 de diciembre de 1993, que prohíbe a los presidentes de los Entes Públicos percibir indemnización alguna por cese, aunque la admite para los presidentes de las sociedades mercantiles, curiosamente, al margen también de la incompatibilidad por cese.

<sup>37</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Altos cargos y Directivos Públicos*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996, pág. 232.

les, niveles de oferta, etc., del que no puede escaparse mediante argucias organizativas. Si esto ocurre (y en muchos casos ha ocurrido), el sacrificio no se reparte solidariamente y puede llegar a ser más insostenible para los empleados públicos y para las propias organizaciones en las que prestan sus servicios.

### 3. BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL MODELO SANITARIO ABOCADO A UNA DOBLE TRANSICIÓN

Es sobradamente conocido a estas alturas que la subvención de las necesidades sanitarias pasa por una serie de fases que coinciden con la extensión del ámbito de protección y que conllevan un cambio en las responsabilidades de las distintas Administraciones Públicas en orden a su protección. En este sentido, la Constitución de 1812 (art. 321) atribuía a los Ayuntamientos la «policía de la comodidad y salubridad» que se desarrolla en la Instrucción para el Gobierno Económico y Político de las provincias de 1813, lo que nos permite ubicar la responsabilidad sanitaria en el plano local y centrarla en un concepto amplio cual es el de la salubridad general.

Por su parte, la Ley de Sanidad de 1855, consecuencia de la creación del Ministerio de Fomento, atribuye a la Secretaría General del Reino la responsabilidad sobre la sanidad que coincide con la creación de los primeros cuerpos de funcionarios en el ámbito sanitario público (Médicos Titulares-1848).

El siguiente paso está representado por la Ley de Bases de la Sanidad Nacional en la que se establecen algunas de las pautas esenciales en la línea de desarrollo y realización en la que actualmente nos movemos. Tres son, esencialmente, las líneas que merecen destacarse de la misma:

a) La responsabilidad del Estado en la sanidad, superando, por tanto, la responsabilidad parcial que supone el compromiso local.

b) La creación de órganos centrales para la gestión de la sanidad.

c) La opción por un concepto integrado de la sanidad que conlleva la regulación de las actividades de farmacia, veterinaria y la propia de medicina.

La Constitución de 1978 contiene dos puntos esenciales en lo que aquí se analiza. En primer término, la constitucionalización del derecho a la salud en el marco de un Estado social y democrático de Derecho que, de conformidad con lo indicado

en el artículo 9.2 de la Constitución, atribuye a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas. Es éste el contexto en el que se reflejan el derecho a la salud (art. 43), el derecho a las pensiones (art. 50), a la Seguridad Social (art. 41), o a la protección de los consumidores y usuarios, que establecen un imbricado y conectado círculo de competencias en el que la Ley tiene un protagonismo decidido en la configuración de modelos alternativos de desarrollo constitucional.

En esencia, el carácter público del sistema y la desaparición de la idea de seguro, la inclusión de medios preventivos junto a las prestaciones e, incluso, la referencia a la educación sanitaria nos sitúan en un entorno diferente en el límite de la actuación y el compromiso público en la prestación del servicio sanitario que, obviamente, tiene un claro reflejo en los empleados públicos al servicio de la misma.

Antes de analizar algunos datos numéricos sobre esta realidad debemos indicar que la segunda característica relevante que se deduce del texto constitucional, a los efectos de lo que aquí se analiza, es la distribución del poder territorial y la configuración de este orden de los actores responsables del mismo. En los momentos actuales la transferencia de competencia en la materia de gestión sanitaria afecta a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, País Vasco, Valencia y Galicia. Las referencias oficiales parecen indicar que en la presente legislatura no va a producirse ningún otro traspaso y que, por tanto, la consolidación del mapa autonómico en materia de sanidad no se va a completar hasta dentro de unos años.

Recordemos, a este respecto, que el artículo 148.1.21.º de la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias exclusivas en «sanidad e higiene», si bien dichas competencias deben «compensarse» con la facultad que el artículo 149.1.16.º atribuye al Estado en cuanto titular de la competencia exclusiva respecto de la «sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos». Este marco competencial ha propiciado que la mayor parte de las Comunidades Autónomas hayan asumido las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la normativa básica del Estado en materia de sanidad<sup>38</sup>, aunque algunas

---

<sup>38</sup> En este apartado se encuentran: País Vasco (arts. 10.15 y 18.1 del Estatuto de Autonomía), Cataluña (arts. 9.11 y 17.1 del Estatuto de Autonomía), Galicia (art. 33.1 del Estatuto de Autonomía), Andalucía (arts. 13.21 y 20.1 del Estatuto de Autonomía), Principado de Asturias [art. 11.g) del Estatuto de Autonomía], Cantabria (art. 23.3 del Estatuto de Autonomía), La Rioja

mantengan en sus normas estatutarias la asunción de la competencia exclusiva sobre la sanidad interior e higiene<sup>39</sup>. Este marco competencial se completa con la determinación que se contiene en algunos Estatutos de Autonomía en el sentido de que las mismas pueden organizar y administrar los servicios relacionados con la materia sanitaria<sup>40</sup>.

Para evaluar la importancia del personal al que nos estamos refiriendo en este apartado podemos analizar algunos datos:

— *Número de efectivos del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social*: mayo 1996: 132.324, que representan un 21 por 100 del conjunto de los empleados de la Administración General del Estado (610.240 en mayo de 1996)<sup>41</sup>.

— *Número de efectivos en el conjunto de Comunidades Autónomas*: mayo 1996: 168.201, que representan un 27,1 por 100 del

(art. 9.5 del Estatuto de Autonomía), Región de Murcia [art. 11.f) del Estatuto de Autonomía], Valencia (arts. 31.11 y 38.1 del Estatuto de Autonomía), Castilla-La Mancha (art. 32.3 del Estatuto de Autonomía), Canarias (art. 32.7 del Estatuto de Autonomía), Navarra (art. 53.1 LORAFNA), Extremadura (art. 8.6 del Estatuto de Autonomía), Comunidad de Madrid (art. 27.7 del Estatuto de Autonomía) y Castilla y León (art. 27.1 del Estatuto de Autonomía).

<sup>39</sup> En este grupo se encuentran: Aragón (art. 35.20 del Estatuto de Autonomía) e Islas Baleares (art. 10.12 del Estatuto de Autonomía).

<sup>40</sup> Se encuentran determinaciones expresas en los siguientes Estatutos: País Vasco (art. 18.4), Cataluña (art. 17.4), Galicia (art. 33.4), Andalucía (art. 20.4), Principado de Asturias [art. 11.i)], La Rioja (art. 9.9), Región de Murcia [art. 11.k)], Comunidad Valenciana (art. 38.4), Aragón (art. 36.1), Castilla-La Mancha (art. 32.3), Canarias (art. 32.9), Navarra (art. 53.2), Extremadura (art. 8.6), Islas Baleares (art. 11.7) y Castilla y León (art. 27.1.2). Frente a esto no prevén la asunción de esta competencia los Estatutos de Cantabria y Madrid.

<sup>41</sup> Registro Central de Personal, mayo 1996.

CC.AA.	INSALUD	ISM	TOTAL
Andalucía .....	-	301	301
Aragón .....	12.039	-	12.309
C. F. Navarra .....	-	-	-
C. Madrid .....	42.504	38	42.542
C. Valenciana .....	48	174	222
Canarias .....	-	122	122
Cantabria .....	5.156	32	5.188
Castilla-La Mancha .....	13.472	-	13.472
Castilla y León .....	22.660	-	22.660
Cataluña .....	-	43	43
Extremadura .....	8.499	-	8.499
Galicia .....	-	583	583
I. Baleares .....	5.179	29	5.208
La Rioja .....	1.996	-	1.996
P. Asturias .....	9.788	61	9.849
País Vasco .....	-	133	133
R. Murcia .....	8.205	34	8.239
Ceuta .....	601	6	607
Melilla .....	621	-	621
<i>Total</i> .....	<i>130.768</i>	<i>1.556</i>	<i>132.324</i>

personal que a dicha fecha prestaba servicios en las Comunidades Autónomas (620.474).

Es evidente que el Estado de nuestros días se presenta con un fuerte compromiso de futuro en materia de sanidad que trasciende ya al propio ámbito de la Seguridad Social camino de una universalización total de la población y de la gestión de la misma por el conjunto de los poderes públicos. No obstante, y en lo que se refiere a la regulación jurídica del personal sanitario, existen algunos puntos de controversia por resolver.

En este sentido, comencemos por recordar que su regulación actual, tributaria de sus orígenes ligados al de la Seguridad Social <sup>42</sup>, está contenida en una serie de normas de carácter preconstitucional que estratifican el personal sanitario en: médico <sup>43</sup>; personal no facultativo <sup>44</sup>; y no sanitario al servicio de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social <sup>45</sup>, completadas o modificadas por algunas de carácter postconstitucional <sup>46</sup>.

Este conjunto de personal que ha dado en llamarse personal estatutario, lo cual implica una doble consecuencia en orden a su interpretación. Por un lado, su exclusión del ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y, por otro, su consideración como personal público sometido a la determinación unilateral y general de las condiciones de trabajo por parte de los poderes públicos sanitarios.

En este esquema global tercia una norma de desarrollo parcial de las prescripciones constitucionales que permite una convivencia transitoria de regulaciones pre y postconstitucionales y que en el contexto de una regulación sustantiva y material establece una serie de determinaciones sobre esta materia. Nos referimos a la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que

---

<sup>42</sup> En esencia a lo previsto en los artículos 116 y 117 del Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

<sup>43</sup> Su regulación esencial se encuentra en el Decreto 3160/1966, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el «Estatuto Jurídico del personal médico de la seguridad social» (BOE núm. 312, de 30 de diciembre).

<sup>44</sup> Aprobado por Orden del Ministerio de Trabajo, de 26 de abril de 1973. Incluye al personal Auxiliar Sanitario Titulado y Auxiliar de Clínica de la Seguridad Social (BOE núms. 102 y 103, de 28 y 30 de abril de 1973). Actualmente se denomina Estatuto de Personal Sanitario de la Seguridad Social, aprobado por Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 26 de diciembre de 1986.

<sup>45</sup> Aprobado por Orden del Ministerio de Trabajo de 5 de julio de 1971 (BOE núm. 174, de 22 de julio).

<sup>46</sup> Fundamentalmente debe incluirse aquí el Real Decreto-Ley 3/1987, de 11 de septiembre, sobre retribuciones del personal estatutario del Instituto Nacional de la Salud y el Real Decreto 118/1991, de 25 de enero, sobre selección del personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social.

contiene una referencia al régimen jurídico del personal en el ámbito sanitario en el artículo 84 cuando afirma:

«1. El personal de la Seguridad Social regulado en el Estatuto Jurídico de Personal Médico de la Seguridad Social, en el Estatuto del Personal Sanitario Titulado y Auxiliar de Clínica de la Seguridad Social, en el Estatuto del Personal no Sanitario al servicio de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, el personal de las Entidades Gestoras que asuman los servicios no transferibles y los que desempeñen su trabajo en los servicios de Salud de las Comunidades Autónomas, se regirán por lo establecido en el Estatuto-Marco que aprobará el Gobierno en desarrollo de esta Ley...

2. Este Estatuto-Marco contendrá la normativa básica aplicable en materia de clasificación, selección, provisión de puestos de trabajo y situaciones, derechos, deberes, régimen disciplinario, incompatibilidades y sistema retributivo, garantizando la estabilidad en el empleo y su categoría profesional. En desarrollo de dicha normativa básica la concreción de las funciones de cada estamento de los señalados en el apartado anterior se establecerá en sus respectivos Estatutos, que se mantendrán como tales...»

Este denominado estatuto marco del que llegaron a existir algunos proyectos (la mayor parte de las veces sin rango legal, pese a que la deslegalización que se contiene en el art. 84.2 puede considerarse dudosamente constitucional después de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional sobre el art. 103.3 de la Constitución) y que no ha llegado a ver la luz en ningún momento, se plantea en un contexto que permite enmarcarlo en un plano más amplio. Así, en primer término, es necesario indicar que al tratarse de empleados públicos —aunque sean de un ámbito específico— su regulación futura no podrá desconectarse de la que, con carácter general, se realice del artículo 103.3 de la Constitución —referido a la totalidad de los funcionarios públicos—; y de la que en el marco de la distribución territorial se dicte con el amparo del artículo 149.1.18.º de la Constitución para la totalidad de los empleados públicos en la determinación de las condiciones básicas que afecten a los mismos en el conjunto del territorio español. Es curioso comprobar cómo esta perspectiva no estaba ni siquiera apuntada en el artículo 84.2 de la Ley General de Sanidad que, como se ha visto, no contiene ni una sola referencia a su condición genérica de empleados públicos, probablemente porque en el momento de su redacción no se habían superado las concepciones marginales respecto de

aquel concepto en las que siempre se había movido este tipo de personal.

Como consecuencia de este replanteamiento de la situación, lo que resulta evidente es que con la misma aflora, de nuevo, la tensión entre uniformidad y la especialidad regulativa de las condiciones de empleo de este personal. Es éste uno de los grandes retos a los que se refiere el propio enunciado del apartado que se examina, esto es, una de las dos transiciones futuras. Esta tensión no puede resolverse predicando el uniformismo decidido de la regulación. Es claro que éste es un colectivo en el que las pautas convencionales del modelo de carrera y promoción profesional, el sistema de retribuciones e, incluso, las propias condiciones de trabajo justifican un cierto tratamiento diferencial que dé satisfacción a un área de servicio en la que no cabe negar las especialidades.

El problema, una vez más, es de límites y de modelos. Si las normas sectoriales señalan las diferencias sin la existencia de un marco general en el que desarrollar las mismas, será difícil reconducir a la unidad ni siquiera los elementos más nucleares de la relación de empleo público. Si, por el contrario, al amparo del artículo 103.1 y 3 de la Constitución se realiza un desarrollo general que dé cumplimiento, con un alcance general, a las determinaciones específicas que en el mismo se contienen (existencia del derecho de sindicación, huelga, mérito y capacidad en la selección, establecimiento de un sistema de incompatibilidades, etc.) y a continuación se remite a las normas específicas el señalamiento de las características diferenciales, habremos reducido el margen de la dispersión que mantendrá así un régimen general en los aspectos constitucionalmente determinados. Estas diferencias si afectan, como sería el presente caso, a lo que el Tribunal Constitucional (S. 99/1987) entendió como comprensivo del concepto estatuto de los funcionarios públicos, sólo podrán realizarse mediante norma con rango de ley. En consecuencia, lo que se está señalando es que pese a la habilitación normativa de la Ley General de Sanidad se entiende que el señalamiento de las condiciones de empleo del personal al servicio de la sanidad debe ser efectuado por una norma legal en cuanto está afectado por el principio de reserva de ley que se contiene en el artículo 103.3 de la Constitución en relación con el artículo 149.1.18.º de la misma.

De esta forma, la primera de las transiciones exige adaptar este personal a un marco general y homogéneo del conjunto de los empleados públicos que dote a los mismos de los elementos esenciales de coherencia genérica. Una vez realizado este proceso

y en ese marco constitucional común podría producirse el desarrollo sectorial concreto, especialmente si el proceso de transferencia de competencias no supone un vaciamiento real de la gestión de la Administración General del Estado en esta materia.

Es éste el punto de arranque de la segunda transición a la que conviene referirse en este extremo. El peso actual de la gestión centralizada de la sanidad hace que lo que en estos momentos puede llegar a ser un problema deje de serlo en un futuro próximo si el proceso de transferencias se ultima. El equilibrio entre regulación general-especial, al que anteriormente nos hemos referido, debe dejar paso al de los equilibrio-desequilibrio por razón de ubicación geográfica y prestación de servicios en el marco de modelos diferentes. La pauta de resolución del conflicto es aquí de otra naturaleza y no se resuelve sino con la determinación de un conjunto básico homogéneo territorialmente, que la experiencia en este campo demuestra que tiende a ser cada vez más reducido y con establecimiento de algunos controles, como el presupuestario, que son de alcance general y global para todos los empleados públicos. No obstante, si bien es cierto que la transición a la que nos hemos referido anteriormente se plantea en un contexto más global y afecta a una serie de sectores, uno de los cuales es el aquí señalado, la cuestión que ahora analizamos y que se está poniendo de manifiesto con gran crudeza en la huelga de médicos de 1995 y, ahora, con motivo de la «congelación salarial» de los empleados públicos para 1997, comienza a presentar un perfil en el que la solución no aparece tan clara.

En este sentido, es necesario recordar que fruto de su capacidad organizativa las Comunidades Autónomas con competencias en materia de sanidad organizan sus servicios de una forma que puede llegar a tener repercusiones sobre el montante global de las retribuciones de sus empleados, bien por mayor dedicación, bien por una consideración de mayor entidad de sus responsabilidades<sup>47</sup>. Este modelo diferencial provoca una tensión interadministrativa que intenta paliarse con el «peso» de las

---

<sup>47</sup> Esta posibilidad está expresamente prevista en el Real Decreto 137/1984, de estructuras básicas de salud, que en su artículo 10.2 establece que «las Comunidades Autónomas a las que hayan sido transferidos los servicios sanitarios antes dependientes del Instituto Nacional de la Salud, dentro de los límites presupuestarios correspondientes a los servicios transferidos, podrán optar por establecer o no la organización que regula este Real Decreto, con pleno respeto siempre a sus principios generales en la coordinación y planificación. Todo ello sin perjuicio de lo que en su día establezca la legislación que desarrolle el artículo 149.1.16 de la Constitución española». No obstante, la Sentencia del Tribunal Constitucional 182/1988, de 13 de octubre, matizó el alcance de este precepto y negó su condición de norma básica.

limitaciones del incremento retributivo que se consignan en la Ley de Presupuestos de cada año. Aunque la doctrina de los Tribunales ha venido intentando aplicar el factor de disciplina presupuestaria general (SSTS de 13 y 16 abril de 1991), es evidente que la misma no puede tener el alcance general que se pretende. Las desviaciones derivadas de la aprobación de nuevas relaciones de puestos de trabajo o de la creación de nuevos órganos no tienen cabida en aquel concepto y producen un efecto incrementalista del gasto de personal que tensiona sobre el gasto público en su conjunto que, sobre todo, y desde la perspectiva que aquí analizamos, provoca un efecto de diferenciación territorial sobre el que va a discutirse en el futuro probablemente con mayor intensidad que sobre la primera de las cuestiones apuntadas, ya que, en esencia, lo que debate es el propio modelo y alcance de las prestaciones públicas y de las condiciones de vida en el seno de un Estado territorialmente descentralizado.

#### 4. EL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL: UNA INTEGRACIÓN NO REALIZADA ÍNTEGRAMENTE

Como es sabido, la integración del personal de la Seguridad Social al marco general de función pública es un proceso relativamente reciente que toma como punto de arranque la Disposición adicional 16 de la Ley 30/1984<sup>48</sup>, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública. Dicha disposición fue objeto de una sutil modificación con motivo de la publicación, con fecha 24 de diciembre de 1987, de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, en la que se da una nueva redacción a aquélla.

El proceso de homologación del personal de la Seguridad Social al del resto de personal de la Administración Pública es un proceso necesario aunque, sin duda, complicado en su ejecu-

---

<sup>48</sup> Textualmente señalaba lo siguiente: «A los efectos de esta Ley, se entiende por personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social el comprendido en los Estatutos de Personal de los extinguidos Instituto Nacional de Previsión, Mutualismo Laboral, Servicio de Asistencia a Pensionistas, Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo, Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos, e Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social e Instituto de la Marina, así como a los integrantes del Cuerpo de Intervención y Contabilidad y de las Escalas de Médicos Inspectores y de Farmacéuticos Inspectores del Cuerpo Sanitario, con excepción de los Cuerpos y Escalas sanitarios y de Asesores Médicos que se regulan en los citados Estatutos.»

ción y con numerosas lagunas que han cuestionado en muchos casos su legalidad.

El proceso era necesario porque con él se ponía fin al aislamiento de la Seguridad Social del ámbito de aplicación de las normas estatales generales. Este proceso comenzó en otros ámbitos de la actividad administrativa al decretarse la aplicación de las normas de contratación y, más tarde, las que regulan el Patrimonio del Estado, a los órganos de Seguridad Social, de forma que tan sólo quedaban dos sectores del ordenamiento jurídico sin aplicar: el procedimiento administrativo, cuya aplicación, al menos, subsidiaria era ya efectiva; y el régimen de función pública, del que, tradicionalmente, habían estado excluidos los funcionarios de la Administración de la Seguridad Social.

La inclusión de éstos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984 trajo consigo la necesidad de adaptar su régimen jurídico. La cuestión parecía, al menos teóricamente, sencilla. La Disposición Adicional decimosexta de la Ley intentó esta adaptación sobre la base de dos pilares: uno, la refundición e integración en uno solo de los distintos cuerpos procedentes de todas y cada una de las Escalas de funcionarios pertenecientes a las Entidades suprimidas por el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, de Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo; y dos, autorizando al Gobierno para que procediese a homologar a dichos funcionarios, homologación que debía realizarse, según se indicaba, en condiciones de igualdad. El proceso concluía con la integración de dichos funcionarios en las correspondientes plantillas.

Esta redacción inicial podía considerarse correcta de cara a la homologación sin perjuicio de la incongruencia que se da entre los ámbitos de aplicación de la Ley 30/1984 y la Ley de Funcionarios Civiles del Estado; incongruencia que hacía imprescindible el que alguna norma declarase aplicable la Ley de Funcionarios Civiles del Estado en la parte vigente a los funcionarios de la Administración de la Seguridad Social, si se trataba de impedir la aplicación de las normas propias y encontrar *de iure* un marco regulativo general.

Un problema diferente es el instrumento legislativo utilizado. Fue el Real Decreto 2664/1986 el que cumplió el mandato y procedió a homologar a los funcionarios de la Administración de la Seguridad Social con el resto de los funcionarios, homologación que en la práctica supuso, únicamente, el señalamiento de que el régimen jurídico es único, esto es, el integrado por la Ley 30/1984 y la parte vigente de la Ley de 1964. En todo caso y aunque existiese una previa habilitación, no deja de ser extraño

que fuese un Real Decreto la norma que declaró la aplicación a un colectivo de funcionarios de una Ley, como la Ley de Funcionarios Civiles del Estado. La ampliación del ámbito de aplicación de una Ley no puede hacerse mediante normas de rango reglamentario.

La cuestión no quedó aquí, sino que, como fruto del proceso general de precipitación y falta de elaboración cuidadosa de las normas, que es cada vez más frecuente en nuestro ordenamiento jurídico y del que no se «escapó» la Ley 30/1984, la Disposición adicional decimosexta «olvidó» integrar los cuerpos de funcionarios procedentes de la extinta Obra del 18 de julio. Dicha integración no contemplada en la Ley se realizó por el Real Decreto 2664/1986. Este error fue uno de los motores que impulsaron una nueva redacción de la Ley 30/1984 (Disposición adicional decimosexta): el de integrar por Ley lo que sin fundamento legal se había integrado por Real Decreto.

El segundo problema que había que resolver era el de las condiciones de la homologación. La Disposición adicional decimosexta alude a dos parámetros ineludibles: uno, el que se realizara en condiciones de igualdad con el resto de los funcionarios públicos, alusión que parece perfectamente superflua, ya que los poderes públicos, el Gobierno, en este caso, estaban obligados por el artículo 9.2 y el 14 de la Constitución a realizarlo de esta forma; y dos, se aludía a una homologación que debía culminar en la consiguiente integración en las correspondientes plantillas de personal funcionario o laboral.

Sin duda, la imprecisión de la Ley 30/1984 se pone de relieve en este punto, una vez más. La pregunta es obvia: ¿a qué integración se refiere? ¿Es a unas plantillas propias de funcionarios de la Seguridad Social o son las generales, después de aplicar el principio de igualdad?

La lógica interpretativa imponía esta segunda respuesta, ya que la enumerada en primer lugar cabe decir que estaba ya hecha en los primeros párrafos de la Disposición adicional decimosexta y no tendría ningún sentido repetirlo.

El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 10 de marzo de 1988, entendió, con toda claridad, que homologación e integración no eran dos momentos independientes y susceptibles de ser diferenciados en el tiempo, sino que la homologación quedaba hecha por el Real Decreto 2664/1986 y la integración había que entenderla efectuada con la creación de los cuerpos que verifica la Disposición adicional decimosexta.

Sin embargo, lo que sí es cierto es que la duda, antes de conocerse la Sentencia, estaba sembrada y había dado su fruto.

Así, la Disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, dio una nueva redacción a la Disposición adicional decimosexta. En síntesis, lo que viene a rectificar la nueva Ley son dos cuestiones: una, los cuerpos integrados, recogiendo los primitivamente olvidados por la Ley 30/1984 e incorporados al Real Decreto 2664/1986; y dos, desaparece, como no podía ser menos después de lo que acabamos de señalar, la innecesaria alusión a la consiguiente integración en plantillas.

De esta forma, hecha por la propia Ley la integración y homologado el régimen de personal por el Real Decreto 2664/1986, es claro que el proceso de integración y ajuste estaba concebido en su estructura general. Sólo quedaba la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo, que se produjo por Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de octubre de 1987, y el acoplamiento de los funcionarios existentes a las plazas creadas.

Esta parte dinámica del proceso de homologación debe entenderse hoy formalmente superada, aunque desde una concepción material sea necesario plantearse si el sistema en su conjunto realiza el tratamiento que se corresponde con la importancia de la función en el marco de un Estado como el actual en el que la protección social no es sólo un elemento de polémica diaria sino también un elemento esencial del compromiso público del Estado. En este sentido, y pese a que las funciones realizadas por algunos de sus entes son, materialmente hablando, idénticas a otras que han «volado» hacia fórmulas de mayor flexibilidad gestora (piénsese en la identidad material entre la función de recaudación de tributos y de cotizaciones sociales), parece que la opción estatal es que la Seguridad Social se mantenga en el seno del Derecho público. Las causas de esta decisión no se conocen suficientemente y probablemente pueden mantenerse de una forma muy endeble ante cualquier juicio comparativo. En todo caso, sí es necesario indicar que la ejecución final de esta opción supone negar a las prestaciones sociales un marco de gestión, que sí se da en otros sectores de vida pública, lo cual podría llevar a pensar que cuando el Estado actúa en su propio beneficio (recaudación de tributos) se procura un *status* jurídico que se presume más flexible que cuando trata de ofrecer prestaciones a los ciudadanos. Ésta no sería sino la consecuencia de haberse extendido el planteamiento de que el Derecho público y la centralización de la gestión —modelo de Administración de la Seguridad Social— son un marco de ineficacia del que sólo se puede escapar cambiando el régimen jurídico de la gestión (Derecho privado) y dotando a los entes instrumentales de

funciones que se niegan en el anterior modelo —personal, contratación, presupuestos.

Es lo cierto, además, que este proceso va a tener próximamente una reválida. La suscripción en la legislatura pasada del denominado Pacto de Toledo y la firma el 9 de octubre de 1996 del Acuerdo sobre consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social<sup>49</sup> tienen como denominador común la referencia a la simplificación de las estructuras de gestión y a la simplificación de organizaciones. A esto se une la entrada en vigor de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Dicha Ley trata de «poner orden» en la estructura organizativa de la Administración General del Estado delimitando qué funciones se corresponden con cada sistema de organización. A los efectos de lo que aquí se analiza, la Disposición adicional sexta de la Ley establece:

«Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

A las Entidades gestoras y la Tesorería de la Seguridad Social les serán de aplicación las previsiones de esta Ley, relativas a los Organismos autónomos, salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente.

El régimen de personal, económico-financiero, patrimonial, presupuestario y contable de las Entidades gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social, así como el relativo a la impugnación y revisión de sus actos y resoluciones y a la asistencia jurídica, será el establecido por su legislación específica, por la Ley General Presupuestaria en las materias que sea de aplicación y supletoriamente por esta Ley.»

La inclusión de la Seguridad Social en este régimen significaba la opción decidida por considerar a los entes instrumentales de la Seguridad Social dentro de los Organismos autónomos, sin que se prejuzgase, aunque su nominación específica pudiera apuntar a considerarse así, la continuidad de la dispersión gestora y la posibilidad de refundir en un único órgano los entes gestores. El reconocimiento de la existencia de peculiaridades en el régimen jurídico de las Entidades gestoras. Este reconocimiento puede considerarse superfluo e innecesario y, desde un punto de vista organizativo, inoperante.

---

<sup>49</sup> Este Acuerdo ha dado origen al Proyecto de Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, en el que no se contempla referencia alguna a dicha simplificación.

Las determinaciones sobre la gestión de la Seguridad Social se verán contrapuestas al reconocimiento de otras situaciones específicas. Nos referimos: a) Disposición adicional novena. Agencia Estatal de la Administración Tributaria. b) Disposición adicional octava. Régimen jurídico del Banco de España. c) Disposición adicional séptima. Régimen jurídico del Consejo de Estado. d) Disposición adicional novena. Régimen jurídico del Consejo Económico y Social. e) Disposición adicional décima. Régimen jurídico de determinados Organismos autónomos: Comisión Nacional del Mercado de Valores, Consejo de Seguridad Nuclear, Ente Público RTVE, las universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria y la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional.

A esto habrá que añadir la Comisión de las Telecomunicaciones, recientemente constituida por el Real Decreto-Ley 6/1996, de 7 de junio, de Liberalización de las Telecomunicaciones, que creó la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones como entidad de Derecho público encargada de salvaguardar las condiciones de competencia efectiva en este mercado <sup>50</sup>.

El trámite parlamentario de la Ley 6/1997 ha modificado la situación inicial haciendo desaparecer la referencia a la condición de Organismos autónomos que se ve «suplida» por una remisión a las reglas específicas que, en muchos casos, es ya una especie de cláusula de estilo que no resuelve los verdaderos problemas del régimen jurídico aplicable.

En una primera aproximación podríamos indicar que la Ley no cumple con su función esencial, cual es la de reorganizar el caos existente, ya que los elementos de mayor tensión de la misma (los procedentes del art. 6.5 de la Ley General Presupuestaria) mantienen su *status* y su régimen jurídico. La Ley es así formalmente un intento de disciplina para el futuro que apenas va a afectar al pasado, de forma que quienes ya consiguieron *status* especial para su gestión en éste van a mantener su situación.

Si esto es así el factor de disciplina frente a las leyes futuras es bastante dudoso, ya que al ser una ley ordinaria puede ser modificada, alterada, o no tomada en consideración en el futuro.

El sistema así planteado sólo mejora en cuanto se elimina la competencia de personal del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que pasaría a estar en los Presidentes de los respectivos Organismos autónomos. Aun así, esto tampoco es bueno porque se establecerá una competencia que finalmente siempre tiende a

---

<sup>50</sup> Desarrollado en este punto por el Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

desequilibrarse en favor de quienes recaudan o gestionan activos económicos.

## 5. PERSONAL DOCENTE

De nuevo nos encontramos con un sector del Ordenamiento Jurídico de la función pública en el que se produce la doble tensión, en lo que a su organización y régimen jurídico se refiere, de tratarse de un sector especial frente a la regulación general y de otro su vocación de ser, de futuro, objeto de una transferencia de la responsabilidad gestora en favor de la Administración Autonómica en sustitución de la que en estos momentos corresponde a la Administración General del Estado.

Los datos relativos a los funcionarios docentes exigen que diferenciamos entre los funcionarios docentes universitarios y no universitarios. Numéricamente uno y otro sector pueden resumirse en torno a los siguientes datos <sup>51</sup>:

CC.AA.	Func. Carrera	Func. Interinos	Otro personal	Total
Andalucía . . . . .	294	29	6	329
Aragón . . . . .	9.187	1.200	89	10.476
C. F. Navarra . . . . .	—	—	—	—
C. Madrid . . . . .	34.826	3.918	364	39.108
C. Valenciana . . . . .	63	10	—	73
Canarias . . . . .	1	—	—	1
Cantabria . . . . .	4.443	450	62	4.955
Castilla-La Mancha . . . . .	15.578	3.460	220	19.258
Castilla y León . . . . .	22.084	2.833	267	25.184
Cataluña . . . . .	100	11	4	115
Extremadura . . . . .	10.293	2.046	141	12.480
Galicia . . . . .	82	6	2	90
I. Baleares . . . . .	5.069	1.100	52	6.221
La Rioja . . . . .	2.290	229	27	2.546
P. Asturias . . . . .	9.789	870	103	10.762
País Vasco . . . . .	2	—	—	2
R. Murcia . . . . .	10.896	1.774	152	12.822
Ceuta . . . . .	643	123	10	776
Melilla . . . . .	601	203	8	812
Extranjero . . . . .	1.238	31	9	1.278
<i>Total . . . . .</i>	127.479	18.293	1.516	147.288

<sup>51</sup> Datos del Registro Central de Personal, Dirección General de Organización, Ministerio de Administraciones Públicas, mayo 1996.

Por su parte, en lo que se refiere al personal docente de carácter universitario, en el que la responsabilidad es ya prácticamente autonómica, podemos indicar que sus datos, debidamente desglosados por Universidades, son los que figuran a continuación <sup>52</sup>.

Universidad	Func. docentes (Total)	Pers. no docente (Total)	Total
Baleares . . . . .	508	268	776
Cantabria . . . . .	961	422	1.383
Internacional Menéndez Pelayo . . . . .	1	173	174
Nacional de Educación a distancia . . . . .	949	771	1.720
<i>Total Univ. no transferidas a C.C.A.A.</i> . . . . .	<i>2.419</i>	<i>1.643</i>	<i>4.053</i>
Alcalá de Henares . . . . .	1.253	443	1.696
Alicante . . . . .	1.277	472	1.749
Almería . . . . .	438	291	729
Autónoma de Barcelona . . . . .	1.220	212	1.432
Autónoma de Madrid . . . . .	2.089	741	2.830
Barcelona . . . . .	2.303	233	2.536
Burgos . . . . .	153	91	244
Cádiz . . . . .	1.359	538	1.933
Carlos III de Madrid . . . . .	672	204	876
Castellano-Manchega . . . . .	1.092	558	1.650
Complutense de Madrid . . . . .	5.622	2.716	8.338
Córdoba . . . . .	1.066	528	1.594
Extremadura . . . . .	1.101	579	1.680
Girona . . . . .	290	1	291
Granada . . . . .	2.616	1.577	4.193
Huelva . . . . .	451	274	725
Jaén . . . . .	590	309	899
Jaime I de Castellón . . . . .	583	10	593
La Coruña . . . . .	907	365	1.272
La Laguna . . . . .	1.669	649	2.318
La Rioja . . . . .	293	119	412
Las Palmas de Gran Canaria . . . . .	982	637	1.619
León . . . . .	597	343	940
Lleida . . . . .	320	—	320

<sup>52</sup> Datos del Registro Central de Personal, Dirección General de Organización, Ministerio de Administraciones Públicas, mayo 1996.

Universidad	Fun. docentes (Total)	P. no docente (Total)	Total
Málaga .....	1.498	55	1.553
Murcia .....	1.591	775	2.366
Oviedo .....	1.794	740	2.534
País Vasco .....	2.023	649	2.672
Politécnica de Cataluña .....	1.234	106	1.340
Politécnica de Madrid .....	3.129	1.733	4.862
Politécnica de Valencia .....	1.557	593	2.150

Esta reseña numérica nos sirve de base para efectuar algunas consideraciones generales sobre el modelo docente. En primer término, es necesario reconocer también que se trata de un sector con peculiaridades propias donde los esquemas de la función pública tradicional quiebran abiertamente. Así, por ejemplo, frente a la selección no corporativa es probable que el único modelo posible en este sector sea el de la selección por los miembros del mismo cuerpo, especialmente en la educación universitaria; el sistema de carrera basado en el grado personal y en la promoción vertical tiene aquí poco sentido dado que la mayor parte de los mismos desempeñará la misma función y con la misma responsabilidad cuando termine su vida activa, y es probable que con las mismas retribuciones. Es claro, por tanto, que las pautas de la organización del empleo público al uso no tienen demasiado encaje en el presente supuesto.

Junto con lo anterior o, si se quiere, como consecuencia de ello hay algunos puntos de incidencia peculiar que mantienen a este sector en un plano de problemática propia. Así, en lo que se refiere a la docencia no universitaria existe un problema de estabilidad en el empleo. El número de personal interino es demasiado elevado y genera una continua reivindicación con perfiles propios. La entrada en vigor de la LOGSE genera una serie de nuevas demandas y convierte en obsoletas determinadas áreas de conocimiento. Las técnicas de reciclaje o reconversión profesional no están desarrolladas en nuestro Ordenamiento de la función pública, por lo que cualquier nueva necesidad genera una demanda de nuevo reclutamiento que, en épocas como la que se vive de restricción sobre el gasto público, se acaba convirtiendo en la imposibilidad de reclutamiento externo en fórmulas estables. Si la necesidad persiste —debe persistir ya que, si no, no habría necesidad— se acude a fórmulas precarias de cobertura.

Pues bien, el manejo de una función pública precaria para la cobertura de necesidades permanentes es una técnica que debe meditar, ya que, por esencia, y sin que esto pueda prefigurar una concepción general peyorativa para quienes desempeñan su función en las condiciones que les permiten, el funcionario interino tiene como uno de sus objetivos esenciales el de la adquisición de fijeza y debe prestar a ello una atención adicional que puede llegar a redundar sobre el servicio prestado. Si esto no ocurre el problema no es menor ya que entonces se consolida un volumen de empleo precario que debe mantenerse en dichas condiciones con un incremento de los problemas de gestión y de tensión de sus representantes. El modelo español de función pública prevé que las necesidades permanentes se cubran con funcionarios dotados de un estatuto permanente. Todo lo que no sea este esquema y, sobre todo, si se traspasan determinados límites puede llegar a ser un problema en el servicio prestado.

Al lado de esto es lo cierto que el ejercicio de la función docente tiene unas características especiales. Aunque los datos que se citan podrían predicarse de cualquier profesión, oficio o función, sí podemos indicar que especialmente el docente debe estudiar, estar al día, aprender nuevas técnicas, contratar conocimientos, etc. Sin estos elementos la calidad de la enseñanza está llamada a mermar y a anquilosarse. Los poderes públicos deben favorecer estos procesos, pero deben también evaluar su cumplimiento para asegurar la prestación adecuada de servicios. Esto exige un cierto cambio de las técnicas convencionales y la existencia de una serie de incentivos para el cumplimiento de los mismos. De futuro en la función pública y, especialmente, en la docente no debería ser igual hacer bien el trabajo que hacerlo mal, ser un docente vocacional en el ámbito público o un burócrata —en su acepción más peyorativa— en el servicio público dotado de permanencia e inamovilidad.

Este aspecto debe coordinarse en el tiempo y el modelo con otro no menor y aplicable al conjunto de la docencia. Nos referimos a la consideración y valoración económica de esta actividad en el seno de la organización pública. Un Estado que se dice social y que ha gastado 1.089.196 millones de pesetas en 1995 y 1996 (presupuesto prorrogado) y 1.021.857 millones de pesetas en 1994<sup>53</sup>, debe valorar si en conjunto se trata de una actividad suficientemente remunerada e incentivada pese a que los gastos de personal representen, en estos momentos, el 58,6 por 100 de los

<sup>53</sup> Datos tomados del libro *El Presupuesto para 1995*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1995, págs. 11 y ss.

gastos totales. No es sólo un problema de cuantía global sino de cuantía individual y en este sentido parece extendida la consideración, especialmente en la educación universitaria, de que el salario debe completarse por otras vías que la organización fomenta o simplemente tolera. Si el modelo se sustenta sobre premisas como la que se indica es claro que no tiene una base firme que fomente la verdadera profesionalidad y la exigencia ligada a la misma.

En este sentido, y por concluir este apartado, podemos indicar que la enseñanza en todos sus niveles educativos tiene un conjunto de problemas ligados a la inversión, la planificación, la adecuación a las variantes demográficas, la calidad o la verdadera universalización; pero entre ellos, y de una forma significada, se encuentra el de su personal. El sistema vigente no responde a pautas de incentivo y exigencia de la responsabilidad por el desempeño de la función. Queda mucho camino por recorrer en este sentido y no puede fiarse el éxito del sistema en una presunta mayor vocación de quienes están en esta área de actuación. El modelo y la organización deben asegurarse de que este factor sea de una importancia definitiva, pero no el sustento único coadyuvante del sistema.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

El conjunto de cuestiones que acaban de apuntarse no tienen otro objeto que el de contribuir a decantar los perfiles de un debate sobre la gestión pública de los recursos humanos que en los momentos actuales parece que renace en nuestro país, como ha ocurrido recurrentemente en otras fases de nuestra historia reciente, coincidiendo con momentos de cambio político. Precisamente, es desde esta perspectiva desde la que se justifica el que en muchas ocasiones a lo largo del texto haya preferido la aportación numérica a otras consideraciones teóricas para intentar objetivar la realidad sobre la que se opera.

La coincidencia importante es que los sectores analizados en este trabajo se ubican dentro de la prestación de servicios y, en muchos casos, representan las más genuinas representaciones del modelo de Estado social que determina nuestra Constitución. La enseñanza, la sanidad, la protección social o los grandes servicios de comunicación son, sin duda, dignos representantes del modelo de Estado y diferencian, por su extensión y calidad, unos Estados de otros. Su repercusión en el conjunto del gasto social es de tal magnitud que su análisis desde cualquier perspectiva está *a priori* justificado.

Una de esas perspectivas es la de los recursos humanos, cuya repercusión en el conjunto es también suficientemente represen-

tativa. Este análisis nos demuestra una clara tendencia a la heterogeneidad del sistema en el que presumiblemente van a convivir fórmulas tradicionales de descentralización funcional con técnicas y formas más novedosas ligadas esencialmente al Derecho privado como estatuto normativo y cuya eficacia final está aún por demostrarse. La libertad en la elección de las fórmulas de organización y, sobre todo, el alcance real de esta libertad produce en la actualidad una cierta tensión desde una consideración general del fenómeno administrativo en el que, a menudo, se tiene la sensación de que no existen elementos de vertebración y coherencia general. Las normas de organización y las de empleo público deben en el futuro aclarar esta situación, no para someterla a un uniformismo gestor del que en otros momentos se huyó por su ineficacia general, sino para establecer un marco general de referencia en el conjunto del sector público que permita establecer sobre el conjunto de éste una disciplina de alcance global y no parcial. Esta disciplina es, sin duda, presupuestaria, pero debe entenderse referida también a otros elementos puramente funcionariales como la oferta de empleo público, el montante global del gasto en retribuciones, o la conexión entre empleo estable y protección social. Elementos como éstos deben ser referibles al conjunto del fenómeno administrativo y no a una parte del mismo.

Esta referencia debe compaginarse en el tiempo con otra aparentemente de sentido contrario pero realmente complementaria. Nos referimos a la responsabilidad de los gestores en la política de recursos humanos y a la concentración de competencias y responsabilidades que, por estar dispersas en estos momentos, permiten una suerte de alianzas y encubrimientos en los que finalmente no es posible enfrentar a las organizaciones con una verdadera política de personal. Los aspectos macroestructurales, como son los propuestos en el apartado anterior, no deben confundirse con los microestructurales, que son propios de cada una de las organizaciones y de las que sólo éstas y sus directivos deben ser responsables. Sin resolver este punto de controversia es difícil enfrentar a las organizaciones con sus auténticas competencias y se acabarán propiciando modelos basados en concepciones generales más próximas a lo que los empleados son que a lo que hacen. Si esto fuese así estaríamos recorriendo en el ámbito público el camino en sentido contrario al del resto de las organizaciones. La eficacia y los resultados de la elección sólo el tiempo los podrá demostrar.

En último término, es necesario indicar que el conjunto de sectores analizados tiene como segunda característica común el

tratarse de ámbitos de gestión pública en los que debe producirse un desplazamiento de las responsabilidades hacia otras Administraciones Públicas que, en ejecución del modelo constitucional, están llamadas a la asunción de los mismos. El reto aquí no es, en exclusiva, lograr «cerrar» el mapa autonómico sino hacerlo sin que en una materia como ésta se produzcan tensiones basadas en las diferencias de modelo que generen, como en algún momento ha ocurrido, una tensión alcista e incrementalista del volumen de gasto público en personal al servicio de las Administraciones Públicas. La cuestión no es sencilla porque pugnan las concepciones y los controles de carácter general con el derecho a la propia organización y al propio modelo que es consecuencia directa del esquema constitucional. El papel que la normativa básica debe tener en la construcción de un marco coherente es determinante del acierto y utilidad del sistema. También lo es el establecimiento o el restablecimiento de órganos de coordinación de políticas territoriales que en estos momentos existen aunque su operatividad real sea nula. La coordinación y vertebración territorial de políticas puede ser un elemento esencial para la coherencia real del funcionamiento del modelo descentralizado de Estado que diseña la Constitución <sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Los datos contenidos en este artículo se cerraron en septiembre de 1996.

