

Planificación de recursos humanos en la Administración General del Estado: situación actual y líneas de futuro

Rafael Catalá Polo *

Miguel Ordozgoiti de la Rica **

Alfonso Moreno Gómez ***

Introducción

El presente trabajo tiene un objetivo sencillo y ambicioso a un tiempo, y no es otro que realizar un somero análisis de los resultados de las políticas de recursos humanos puestas en práctica en la Administración General del Estado y evaluar tanto sus resultados concretos como, y muy especialmente, su coherencia global, alcanzando conclusiones sobre la existencia o no de una planificación integral de recursos humanos en la Administración General del Estado.

El enfoque pragmático que se ha decidido adoptar excluye del ámbito del presente artículo las comparaciones teóricas con el sector privado, cuyos mecanismos de planificación de los recursos humanos, en toda su variedad doctrinal, pueden ser fuente de inspiración en el ámbito administrativo, pero difícilmente un instrumento eficaz sin la imprescindible adaptación de su lógica interna a una organización como la Administración, basada en presupuestos teóricos radicalmente distintos y sujeta a unos condicionantes propios de una Función Pública profesional y dotada de la imparcialidad necesaria para administrar el interés general.

No pretendemos hacer un simple balance crítico de los resultados de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en la Administración General del Estado sino, desde la humildad de quien conoce sobradamente la facilidad de hacer críticas sin articular alternativas viables, detectar los fallos más significativos del sistema planteando opciones posibilistas. El posibilismo es aquí una obligación, en la medida en que una parte importante de

los problemas que presenta nuestra Función Pública habrán de abordarse en un nuevo Estatuto Básico de Función Pública. Sería sin embargo un error, desde nuestro punto de vista, adoptar un actitud de pasividad a la espera de que una ley providencial solucione como por ensalmo las deficiencias del sistema; demasiadas veces en nuestra tradición jurídico-administrativa hemos incurrido en el mismo error.

El trabajo se inicia con una reflexión general sobre el volumen de personal al servicio de la Administración General del Estado, su evolución reciente y su previsible futuro a corto y medio plazo, para, a continuación, extraer conclusiones sobre las vías de entrada y salida del sistema y estudiar sus mecanismos internos. Finaliza con una reflexión sobre esta necesidad de planificación que poseen no sólo la Administración General de Estado, sino todas las Administraciones Públicas para la prestación de los servicios públicos que tienen encomendados.

1. ¿Tiene la Administración General del Estado demasiado personal?

La evolución de los efectivos de funcionarios y personal laboral en el período 1990-1996 en la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Administración Local se acompaña como gráfico.

	Comunidades Autónomas	Administración Local	Administración del Estado	Total
ENERO-90	514.273	333.843	540.437	1.388.553
ENERO-91	525.517	348.426	549.325	1.423.268
JUNIO-91	565.460	359.877	560.182	1.485.519
ENERO-92	564.460	374.124	548.722	1.487.306
JUNIO-92	593.455	365.846	549.685	1.508.984
ENERO-93	593.453	366.878	553.037	1.513.368
JUNIO-93	612.374	367.404	554.281	1.534.059
ENERO-94	612.374	367.032	544.903	1.524.309
JUNIO-94	601.327	367.032	557.188	1.525.547
ENERO-95	601.327	371.476	472.632	1.445.435
JUNIO-95	626.865	371.456	480.450	1.478.771
ENERO-96	620.474	425.881	474.015	1.520.370
JUNIO-96	620.474	425.156	475.449	1.521.079
DICIEMBRE-96	636.559	425.470	463.493	1.525.522

En estas cifras no se incluye el personal militar (81.000 efectivos), las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (122.000 efectivos) ni tampoco el personal estatutario del INSALUD (133.000 efectivos).

En el gráfico expuesto se observa que, mientras en la Administración General del Estado ha descendido el número de efectivos en 77.000 personas, según el Registro Central de Personal, las Comunidades Autónomas han aumentado en 105.000 y la Administración Local en 90.000 personas.

De estos datos se puede deducir a primera vista que el proceso de transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas, de una parte, no ha supuesto la reducción proporcional de efectivos en la Administración General del Estado y, de otra, que ha significado un incremento de efectivos de las Comunidades Autónomas.

Esta situación ha dado lugar a que el Informe del Fondo Monetario Internacional sobre la Economía y la Administración Pública en España, de 16 de diciembre de 1996, afirme que se está produciendo una duplicación de los servicios de las Administraciones Públicas y que es necesario reducir el número de efectivos en la Administración General del Estado. Esta reducción debería ir más allá de la aplicación de la tasa de reposición del 25% de los efectivos en todas las Administraciones Públicas,

e incluir la privatización de empresas públicas, según se señala en el citado Informe.

Ahora bien, en relación con las afirmaciones contenidas en el referido Informe del Fondo Monetario Internacional y centrándonos exclusivamente en la Administración General del Estado, conviene señalar cuál es la cuantía exacta del personal que se dedica a las labores de planificación, coordinación, control, elaboración de normas y a las funciones de administración general. Para ello hay que deducir de la cifra de 463.493 efectivos los siguientes:

- 138.000 funcionarios docentes que van a ser transferidos a las Comunidades Autónomas.

Lo que deja la cifra en 325.000 efectivos, los cuales sería un grave error confundir sin más con la burocracia ministerial, ya que en ella se incluyen los grandes servicios públicos estatales que constituyen lo esencial de las misiones de la Administración General del Estado, como por ejemplo:

- 55.000 efectivos corresponden al Organismo Autónomo Correos y Telégrafos,
- 39.000 al personal de la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de la Seguridad Social,
- 36.000 al personal laboral del Ministerio de Defensa,

- 27.000 al personal de la Agencia Estatal de Administración Tributaria,
- 27.000 al personal al servicio de la Administración de Justicia,
- 15.000 al personal del INEM,
- 15.000 al personal de Instituciones Penitenciarias.

Se trata en todo caso de servicios estatales no transferibles en principio y que, salvo el caso del Ministerio de Defensa, que se califica como equilibrado, no pueden calificarse de excedentarios sino más bien al contrario, por lo que difícilmente puede preconizarse una reducción sustancial de los mismos.

Deducidos los colectivos anteriores quedan 111.000 efectivos. Adelantando el análisis más detallado, que corresponde a otras partes del presente documento y concretamente al análisis departamental, baste decir que incluyen los 4.300 efectivos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, los 1.500 del Patrimonio Nacional, los 3.500 de la Dirección General de Tráfico, las Confederaciones Hidrográficas, los Parques Nacionales, etc. Es fácil pues deducir que estamos ante un colectivo inferior a las cien mil personas.

Por otro lado, es extraordinariamente difícil calcular la parte de este personal que será a medio plazo transferido a las Comunidades Autónomas como consecuencia de la culminación del proceso de transferencias (recursos hidráulicos, Instituto Social de la Marina, medios al servicio de la Administración de Justicia, políticas activas del INEM, etc.) pero será en todo caso de gran importancia cuantitativa en su conjunto.

En conclusión, cabe afirmar que no puede considerarse desproporcionada la cifra de personal al servicio de la Administración General del Estado, sin que deje de ser cierto en modo alguno que es necesaria una reducción de efectivos, lo que ha de lograrse a través de un adecuado control de los canales de entrada. Ahora bien, sobre estos canales existe una presión al alza que será difícil contener si no se aborda el auténtico problema de recursos humanos de la Administración General del Estado: la necesidad de mejorar la distribución funcional y geográfica de sus efectivos y lograr una mayor adecuación entre la cualificación de la plantilla y los requerimientos de una Administración que, a las puertas del siglo XXI, centrará sus actividades en la planificación, coordinación, producción normativa y elaboración de políticas.

Es, en consecuencia, en el control de las entradas donde hay que librar la lucha por un descenso paulatino y no traumático de la plantilla. Pero la clave del éxito está en las políticas internas, que deben permitir atender internamente el grueso de las necesidades de personal. Una política de reducción de personal que no integre estos dos elementos está destinada a fracasar.

Especial atención hay que prestar a la regulación que haya de darse a los nuevos Entes Públicos creados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y a los que puedan crearse en otras normas, así como a las Fundaciones que puedan constituirse. Resulta imprescindible encontrar fórmulas que, como ocurre con la Agencia Estatal Tributaria, permitan la presencia en la misma de funcionarios en activo, huyendo de la articulación de complejos mecanismos basados en el ejercicio del derecho de opción a incorporarse a los nuevos Entes o mantenerse como funcionarios, que tan malos resultados ha dado en el Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) o en el Ente Público Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, al venir obligada la Administración del Estado a reubicar un alto número de funcionarios.

2. Tipología de los Ministerios y Organismos

En la Administración General del Estado se pueden clasificar tres grandes grupos:

1. Ministerios y Organismos fundamentalmente deficitarios de personal.
2. Ministerios y Organismos en general equilibrados en volumen de personal.
3. Ministerios y Organismos fundamentalmente excedentarios de personal.

2.1. Ministerios y Organismos fundamentalmente deficitarios de personal

Se corresponden con áreas administrativas con una gran carga de gestión, que resultan deficitarias de personal, con plantillas heterogéneas y desiguales, en las que el porcentaje de efectivos de carácter temporal es significativo y que suelen presionar en mayor medida sobre la Oferta de Empleo Público. En los Reales Decretos de Oferta de los últimos cinco años se ha incluido un número importante de plazas para todos ellos.

Previsiblemente no van a ser afectados por la entrada en vigor de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), ya que constituyen servicios cuya integración en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno no es previsible en atención tanto al volumen de gestión como a la singularidad de sus funciones.

Las transferencias a las Comunidades Autónomas afectarán en escasa medida, salvo a alguno de ellos.

La carga de trabajo y las condiciones comparativamente menos ventajosas de su personal (relaciones de puestos de trabajo peor dotadas) hacen que exista una tendencia permanente a la pérdida de personal, con alguna excepción.

Los mecanismos ordinarios de cobertura de puestos resultan insuficientes para atender las necesidades que se presenten ya que su poder de actuación es limitado.

Estas organizaciones practican algún tipo de planificación de sus políticas de personal y es en organizaciones de este bloque donde se han aprobado la mayoría de los primeros Planes de Empleo.

2.2. Ministerios y Organismos en general equilibrados en volumen de personal

Dentro de éstos hay que distinguir, a su vez, dos grandes tipos.

2.2.1. Ministerios y Organismos de actividad administrativa estable

Son las áreas clásicas de actividad estatal. Responden a una gestión administrativa de carácter estratégico, pero no sometida a grandes cambios en su orientación básica, con actividades mixtas (reguladoras y gestoras), aunque su actividad principal no consista en prestar directamente servicios al ciudadano.

2.2.2. Ministerios y Organismos de actividad administrativa reguladora y planificadora

Constituyen la esencia de la actividad de ordenación interna que se atribuye a la Administración General del Estado en un Estado autonómico. Son organizaciones de pequeño tamaño donde los excedentes de personal, cuando los hay, obedecen en todo caso a la tecnificación y modernización de sus unidades.

En los Reales Decretos de Oferta de Empleo Público de los últimos cinco años, respecto a estos Ministerios, sólo se han incluido algunas plazas.

Poseen un número muy reducido de personal temporal (aproximadamente un 5% del total en la Administración General del Estado) y de autorizaciones de este personal en los últimos cinco años.

No resultan afectados, en general, por la dinámica de los concursos, si bien se observa que estos Ministerios ganan ligeramente efectivos.

Conviene también apuntar el enorme cambio que supone la entrada en vigor de la LOFAGE para el Ministerio de Administraciones Públicas. Se producirá un cambio muy importante del papel de este Ministerio, tradicionalmente regulador y planificador, al asumir toda la estructura dependiente de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno a la entrada en vigor de dicha Ley, lo cual implica también un adelgazamiento correlativo del Ministerio de Interior.

2.3. Ministerios y Organismos fundamentalmente excedentarios de personal

Aquí se localizan los grandes problemas de fondo y de futuro en la Administración General del Estado, pues corresponden a las áreas directamente afectadas por los procesos de transferencias y, por tanto, con funciones en transformación y colectivos de personal sobrantes o de necesaria recolocación.

En este Grupo se produce una contradicción importante, dado que, a pesar de su carácter fundamentalmente excedentario, ha presionado de manera importante sobre la Oferta de Empleo Público y durante los últimos cinco años todos ellos han incluido plazas aunque en un número más reducido que en su petición inicial.

Los citados Ministerios también son de los que poseen un mayor número de autorizaciones de personal temporal en los últimos cinco años en este Grupo.

Se prevé que tras la entrada en vigor de la LOFAGE se integren la mayor parte de los servicios periféricos de todos estos Ministerios en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. También se prevé en este año el traspaso de competencias propias de todos estos Ministerios.

Ahora bien, la clasificación de estos Ministerios como excedentarios ha de ir acompañada de la concreción de esos excedentes en cuanto a su cifra definitiva, sus categorías y grupos de clasificación, su perfil y ubicación concreta, lo que hace imprescindible la colaboración de los Ministerios afectados.

Los excedentes de personal más claros se localizan en los servicios centrales de los Ministerios y organismos más afectados por el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas y que, con carácter general, verán sus servicios periféricos integrados en las Subdelegaciones del Gobierno de acuerdo con lo previsto en la LOFAGE. Con carácter previo a la identificación y cuantificación concreta de los mismos en un proceso en el que han de participar los Ministerios excedentarios, esta realidad debe orientar las siguientes políticas:

2.3.1. *Movilidad por Concurso y Comisiones de Servicio*

Señala incoherente autorizar la convocatoria de puestos en los servicios centrales para estas organizaciones, así como el acuerdo de comisiones de servicio, excepto en casos muy concretos previa justificación exhaustiva de que el perfil deseado es absolutamente necesario y no puede encontrarse internamente.

El Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) debe organizar la convocatoria de provisión de puestos en áreas y territorios excedentarios dirigidos exclusivamente a funcionarios que presten servicios en los deficitarios, tanto en Madrid como en provincias tradicionalmente ganadoras de efectivos por concurso. Puede estudiarse el establecimiento de incentivos económicos a tanto alzado y por una sola vez para los funcionarios que, procediendo de áreas o territorios excedentarios, participen y obtengan plazas en determinadas provincias donde el déficit es más grave. La propuesta se concreta en el apartado «Movilidad» y es realizable en el marco normativo actual.

El resultado de estos concursos, incluso con los incentivos a estudiar, nunca será espectacular, pero cada puesto que se cubra disminuirá un superávit y atenuará un déficit. Además, deben agotarse las vías de movilidad voluntaria antes de analizar y aplicar medidas que serán sin duda traumáticas en mayor o menor grado.

Cabe añadir que la autorización de concursos y el acuerdo de comisiones de servicio para puestos en Madrid y en las provincias ganadoras debe ser restrictivo incluso para Ministerios y organismos globalmente deficitarios. En general, debe frenarse la tendencia de afluencia de funcionarios a los servicios centrales y a algunas otras provincias suficientemente bien dotadas de personal.

2.3.2. *Movilidad forzosa*

Tras la identificación consensuada de la bolsa de excedentes, debe procederse a una reubicación de los mismos en otras organizaciones deficitarias. El procedimiento adecuado resulta ser el de movilidad por cambio de adscripción de puestos de trabajo, ya que tanto la redistribución como la reasignación de efectivos han demostrado su inoperancia por la cantidad de trabas y garantías de las que están normativamente rodeadas, algo que resulta lógico ya que buena parte de las retribuciones van asociadas al puesto, pero que resultan soslayables cuando lo que se traslada es el funcionario con su puesto de trabajo. Además, el proceso de reducción de vacantes, consecuencia del Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 1996, resta aún más eficacia a los restantes procedimientos.

No resulta aconsejable, salvo excepciones, la movilidad forzosa interprovincial por su complicada articulación legal y por el enorme desnivel entre resultados previsibles y conflictividad generada. Sólo parece recomendable en planes integrales de grandes organismos o Departamentos como operación interna y con criterios objetivos.

Sin embargo, se estima necesario que el ámbito sea el provincial, lo que resultará más sencillo normativamente, y permitirá incluir en el ámbito de la reubicación la Administración periférica de Madrid, comparativamente mejor dotada que otras provincias pero claramente más necesitada que los servicios centrales.

2.3.3. *Oferta de Empleo Público (OEP)*

Es claro que, salvo cuando se trate de funciones muy especializadas y cuya necesidad quede suficientemente demostrada, los Departamentos y organismos excedentarios no deben dar lugar a la inclusión de plazas en la Oferta de Empleo Público.

2.3.4. *Promoción Interna*

Las medidas de promoción interna deberán preorientarse de manera que no se distorsione la política de movilidad enunciada más arriba. En este sentido, cabe estudiar si la posibilidad de permanecer en el puesto de trabajo de los funcionarios promocionados podría condicionarse en todo caso a las necesidades del servicio, lo que en ocasiones implicará que esta permanencia no será posible en las áreas o zonas geográficas excedentarias. Es claro que no es éste el instrumento en el que hay que basarse para el reequilibrio de plantillas, pero es conveniente analizar sus posibilidades.

2.3.5. *Contratación Temporal*

Los criterios expuestos en el apartado «políticas de personal laboral» deben interpretarse, tal y como allí se explica, en sentido totalmente excluyente para las organizaciones excedentarias, con dos posibles excepciones: las pocas provincias donde incluso éstas son deficitarias y cuando se trate de supuestos de contratación para funciones y bajo modalidades de contratación cuya temporalidad sea exhaustivamente acreditada.

2.3.6. *Reingreso de funcionarios*

La reorientación de esta política contemplada en el apartado «políticas de entrada y salida» pasa por frenar e incluso impedir

el reingreso de funcionarios en estos Departamentos y Organismos, sobre todo cuando se trate de personal polivalente de los Grupos E, D, C y B, aunque pertenezcan a Cuerpos o Escalas adscritas al Departamento excedentario en cuestión, con la posible excepción de funcionarios del Grupo A y en algún caso B con funciones muy especializadas y de difícil o imposible desempeño en otro Departamento. Esta política, sin embargo, está supeditada a un cambio en la distribución de competencias en esta materia, que implica las modificaciones normativas que se explican en el apartado citado.

En este sentido, la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, ha suprimido el plazo máximo de permanencia en la situación de excedencia voluntaria por interés particular.

2.3.7. Consolidación de Empleo Temporal

La estructuralidad de las funciones desempeñadas por el personal temporal determina su inclusión en la política de consolidación, pero ésta no puede ser ajena al hecho de que existen desequilibrios de plantilla. En ese sentido, es esencial una consolidación en distinto Departamento y teniendo como límite la provincia según el procedimiento expuesto en el apartado «políticas de personal laboral». Este planteamiento resulta novedoso pero planteado con rigor y seriedad puede ser asumido por las organizaciones sindicales, sobre todo teniendo en cuenta que la alternativa lógica habría de ser la finalización de la relación laboral. Su materialización sería más sencilla si se contara con un Convenio Único de personal laboral, pero no resulta inviable en el actual contexto de atomización de la negociación colectiva.

3. Situación de la Administración periférica

El análisis quedaría incompleto sin abordar la situación de la Administración periférica, en las que las políticas de reequilibrio de plantillas pasan por una diferenciación previa:

3.1. Servicios que han de integrarse en las Subdelegaciones del Gobierno

Los posibles excedentes o déficit de personal de estos servicios deben analizarse a la luz de las siguientes consideraciones:

- Casi todos ellos tienen competencias residuales.

- La integración producirá necesariamente una optimización de los recursos humanos.

La política a seguir pasa por la instrumentación por parte del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) de unos criterios uniformes a los que habrán de sujetarse los Subdelegados del Gobierno para abordar la integración en materia de personal, criterios que podrían cobrar la forma de un plan de recursos humanos a elaborar en cada Subdelegación, por dos razones:

- apoyar a las Subdelegaciones en la gestión del proceso de integración;
- asegurar la homogeneidad en el tratamiento de situaciones iguales.

El Plan de Recursos Humanos podría establecer criterios en las siguientes cuestiones:

- criterios para la refundición de servicios comunes;
- criterios para la reubicación de efectivos sobrantes del proceso anterior;
- criterios para propuesta de modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo (RPT) que solucionen o atenúen las actuales desigualdades retributivas producto de la evolución de cada Departamento pero que tras la integración pueden ser traumáticas;
- criterios de actuación en materia de representación del personal en tanto subsista la actual multiplicidad de convenios colectivos y el actual sistema de representación del personal funcionario;
- criterios de actuación en materia de personal fuera de convenio;
- criterios de actuación sobre el personal del convenio INEM-Ministerio del Interior;
- planes de formación para la integración (aumentar polivalencia del personal);
- identificación del personal temporal que realiza tareas estructurales;
- creación de una nueva identidad corporativa.

3.2. Servicios que no van a integrarse en las Subdelegaciones del Gobierno

Constituyen el conjunto de grandes servicios públicos estatales con red territorial.

Con matizaciones, podemos afirmar que, en mayor o menor medida, todos ellos precisan personal en las provincias sistemáticamente perdedoras de efectivos por concurso y están suficientemente dotadas en las restantes (ver «políticas de personal

funcionario»). Esta realidad debe orientar la autorización de concursos, que no debe producirse con carácter general en las provincias ganadoras. Asimismo, deberían organizarse por el MAP concursos de provisión de puestos ubicados en las perdedoras y dirigidos exclusivamente a las ganadoras por los motivos ya expuestos y con los incentivos planteados, que además pueden graduarse en función de la gravedad de la situación (Canarias, Ceuta, Melilla, Girona, etc.).

El mismo criterio cabe aplicar a los reingresos de acuerdo con lo expuesto en «políticas de entrada y salida» y a la contratación temporal, política en la que las únicas excepciones que eventualmente puedan hacerse, habrán de ser lógicamente en las provincias más gravemente deficitarias.

Hay que tener en cuenta que estos desniveles territoriales tienen su origen en la procedencia geográfica de los opositores y en la diferente capacidad de atracción de las Administraciones autonómicas.

Este conjunto de grandes organismos constituye el ámbito donde resulta más planteable una reasignación geográfica de efectivos, con carácter interno y enmarcada en un Plan de Recursos Humanos.

4. Políticas globales. Los Planes de Empleo

Los Planes de Empleo constituyen hasta el momento el único intento de planificación integral de recursos humanos, integrando todas las políticas en un plan coordinado dirigido a obtener resultados concretos. Sin embargo, se trata de un proceso con luces y sombras.

Los Planes de Empleo, en cuanto que instrumentos de planificación de recursos humanos de la Administración General del Estado, vienen a cubrir una necesidad esencial en la política y en la gestión de personal desarrolladas en todas las organizaciones amplias y complejas. En definitiva, el primer argumento a favor de los Planes de Empleo es el de que cualquier organización que quiera funcionar con eficacia y rentabilidad tiene necesidad de planificar.

A esta premisa universal se añaden además razones específicas en el contexto de la Administración Pública expresadas de forma sintética en el Acuerdo Administración-Sindicatos, de 15 de septiembre de 1994: la reordenación, transformación y distribución del empleo público en cada sector, Departamento y organismo, con objeto de avanzar hacia una estructura ocupacional más acorde con las necesidades de cada área de la Administración y que responda mejor a las expectativas profesionales de

los empleados públicos es uno de los criterios básicos aplicables a las políticas de empleo público durante el período 1995-1997.

Ahora bien, los Planes de Empleo como instrumentos de planificación integral no fueron inicialmente así percibidos por los empleados públicos. Los medios de comunicación recogieron la idea de los Planes de Empleo como la introducción en la Administración Pública de «expedientes de regulación de empleo». Por ello, los empleados públicos, tanto el personal funcionario como laboral, entendieron estos planes como instrumentos legales para el despido de personal en la Administración General del Estado.

El Acuerdo Administración-Sindicatos ha servido para dramatizar el tema y complementar la previsión establecida por la Ley 22/1993, que modifica la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Así, el Acuerdo concibe los Planes de Empleo como un instrumento para abordar problemas sectoriales de forma integral y negociada. Supedita la movilidad forzosa y los aspectos más polémicos de los Planes a unos determinados límites y, sobre todo, a la negociación.

A partir del Acuerdo y de la normativa que se aprueba posteriormente, se produce una nueva percepción de los Planes. Los Departamentos y Organismos conciben los Planes como instrumentos dentro de los cuales se pueden solucionar de forma global sus problemas de recursos humanos sin tener que acudir a distintas instancias administrativas. Por tanto, los Planes adquieren una doble vertiente: los Departamentos y Organismos han de elaborar un Plan de Empleo para solucionar sus problemas de recursos humanos y organizativos, y además, sólo pueden obtener la aprobación de las medidas adoptadas en estas materias si previamente las han incluido en un Plan de Empleo.

Sin embargo, los Planes de Empleo aprobados hasta el momento han incluido medidas puntuales que respondían a necesidades inmediatas y no a medio o a largo plazo.

El Ministerio de Administraciones Públicas ha pretendido, además, que los Planes de Empleo sirvan como instrumentos para contener las presiones de los Departamentos y Organismos sobre la Oferta de Empleo Público. En los Planes se contienen previsiones de convocatorias de plazas para funcionarios y personal laboral, en turnos especiales (promoción interna, funcionarización y consolidación de empleo temporal).

Por tanto, los Planes de Empleo han servido para dar respuesta a necesidades parciales de los Departamentos y Organismos. Procede replantear los Planes de Empleo como instrumentos para la optimización de los recursos humanos y de la Organización en el actual contexto administrativo, afectado por la reestructuración de los Departamentos ministeriales, las transferencias a las Comunidades Autónomas y la entrada en vigor de la Ley de Or-

ganización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) que reestructura la Administración Periférica.

La importancia considerable que tienen los gastos de personal en relación al volumen del gasto público (algo menos del 15% del gasto consolidado del Estado y más del 23% de dicho gasto del conjunto de las Administraciones Públicas —porcentaje al que habría que añadir el «inducido» propio de algunos gastos corrientes del Capítulo II—) y la trascendencia del capital humano para mejorar la actividad de la Administración plantean la necesidad de optimizar los recursos humanos empleados en ella.

Esta necesidad es tanto mayor en un momento en que, por una parte, en un marco de economía global y revolución tecnológica acelerada, el gasto público tiende a ser más restrictivo y, por otra, las Administraciones se enfrentan a nuevos retos en un entorno especialmente cambiante.

A estos datos generales, propios también de los países de nuestro entorno, se unen en nuestro país datos específicos. La deseable consolidación de nuestro modelo autonómico exige, en aras a la racionalidad y a la necesidad de evitar duplicidades en la gestión, el ajuste de la estructura administrativa de la Administración periférica del Estado al modelo autonómico, lo que sin duda comportará también la consecuencia de modificaciones en la Administración Central que, paralelamente, debe hacer frente a las exigencias que plantea el desarrollo gradual de las previsiones del Tratado de la Unión Europea.

La planificación de recursos humanos viene a cubrir una necesidad evidente e incuestionable de las Administraciones Públicas de ajustar la dimensión y estructura de sus efectivos a sus necesidades reales y de flexibilizar sus sistemas y procesos de gestión de personal en consonancia con el nuevo marco de competencias resultado de las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas y al nuevo mapa organizativo que se prevé en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y en la reestructuración de los Ministerios.

Hasta la fecha se han aprobado cinco Planes de Empleo, correspondientes a los siguientes Departamentos y Organismos:

— Instituto Nacional de Empleo (INEM)	19/06/95
— Correos y Telégrafos	26/12/95
— Ministerio de Defensa	26/12/95
— Agencia Tributaria (área de informática tributaria)	19/02/96
— Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT)	28/03/96

La aprobación de estos Planes se ha efectuado por Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, con el informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda, previa negociación con las Organizaciones Sindicales en la Mesa de Retribuciones y Empleo.

En general, todos ellos se corresponden con áreas administrativas en las que existe una gran carga de gestión, que resultan deficitarias de personal, en las que el porcentaje de efectivos con relación laboral temporal es significativo y que suelen presionar en mayor medida sobre la Oferta de Empleo Público. Dos de ellos tienen carácter integral (INEM y Correos) y los tres restantes carácter operativo.

Estos Planes de Empleo tienen el objetivo básico de ordenar plantillas muy heterogéneas y desiguales y, especialmente, fijar el compromiso de no crecer en número de efectivos por encima de una cifra establecida en el Plan como mínima para desarrollar adecuadamente las misiones que estos Organismos tienen encomendadas.

Entre las medidas que se recogen en estos primeros Planes de Empleo cabe citar:

- Determinación de la plantilla necesaria para la prestación eficiente de los servicios encomendados.
- Conversión de empleo temporal en fijo.
- Funcionarización del personal laboral fijo.
- Promoción interna para funcionarios de carrera.
- Redimensionamiento de unidades.
- Redistribución y reasignación de efectivos en el ámbito interno.
- Acciones formativas.
- Necesidades de personal a cubrir eventualmente mediante Oferta de Empleo Público.
- Jubilación anticipada incentivada (Ministerio de Defensa).
- Traslados (Ministerio de Defensa).
- Reasignación del personal en otras Administraciones Públicas (Ministerio de Defensa).
- Sistemas específicos de provisión de puestos de trabajo.
- Programación de la contratación temporal de personal laboral (CIEMAT).

El personal al que se dirigen las medidas citadas se distribuye de la siguiente manera:

INEM	15.204
Correos	65.500
Defensa (centros en reestructuración)	6.113
Agencia Estatal de Administración Tributaria (área de informática tributaria)	3.071
CIEMAT	1.263

Como aspectos positivos de los cinco Planes citados, que poseen un ámbito de alrededor de 90.000 efectivos, es un hecho positivo la introducción de un importante instrumento de planificación, entendida como prevención sistemática de necesidades con un horizonte plurianual suficiente, en relación con un conjunto de efectivos importante desde el punto de vista cuantitativo (en torno al 20% del ámbito que, en aquel momento, abarcaba la planificación) y cualitativo (dada la gran carga de gestión y otras características, antes señaladas, que tienen los Organismos objeto de los Planes de Empleo).

También ha sido positivo que esta planificación se haya ido conectando, en los Planes de Empleo aprobados, con el carácter residual de la Oferta de Empleo Público (OEP), con lo que se afianza la idea de que el personal de nuevo ingreso debe ser, cuantitativa y cualitativamente, el imprescindible después de ir agotando los instrumentos planificadores.

Asimismo, es positivo que estos Planes han reducido la presión sobre dicha Oferta de determinados Organismos.

Junto a esta constatación positiva se pueden también apreciar determinadas limitaciones y hechos negativos que, muy brevemente, mencionamos:

- a) Los Planes de Empleo no han respondido a un diagnóstico global sino sectorial. Por tanto, no se han concretado globalmente qué áreas administrativas son las demandantes de personal y cuáles presentan en general sobredimensionamiento de efectivos en sus estructuras. Tampoco se ha abordado la incidencia que tienen las transformaciones experimentadas en la composición de las plantillas de la Administración del Estado, ni los nuevos retos que tiene la Administración General del Estado frente a las nuevas tareas, más reguladoras y menos ejecutivas, que progresivamente tiene con la consolidación del Estado autonómico.
- b) Los Planes de Empleo han sido Planes Parciales, a pesar de que algunos se han aprobado como Planes Integrales, que han incluido medidas concretas para solucionar problemas puntuales. Incluso algunas de estas medidas no se han desarrollado todavía, como los procesos de reasignación de efectivos previstos en el Plan de Empleo del INEM.
- c) Dada la parcialidad de los Planes de Empleo, han tendido más a efectuarlos los Organismos con problemas de déficit de personal que los excedentarios.
- d) Como consecuencia de lo anterior, no se ha cumplido el objetivo principal de los Planes de Empleo, que era el de identificar áreas excedentarias y deficitarias en la Administración General del Estado para su compensación y

la optimización de los recursos humanos, mediante su aprovechamiento en las áreas necesitadas de personal.

- e) El desarrollo del contenido de los Planes de Empleo ha producido deslizamientos salariales al alza.

Los Planes de Empleo son instrumentos de planificación de recursos humanos para la cobertura de las necesidades de la Administración General del Estado, cuya utilidad dependerá en el futuro de su redefinición y aplicación global a todos los Departamentos y Organismos. El nuevo diseño de los Planes y su utilización estratégica deberá realizarse en función de los resultados del diagnóstico sobre el empleo público y la identificación de áreas excedentarias y deficitarias en el nuevo contexto administrativo, tal y como se señala en el apartado «Políticas de Personal Funcionario».

Por ello este instrumento de planificación debe reorientarse hacia la optimización de los recursos humanos mediante su reubicación en aquellas áreas de la Administración más necesitadas de personal en la prestación de sus servicios, preferentemente dentro de la misma provincia. Los Planes que incluyan medidas de movilidad geográfica deberán ir acompañados por mecanismos de incentivación.

5. Políticas de entrada y salida

Hasta ahora, no ha existido como tal una planificación global de las entradas y salidas del sistema, en primer lugar, por el limitado ámbito de la OEP, principal instrumento de planificación de la entrada y, sobre todo, porque cada mecanismo de entrada (OEP, contratación temporal, reingresos) y salida (jubilación, excedencia) ha funcionado con criterios propios, y en ocasiones semiautomáticos.

Es indudable que desde 1985 se ha producido un esfuerzo importante de planificación articulándose por primera vez una programación de efectivos a través de la OEP, aunque con muchas limitaciones. En una primera etapa esta programación era incipiente y hubo todo un período de adaptación a la misma que coincidió además con un volumen de entradas que ha demostrado ser en muchos casos excesivo.

En aquel momento, la contratación temporal tenía una dimensión reducida, como vía excepcional de cobertura de necesidades. Desde 1992, va ajustándose la programación de efectivos hacia una entrada selectiva en el sistema de empleo que se orienta al redimensionamiento y racionalización de la Administración y un mejor aprovechamiento del personal que ya presta servicio a la misma, tendencia en la que se profundiza a partir de 1994.

Las restricciones de las OEPs a partir de 1992 han disminuido ciertamente la entrada, pero han tenido efectos perversos al desviarse la presión hacia la contratación temporal, que al emplearse para necesidades estructurales ha creado un difícilísimo problema interno: el personal temporal con tareas estructurales y permanentes.

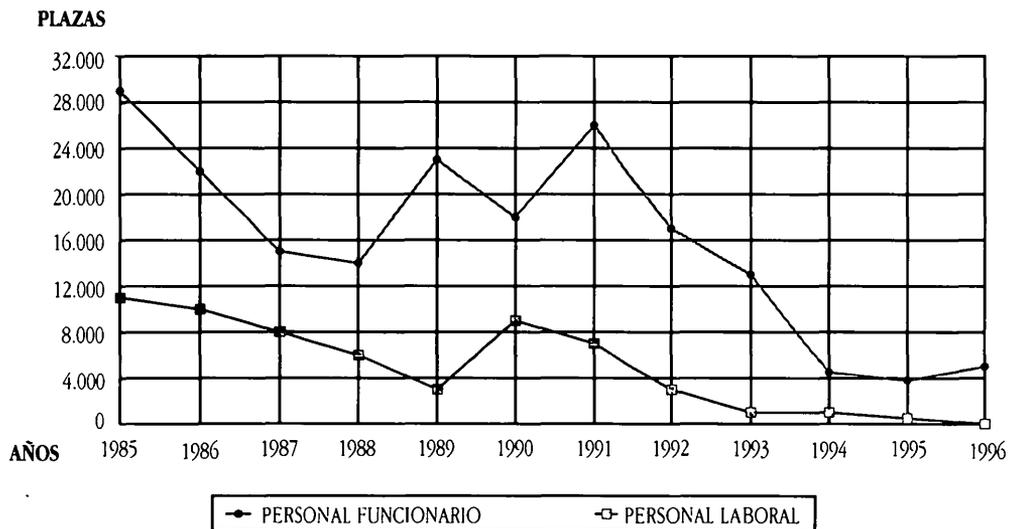
Lógicamente, este aumento de la contratación temporal se ha concentrado en determinadas áreas administrativas, generalmente áreas con una fuerte carga de gestión, y que son las que presionan en mayor medida sobre la Oferta.

Con ello se han producido efectos muy negativos al producirse incorporaciones de personal para necesidades permanen-

tes, no sólo fuera del marco de la planificación, sino también por procedimientos que están pensados para la cobertura de necesidades de otra naturaleza; y que ha llevado a abrir un proceso de consolidación de este empleo temporal muy controvertido y difícil.

Quizá lo más destacable es que la política de control de entradas y salidas para lograr una disminución del volumen de empleo público se ha visto limitada por la entrada de efectivos por otros mecanismos. Cabe extraer como conclusión el fracaso al que está abocada toda política de reducción de entrada basada únicamente en establecer límites porcentuales en la OEP a la tasa de reposición de efectivos, sin enmarcar esta medida en una política integral de personal.

Plazas ofertadas personal funcionario y laboral



Ya se ha señalado que la existencia de la OEP ha permitido a la Administración disponer de un instrumento de planificación con el que realizar una programación de efectivos y de las necesidades de reclutamiento externo.

Además, la planificación que supone la Oferta ha reforzado progresivamente su carácter cualitativo al incluir no sólo el número de plazas a cubrir por selección externa sino también los criterios básicos de la política de empleo y al crearse la figura de los Planes de Empleo como instrumento esencial para realizar una planificación de los recursos humanos y mejorar la utilización de los existentes actualmente en ella.

Pese a ello, la Oferta ha funcionado principalmente como instrumento de programación anual de efectivos olvidándose que también permite realizar una programación de los recursos

humanos de la Administración a medio plazo a través de una previsión plurianual de necesidades. Sin duda, ha influido la dificultad de concretar objetivos a medio y largo plazo en una actividad administrativa fuertemente condicionada por factores coyunturales, así como la falta de desarrollo de una auténtica mentalidad planificadora en Departamentos y Organismos, que tienden más a considerar necesidades puntuales que a realizar una previsión de necesidades a medio plazo.

Asimismo, ha existido una desconexión con la elaboración del presupuesto, lo que ha restado operatividad para responder a las necesidades de personal y para desarrollar un sistema de planificación de efectivos en la Administración.

A ello hay que añadir la limitación en el ámbito material de la Oferta al quedar fuera de ella el 50% del total de efectivos

del sector público estatal no empresarial. Ello ha supuesto no sólo disfunciones en la planificación de los recursos humanos, al existir colectivos que escapaban a la misma, sino también ha restado importancia al esfuerzo de control del gasto. Por ello, la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, ha ampliado el ámbito de la Oferta al personal al servicio de la Administración de Justicia, personal de las Instituciones Sanitarias, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas y personal de todos los Entes Públicos del artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria.

Con ello se reforzarán asimismo las políticas de empleo público ya que la OEP es el marco regulador de las mismas, estableciendo las directrices del Gobierno en materia de personal y regulando los procesos de especial relevancia como son la promoción interna, la consolidación de empleo temporal, la movilidad y provisión de puestos, o la contratación temporal.

En cuanto al régimen de las situaciones administrativas, es una materia bastante estable, en la que no existen especiales desacuerdos, ni en cuanto a su filosofía de fondo, ni en lo que se refiere a la articulación concreta de cada situación.

Si hubiera que centrar la problemática en algún punto, éste sería la forma en la que se había articulado el plazo máximo de permanencia en la excedencia voluntaria por interés particular. En efecto, conforme a la normativa reguladora de esta figura, cada período de excedencia tendrá una duración no superior al número de años equivalente a los que el funcionario acredite haber prestado en cualquiera de las Administraciones Públicas, con un máximo de quince. Esta regulación ha supuesto «personalizar» el plazo de permanencia en esta situación, de manera que a cada funcionario le corresponde un tiempo máximo, transcurrido el cual, si no solicita el reingreso, pierde la condición de funcionario.

Las dificultades de esta regulación desde el punto de vista de la gestión, junto con la propia dinámica de restricción del gasto público, han llevado a eliminar el plazo máximo de permanencia en esta situación, a través de la modificación del artículo 29.3.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que se ha incluido en la Ley de Acompañamiento a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 (Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social), al objeto de no obligar a los excedentes a un reingreso que no interesa ni a ellos ni a la Administración General del Estado.

Con carácter general, las solicitudes de reingreso al servicio activo de funcionarios procedentes de situaciones administrativas que conllevan la reserva de puesto venían gestionándose sin especiales problemas. Se trataba de un colectivo no muy numeroso, cuyas peticiones de reingreso se producían de manera escalonada

en el tiempo, permitiendo así una consideración particularizada de cada solicitud.

Sin embargo, la situación coyuntural de los últimos meses, junto con el proceso de modificación de estructuras de los Departamentos Ministeriales, ha conducido a una situación en la que se han tenido que gestionar simultáneamente numerosas solicitudes de reingreso de funcionarios en situación de servicios especiales.

La obligación de solicitar el reingreso en estos funcionarios, los problemas de localización de vacantes que se ajustarán a las garantías reglamentariamente establecidas y, en caso de su inexistencia, la propia creación de puestos por obligación legal que respondieran a las mismas, unido todo ello a las restricciones presupuestarias en materia de gasto de personal, ha generado importantes disfunciones, tanto desde el punto de vista económico como organizativo.

Por otro lado, ya se han señalado los problemas de dispersión competencial en materia de reingresos, que impiden un adecuado control de efectivos: el reingreso al servicio activo por adscripción provisional a los funcionarios de los Cuerpos o Escalas adscritos a los Departamentos Ministeriales corresponde a éstos, mientras que el de los funcionarios de los Cuerpos y Escalas adscritos al Ministerio de Administraciones Públicas y dependientes de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, corresponde a la Dirección General de la Función Pública.

Estando supeditado el reingreso a las necesidades del servicio, el procedimiento seguido por la Dirección General de la Función Pública en la gestión de las solicitudes es de pura intermediación, dirigiéndose a los Departamentos ministeriales para que ofrezcan vacantes dotadas presupuestariamente cuya cobertura se estime necesaria.

La Dirección General de la Función Pública, competente para resolver el reingreso, no tiene información suficiente ni el necesario control sobre las vacantes que han de ser cubiertas y se limita a asumir el sentido favorable o no del informe que remiten las unidades de personal de los Ministerios. Ello, unido al hecho de tener competencias sobre los reingresos que tramitan otros departamentos, hace que se carezca de una visión de conjunto de cuáles son las demandas de reingreso en relación a las necesidades de la organización.

Por otra parte, a título meramente indicativo, se informa a los Ministerios de los Departamentos y territorios por los que el funcionario ha manifestado preferencia para el reingreso; aunque de ofrecerse una plaza en provincia distinta, nada impediría su reingreso allí, la experiencia demuestra que el funcionario renuncia si el reingreso implica un cambio de localidad.

En consecuencia, cabe plantear las siguientes líneas de actuación:

Parece conveniente reforzar la conexión entre la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal y las entradas en el sistema de empleo, especialmente en lo relativo a la OEP.

A pesar de la necesidad de restringir los gastos de personal y mejorar la utilización de los Recursos Humanos existentes en la Administración, es importante mantener una OEP anual que garantice un flujo de entrada estable en determinados grupos de nivel técnico cualificado, que asumen funciones esenciales en la actual configuración de la Administración del Estado y cuyo grado de especialización hace imposible o muy difícil su reclutamiento en el ámbito interno de la Administración, y en los que la regularidad en su incorporación asegura la profesionalización de las funciones administrativas de nivel superior.

El mantenimiento de la OEP es también importante para no incrementar la presión ya existente en la cobertura de necesidades por la vía de las contrataciones temporales o el nombramiento de funcionarios interinos.

Como ha sucedido en los últimos años, la restricción en la OEP puede tener el efecto perverso de incrementar las contrataciones temporales, especialmente en las áreas de grandes cargas de gestión, que son las que presionan en mayor medida sobre la OEP y donde se encuentran las más importantes bolsas de empleo estructural desempeñado temporal o interinamente.

A las razones anteriores, también hay que añadir la función que cumple la oferta como instrumento de comunicación con la sociedad y los ciudadanos, aportando transparencia en la creación y reposición de empleo público, así como en la difusión de las alternativas de trabajo en la Administración Pública.

El mantenimiento de la programación anual que supone la Oferta debería ir acompañado de unos criterios rigurosos y restrictivos en su elaboración.

En primer lugar, el número de plazas de nuevo ingreso debe ser inferior a la tasa de reposición de efectivos pero cabe plantearse si es útil fijar porcentajes que rigidifican la Oferta de Empleo Público, excepto en algunos sectores específicos (Administración de Justicia y Fuerzas Armadas). Esto en cuanto a la Oferta neta, pero se autoriza además la convocatoria de plazas desempeñadas por el personal laboral temporal o interino, así como la cobertura de plazas vía promoción interna, ya que no suponen incremento neto de efectivos.

De esta forma, en aquellos sectores y áreas administrativas en las que existen volúmenes significativos de personal funcionario interino o contratado temporal, como ocurre en el ámbito docente o en el sanitario, se tendrá en cuenta que un porcentaje elevado de las plazas a convocar no suponen incremento

neto de efectivos ya que suponen una mera conversión de empleo temporal en fijo.

En segundo lugar, las plazas han de ofertarse en áreas de actividad absolutamente prioritarias, y/o que afecten al funcionamiento de servicios públicos esenciales.

En tercer lugar, las plazas se ofertarán en funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarias.

La reposición selectiva de empleo está referida, en principio, a plazas de personal funcionario, y no al personal laboral, salvo excepciones.

Por Grupos, la prioridad se localiza en el Grupo A con carácter general debido, entre otras razones, a la complejidad de su reclutamiento, selección y formación; a la necesidad de mantener un cuerpo de opositores que asegure la calidad y preparación de los candidatos; a la dificultad de su reposición y sustitución en el corto plazo; a su correspondencia con funciones directivas superiores en el ámbito de competencias típicamente estatal: planificación, coordinación, diseño de políticas, elaboración de normas, detección de oportunidades, formulación de nuevas estrategias, anticipación de cambios en la evolución del entorno y del mercado, etc.

El resto de los grupos no entra en la Oferta, salvo excepciones: el Grupo B, cuyas tareas se corresponden más plenamente con las competencias de otras Administraciones Públicas (Autonómica y Local) y el Grupo C, cuya provisión se desplaza con carácter general a la promoción interna, sólo se ofertarán en el caso de funciones muy especializadas. Para el Grupo D debe mantenerse la congelación de plazas establecidas desde 1992, ya que los efectivos existentes son suficientes para hacer frente a las tareas auxiliares.

Todo ello debe ir enmarcado en una verdadera planificación integral de los recursos humanos. En primer lugar, la distribución de las plazas ofertadas debe adecuarse al repliegue y dimensionamiento de la Administración General del Estado a favor del desarrollo de las otras Administraciones Públicas. Asimismo, debe contemplarse de forma global todas las actuaciones en materia de personal de todos los Departamentos y Organismos, difundiendo una dinámica planificadora en todos ellos que permita al Ministerio de Administraciones Públicas ejercer sus funciones de responsable de esta planificación conectando áreas deficitarias y excedentarias.

El mantenimiento de una OEP anual que garantice la cobertura de las necesidades de recursos humanos que tienen carácter estructural y permanente debe permitir reconducir la contratación temporal a su verdadera naturaleza y dimensión, eliminando la contratación temporal a través de la utilización de los contratos de interinidad y obra o servicio que ocultan empleo estructural (ver el apartado de «políticas de personal laboral»).

Las acciones en materia de reingresos al servicio activo y excedencias deben adecuarse a la política de empleo y al control de efectivos.

En ese sentido, cabe plantearse la conveniencia de dotar a la Secretaría de Estado para la Administración Pública de atribuciones para contar con una visión global de los reingresos que se produzcan, independientemente del Ministerio al que esté adscrito el Cuerpo o Escala del funcionario, y de su situación administrativa de procedencia, con objeto de utilizar también el reingreso al servicio activo como una parte de la política de recursos humanos al servicio de las necesidades de la planificación de personal.

Esta medida supondría la modificación del Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo.

Sin necesidad de nuevas normas legales o reglamentarias, y en tanto en cuanto el reingreso está supeditado a las necesidades del servicio en base a los criterios que establezca el Ministerio de Administraciones Públicas, el objetivo habría de ser el de orientar los reingresos a los Departamentos ministeriales o territorios considerados deficitarios, sin olvidar que el reingreso es básicamente un derecho y que puede modularse en el sentido descrito, pero no hasta un punto en que pierda virtualidad. Cabe plantearse el que las vacantes para reingresos que necesitan los Ministerios sean ofertadas en función de que se ubiquen en áreas o territorios deficitarios, denegándose el reingreso en caso de rechazo por estar supeditado a las necesidades del servicio.

En el ámbito de sus competencias, sean éstas finalmente modificadas o no, la Dirección General de la Función Pública debería contar con la posibilidad de «romper» esa desconexión entre competencia para reingresar y falta de control de las vacantes. En este sentido, resulta conveniente que los Ministerios remitan periódicamente una relación de vacantes dotadas presupuestariamente y de necesaria cobertura, de la que la citada Dirección General dispondría para resolver automáticamente las solicitudes de reingreso. A instancias de los propios Departamentos, esta propuesta ha sido aplicada en los Ministerios de Fomento, y ahora también en el de Medio Ambiente, habiéndose comprobado su eficacia y utilidad.

En sintonía con lo expuesto más arriba, la eliminación del plazo máximo de permanencia en la situación de excedencia por interés particular, pretende actuar como factor ralentizador de las solicitudes de reingreso, evitando una eventual avalancha de solicitudes concentradas en un período de tiempo que coincida con las fechas de finalización de los máximos hasta ahora establecidos, forzado por el temor de perder la condición de

funcionario y efectuando un reingreso que no interesa a ninguna de las partes.

Cuando se está planteando abordar un dimensionamiento efectivo del sector público y la rentabilidad y optimización de los recursos existentes abandonando la idea de generación de empleo público como forma de suplir las carencias de personal, los efectos de la presión de miles de funcionarios excedentes exigiendo que la Administración haga efectivo su derecho a un puesto de trabajo, podría haber desestabilizado cualquier intento de programación y ajuste de necesidades.

Por último, hay que resaltar la insuficiencia de los datos sobre entradas y salidas en el sistema de empleo. No sólo es necesario ampliar el ámbito de la información al nuevo ámbito de la OEP sino también completarla, especialmente en lo relativo al personal laboral, reingresos y excedencias.

6. Políticas internas

Llegados a este punto, resulta claro que la ubicación ordenada de efectivos y la optimización de los mismos se basan en el uso que se haga de las políticas internas.

En efecto, junto a importantes excedentes, la Administración sufre significativas carencias que volverán a resolverse a través de la entrada de efectivos ya sea por la puerta principal o por las accesorias, a menos que seamos capaces de recurrir al mercado interno mediante políticas de personal que encuentren un equilibrio adecuado entre la ineludible eficiencia que legítimamente se nos exige y el respeto a lo esencial de unas garantías profesionales que en su día fueron una trascendental conquista democrática al salvaguardar la imparcialidad de la Administración y su respeto a la ley.

El análisis de las políticas internas integra los mecanismos de movilidad, promoción, negociación colectiva, funcionarización, contratación de personal temporal, y consolidación de empleo, distinguiendo entre el diferente alcance de los mismos según se trate de personal funcionario y laboral.

6.1. Políticas de personal funcionario

6.1.1. *Movilidad*

Se puede afirmar que la movilidad voluntaria, tal y como se ha venido produciendo hasta el momento, constituye, por un lado, un elemento clave en la carrera profesional de los funcionarios públicos pero al mismo tiempo, y por el contrario, distorsiona gravemente la planificación de los recursos humanos

de la Administración Pública al introducir importantes desequilibrios entre los distintos Organismos (principalmente debido a las desigualdades retributivas existentes en éstos) y entre territorios (por el origen geográfico de los funcionarios y el desarrollo paralelo de la Administración autonómica), sin olvidar que el coste generado por esta movilidad es extraordinariamente difícil de calcular, aunque es sin duda elevado.

Asimismo, cabe señalar que los sistemas de movilidad voluntaria no son percibidos por los funcionarios con carácter general como basados exclusivamente en el mérito y la capacidad, sino como sesgados tanto por las comisiones de servicio como por la gran flexibilidad en la puntuación de los méritos.

Por otra parte, los sistemas de movilidad forzosa han fracasado desde el momento en que realmente el uso que se ha hecho de ellos es claramente marginal. De los Planes de Empleo aprobados, únicamente el del Ministerio de Defensa se refiere a esta figura.

En general, hay que resaltar la importancia de la movilidad como elemento de carrera pero propugnando la necesidad de introducir importantes modificaciones que permitan un mayor control de la misma y aseguren su incardinación en la planificación general de los recursos humanos de la Administración Pública.

En todo caso, el actual proceso de reducción del número de vacantes, si bien ha de reducir las derivas presupuestarias del Capítulo I, tiene una incidencia directa en la posibilidad de progresión profesional de los funcionarios en el sistema actual de puestos, por lo que es absolutamente necesario compensarla con otras medidas, esencialmente la objetivación de los concursos que vayan a convocarse y la promoción interna.

Para ello es preciso tener en cuenta que las áreas excedentarias de personal no deben seguir siendo receptoras de recursos humanos y, a su vez, es necesario introducir medidas correctoras en los sistemas de movilidad de manera que se propicien entradas netas de personal en las áreas y regiones tradicionalmente deficitarias.

En línea con las afirmaciones sentadas en el apartado precedente, es preciso que desde la Secretaría de Estado para la Administración Pública se dicten los criterios oportunos que permitan, en función de la planificación estratégica de recursos humanos, determinar la conveniencia o no de proceder a cada convocatoria de concurso, restringiendo su uso, e incluso determinando su improcedencia cuando se trate de concursos que se dirijan a las áreas excedentarias de personal; en segundo lugar, atribuir a dicha Secretaría de Estado la competencia para convocar directamente concursos de ámbito restringido y, por último, extender la competencia de autorización hacia la totalidad de los concursos que se convoquen.

Respecto de la convocatoria de concursos de carácter restringido, lógicamente, la política que se siga no puede ser en modo alguno indiscriminada y aunque el MAP deberá orientarlos de forma que las plazas que se convoquen radiquen en aquellas áreas y territorios deficitarios de personal, dirigiéndose hacia los funcionarios destinados en los excedentarios, ello deberá hacerse a la luz de las necesidades reales de la planificación de recursos humanos. En este sentido, habrá áreas excedentarias en un determinado Grupo o Cuerpo de funcionarios que, sin embargo, requieran de la entrada de personal que reúna determinado perfil. Unida a esta medida, deberá instrumentarse la posibilidad de que se incentive de alguna manera la salida de personal de las áreas excedentarias y su entrada en las deficitarias, para lo cual se podrían articular incentivos económicos en forma de ayudas para el traslado del funcionario y su familia (mudanza, viaje de traslado, incentivo económico), que en todo caso constituiría una cantidad a tanto alzado y por una sola vez, posibilidad que, en principio, tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico sin grandes innovaciones normativas.

La incentivación económica de la movilidad voluntaria hacia áreas deficitarias no va a solucionar por sí misma los desequilibrios, pero constituye un elemento clave para invertir la tendencia a su progresiva acentuación, cargando además de legitimidad al MAP para abordar eventualmente la puesta en marcha de mecanismos de movilidad forzosa en los casos imprescindibles.

Las medidas de movilidad forzosa que resulta inevitable introducir para reducir desequilibrios deben instrumentarse con carácter general mediante la movilidad por cambio de adscripción de puestos de trabajo, dada la inoperancia de los demás sistemas, acentuada con la actual reducción de vacantes, y circunscribirse al ámbito provincial salvo en el caso de planes integrales de grandes organizaciones que contemplen una reubicación geográfica de sus efectivos.

No debe olvidarse, por último, la gran relación existente entre los sistemas de movilidad y la promoción interna, siendo ambos elementos los que constituyen hoy por hoy la carrera del personal funcionario.

En este sentido, los concursos, al constituir el principal mecanismo de progresión profesional, no pueden paralizarse sin más. Antes bien, las medidas de mayor control y restricción que se proponen han de ir acompañadas de una extensión a todos los Grupos de titulación de las oportunidades de promoción interna, con lo cual se obtendrían, entre otras, las siguientes ventajas: una percepción clara para los funcionarios de la oferta de oportunidades de mejora de indudable transparencia; un coste menor que el que ofrecen los sistemas de movilidad, y sobre todo, planificable; y un cambio cualitativo de mayor atractivo para el personal funcionario al implicar un cambio de Grupo.

6.1.2. Promoción interna

Se puede constatar, en primer lugar, que la promoción interna, para alcanzar su plena virtualidad, no puede constituir únicamente una parte residual de las plazas que se incluyen en la Oferta de Empleo Público, ni debe constreñirse a formar parte de la convocatoria de plazas para su cobertura por el turno libre.

Expresándolo en otros términos, la política de promoción llevada a cabo durante la etapa 1985-1994 no satisfacía las expectativas de promoción creadas en los diferentes Grupos, lo que queda claramente reflejado por la baja tasa de cobertura de estas plazas aun en los años de grandes ofertas.

Por otra parte, finalizado ya el proceso selectivo de acceso por promoción interna al Grupo C, correspondiente a las 1.000 plazas de 1995, así como alguno de los procesos específicos de promoción interna derivados de la aplicación de Planes de Empleo aprobados, cabe afirmar que los resultados obtenidos de los mismos pueden ser valorados de forma positiva.

En este sentido, respecto del proceso de promoción interna correspondiente a las 1.000 plazas de 1995, el número de candidatos que solicitó participar en el proceso, (más de 37.000 en los Cuerpos adscritos a este Departamento y cerca de 17.000 en la Administración de la Seguridad Social) es una buena prueba de las expectativas generadas. El sistema, además, se ha percibido por los aspirantes con gran transparencia y basado en los principios de mérito y capacidad.

Es conveniente, en consecuencia, extender a todos los Grupos el sistema de acceso mediante procesos específicos de promoción interna. Es preciso tener en cuenta en este sentido que, en un contexto de reducción de la movilidad voluntaria (que era la única vía de progresión profesional), es imprescindible articular una política de promoción que ocupe su lugar.

Las ventajas de esta propuesta estriban en que la promoción interna se percibe por el personal funcionario como un sistema más transparente y objetivo que el concurso y la comisión de servicios, considerados con carácter general más arbitrarios. A ello se añade el que el gasto que generan estos procesos es perfectamente previsible y más reducido que el generado por la movilidad voluntaria y, por último, se produce una mejora generalizada de la formación, tanto de aquellos aspirantes que superan el proceso como de los que participan en el mismo sin conseguir superarlo.

Cabe objetar no obstante un inconveniente a la promoción interna como único elemento de carrera, pues la progresión profesional quedaría configurada con un excesivo academicismo.

Asimismo, se corre el riesgo de desequilibrar los Grupos y, en este sentido, es preciso que la promoción interna vaya acompañada de una política de Grupos y Cuerpos.

Contrastada la eficacia del sistema de acceso por promoción interna mediante convocatoria independiente, la Oferta de Empleo Público para 1997 ha previsto que se convocarán durante este año 80 plazas de promoción interna del Grupo B al A, 250 plazas del Grupo C al B y 50 plazas de Grupo E al D, que se unen a las 1.000 plazas de acceso por promoción interna al Grupo C que restaban para este año, con lo que se abre una línea de promoción hacia todos los Grupos de titulación.

Dada la necesaria relación existente entre promoción interna y movilidad, del mismo modo que en ésta se propone restringir su uso a las áreas con superávit de personal para dirigir los recursos hacia áreas deficitarias, las convocatorias de promoción interna podrán prever que los funcionarios destinados en áreas excedentarias no obtendrán el acuerdo necesario de la Administración para permanecer en su puesto de trabajo y, al mismo tiempo, la oferta de vacantes, en atención a las necesidades del servicio, se hará en áreas deficitarias de personal. Todo ello, lógicamente, con las matizaciones precisas que impidan de hecho traslados involuntarios de ámbito supraprovincial.

Por último, y con independencia de que deberá ser el Estatuto la norma que aborde la problemática señalada en relación con los Grupos de titulación y los Cuerpos y Escalas de funcionarios, no cabe duda de que los procesos de promoción interna ya iniciados y los que van a iniciarse en 1997 para la totalidad de los Grupos, introducirán en el sistema una válvula de escape que deberá contribuir a relajar las tensiones que existen actualmente en dichos Grupos.

La promoción interna se configura en consecuencia como un instrumento de gran potencialidad para aliviar la problemática existente en la actual distribución por Grupos, junto a la señalada eficacia como instrumento de carrera y progresión profesional frente a los sistemas de movilidad.

Por otra parte, la determinación de los Cuerpos en los que se produzca el acceso por promoción interna, cuya decisión corresponde al MAP, requiere un análisis en profundidad de las distintas alternativas puesto que de la opción que se elija dependerá en gran medida el éxito y la continuidad de esta nueva política de promoción.

6.2. Políticas de personal laboral

La limitación de las autorizaciones de las convocatorias de promoción interna está reduciendo de hecho la posibilidad de una carrera profesional del personal laboral fijo. Esta situación ha influido en «contaminar» los procesos de funcionarización,

que inevitablemente son percibidos como una vía para acceder a la condición de funcionarios y disfrutar así de una movilidad que, en nuestro actual sistema, supone en gran medida una progresión profesional cierta al materializarse en la ocupación sucesiva de puestos mejor retribuidos. Así, la funcionarización, que no es un derecho, ha sido percibida como tal, con fuerte presión sindical para la reducción de la dificultad de las pruebas, lo que a su vez ha provocado descontento en el personal funcionario.

La necesidad de articular mecanismos negociados de promoción interna de personal laboral es clara como elemento decisivo de estímulo y motivación. Ello exige, sin embargo, la reducción drástica del número de convenios colectivos y su sustitución por un Convenio Único del Personal Laboral que contemple, junto a la promoción interna, mecanismos de movilidad que permitan compensar las plantillas de las organizaciones.

En todo caso, sería posible autorizar las convocatorias de promoción interna condicionándolas a que no se solicite personal temporal para cubrir las vacantes resultantes.

Hay que tener en cuenta que esas vacantes se producen en buena medida en las categorías de limpiadoras, ordenanzas, vigilantes, telefonistas, mozos y otras correspondientes a oficios, en los que cabe plantearse la posibilidad de su realización progresiva a través del Capítulo II.

Esto es algo que con carácter general los Ministerios y Organismos no desean plantear por dos motivos:

- 1) Estrecheces presupuestarias del Cap. II.
- 2) Temor a ser acusados de «privatizar» los servicios de limpieza, vigilancia, etc.

El primero de los motivos es el que hace necesaria una aplicación progresiva de esta política pero el segundo es con frecuencia decisivo, por lo que corresponde al Ministerio de Administraciones Públicas enunciar y asumir la responsabilidad de esa política.

Por tanto, la promoción interna debe autorizarse, vinculándose a que no se repongan efectivos en las vacantes resultantes en determinadas categorías.

La política de promoción interna del personal debe estar conectada con la política integral de personal y cumplir, por tanto, los siguientes objetivos:

- Motivación del personal.
- Disminuir la presión sobre la OEP en determinadas categorías (aquéllas a las que se promociona).
- Paulatina sustitución del empleo en las categorías de limpiadoras, telefonistas, vigilantes, subalternos, mozos, etc., procurando su paso a Capítulo II, mediante la contratación de estos servicios con empresas externas (se

desarrollará en la política de contratación). Este proceso debería acompañarse con la supresión progresiva de las plazas correspondientes a estas categorías en el catálogo de personal laboral.

- En el contexto de un nuevo Convenio Único, ha de servir también para reequilibrar plantillas. En la actualidad, la promoción sólo se concibe en el seno de cada convenio colectivo. El Convenio Único propiciaría la movilidad entre Departamentos conjugada con el ascenso.

6.2.1. *Negociación colectiva*

Es profundamente disfuncional mantener por mucho más tiempo la situación de las distintas Mesas de Negociación de Convenios Colectivos Departamentales y de Organismos que se encuentran pendientes de la solución que se adopte en el Acuerdo-Marco. Todo ello teniendo en cuenta que las materias contempladas en el Título V del Acuerdo Administración-Sindicatos de 7 de febrero de 1995 (movilidad, clasificación profesional, unificación de convenios) no podrán ser negociadas en el seno de las Comisiones de Negociación de los diferentes colectivos mientras no se haya firmado el citado Convenio Único.

El Convenio Único se considera, pues, válido como instrumento para avanzar en la homogeneización y unificación de las relaciones laborales en la Administración Pública y racionalizar las condiciones laborales de los trabajadores, tal y como aparece configurado en el artículo 83 del Estatuto de los Trabajadores. Se trata de un instrumento jurídico configurado como elemento de estructuración de los convenios colectivos negociados en un ámbito general determinado y que puede fijar criterios de complementariedad de sus diversas unidades de negociación o reservar el tratamiento de determinadas materias al régimen establecido con carácter exclusivo en el propio Convenio Único.

Se debe aprobar urgentemente un Convenio Único que contemple cláusulas relativas a la racionalización del trabajo en materia de movilidad funcional e interconvenios, sistema de provisión de vacantes y promoción, clasificación profesional, jornada y horarios, vacaciones, licencias y permisos, suspensión del contrato de trabajo, régimen disciplinario, unificación del sistema retributivo, etc., y que desarrolle los siguientes principios:

- Uniformar las condiciones de trabajo básicas o generales del personal laboral, con el objetivo de que sean homogéneas y de aplicación directa y efectos normativos para todos los convenios colectivos.
- Establecer un sistema homogéneo de clasificación profesional y ordenación de categorías con el fin de facilitar la movilidad funcional e interconvenios del personal,

impulsando mecanismos de promoción e instituyendo principios de carrera dentro de cada grupo profesional.

- Regular de forma común los grupos funcionales de carácter horizontal que sean similares en todos los ámbitos de negociación.
- Establecer criterios de ordenación jerárquica de categorías similares en todos los convenios, de modo que sea posible la comparación entre ellas y la equidad en su tratamiento retributivo.
- Introducir una mayor racionalización y homogeneización en la gestión del personal laboral en la Administración, implantando avances técnicos en la gestión de los recursos humanos, fundamentalmente a través del estudio y aplicación de metodologías de valoración de categorías profesionales y evaluación del desempeño.
- Instrumentar mecanismos de movilidad funcional entre trabajadores de categorías diferentes, pero de contenido similar en cuanto a exigencias de capacitación.
- Fijar las líneas básicas del proceso temporal de unificación de los convenios colectivos.

El Convenio Único constituye, además, un requisito imprescindible para que pueda articularse una política coherente de personal laboral que forme parte de la planificación integral de recursos humanos.

6.2.2. Funcionarización

El proceso de funcionarización es un proceso complejo en el que confluyen distintos intereses, tanto de la Administración como del personal laboral y funcionario. Dado que este proceso es conveniente que siga adelante en virtud de lo dispuesto por la legislación de Función Pública y por el Acuerdo Administración-Sindicatos de 1994, debería convertirse en una política plena de recursos humanos.

Para el personal laboral, la funcionarización ha sido visualizada como un medio de promoción interna de este personal al margen de la Oferta de Empleo Público, dado que la misma ha sido muy restringida, y que las convocatorias de promoción interna de personal laboral en los últimos años no han sido automatizadas por parte del Ministerio de Administraciones Públicas.

Para los Ministerios, la funcionarización ha sido un trámite que había que cumplir por imperativo legal. Por ello, los Departamentos han diseñado unas pruebas selectivas dirigidas a cumplir dicho trámite. Por este motivo, en muchos casos, no se ha entendido que estos procesos suponen un ingreso de personas en Cuerpos y Escalas de funcionarios, con los mismos derechos de movilidad, promoción y retribuciones, entre otros, que

el resto de los funcionarios de carrera. El acceso al mismo Cuerpo o Escala, por una vía con un grado de dificultad notablemente menor que la correspondiente al turno libre, ha producido agravios comparativos importantes entre funcionarios del mismo Cuerpo o Escala.

Para la Secretaría de Estado para la Administración Pública, el proceso de funcionarización en Cuerpos y Escalas departamentales, por los motivos antes expuestos, ha supuesto un precedente que no era conveniente seguir al abordar la funcionarización en Cuerpos y Escalas interdepartamentales. Por ello se han diseñado unas convocatorias de pruebas de funcionarización en los Cuerpos Informáticos con el objetivo de que los aspirantes que superen las pruebas selectivas posean un nivel similar al que poseen los que las superan por el turno libre, teniendo en cuenta las especiales características de los participantes.

En todo caso, el porcentaje de aprobados, hasta el momento inferior a los producidos en los procesos departamentales, hace reflexionar sobre el desarrollo de futuros procesos de funcionarización como el que se va a realizar en las Escalas interdepartamentales. Para este proceso es necesario el Acuerdo con las Organizaciones Sindicales para una mejor adecuación del régimen jurídico de los empleados públicos, dando cumplimiento a las disposiciones establecidas en el artículo 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de las que está pendiente, esencialmente, la citada funcionarización a las Escalas interdepartamentales adscritas a la Secretaría de Estado para la Administración Pública.

La funcionarización en Escalas interdepartamentales deberá realizarse por medio de pruebas selectivas adecuadas en las que se exijan los principios de mérito y capacidad. Este proceso ha de ser transparente, y ha de tener además en cuenta los méritos de los trabajadores. También debe asegurarse un nivel digno de preparación.

6.2.3. Contratación de personal temporal

Los principales aspectos a destacar en la problemática del personal laboral temporal en la Administración General del Estado, en cuanto a los efectivos incorporados, son los siguientes:

- 1) Incremento de la contratación temporal tras la reducción del número de plazas de la Oferta de Empleo Público a partir de 1992.
- 2) Concentración de las bolsas de empleo temporal en determinadas áreas administrativas. En concreto, aquéllas con gran carga de gestión y deficitarias de personal (Defensa, Instituciones Penitenciarias, INEM, Seguridad Social, Policía, Hacienda, INSERSO, Correos, ...).

- 3) Crecimiento de las contrataciones que ha afectado sobre todo a niveles bajos (auxiliares, personal subalterno y de limpieza).
- 4) Cobertura, en ocasiones mediante personal temporal, de puestos de trabajo fijos y funciones de naturaleza estructural y permanente.

Por tanto, la política de contratación temporal no ha sido coherente ni coordinada con la aplicada a la OEP. No se ha tratado enmarcada en una política general de actuación. Esto demuestra la escasa eficacia de los «gestos» de restricción en la OEP de cara a la opinión pública, si no van acompañados de una política global de entrada.

Esta situación ha disminuido gravemente la transparencia en el acceso al empleo público, ha generado bolsas de personal temporal e interino desempeñando tareas estructurales que a su vez han dado lugar a dos procesos:

- concesión de la continuidad de los contratos que caducaban;
- necesidad de abordar procesos de consolidación del empleo temporal muy conflictivos y costosos, que además se traducen en convocatorias de concurso-oposición que, a pesar de ser escrupulosamente legales, transmiten a los ciudadanos la sensación de que el candidato externo tiene unas reducidas posibilidades de aprobar.

Los principales aspectos a destacar en la problemática del personal laboral temporal en la Administración General del Estado, referidos a las modalidades de contratación y el procedimiento son:

- 1) Incorporación mediante forma temporal, de efectivos que en realidad desempeñaban tareas permanentes, por la utilización de determinadas modalidades de contratación.

Las formas contractuales de fomento de empleo e interinidad han arropado en términos generales esta circunstancia.

- 2) Cobertura, en algún caso, de situaciones de empleo estructural bajo la modalidad de obra o servicio determinado.
- 3) Inclusión de cuatro situaciones diversas en el contrato por «interinidad atípica»:

1.ª) Los contratos de interinidad exentos de autorización por parte de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda, según lo establecido en la Circular de 12 de abril de 1993 (sustituciones consecuencia de baja por maternidad

o baja por enfermedad o accidente de no muy larga duración).

2.ª) Los contratos de interinidad efectuados para los trabajadores que sustituyen a otros que se jubilan anticipadamente a la edad de 64 años. Se le otorga un plazo máximo e improrrogable de doce meses, en atención a cumplir las medidas de contención de gasto público y evitar la tasa de reposición de efectivos, como señalan diversas normas desde 1995. La continuidad de estos contratos sólo se atiende en casos de urgencia y necesidad.

3.ª) Los contratos de interinidad que ocupan plazas de catálogo, es decir, de personal laboral fijo vacantes cuya cobertura, por razones de urgencia y necesidad, se hace imprescindible.

La permanencia en el puesto de trabajo será hasta que éste «se provea por los procedimientos legalmente establecidos».

Éstos son, por tanto, puestos de trabajo fijos cubiertos temporalmente y que constituyen la verdadera «válvula de escape» del sistema consecuencia del constreñimiento cada vez mayor de la Oferta de Empleo Público.

Puede considerarse entrada neta al sistema, que no cumple la condición de temporalidad.

4.ª) Por último, hay que mencionar los contratos de interinidad efectuados como consecuencia de la conversión contractual desde otros, generalmente de fomento de empleo, (Real Decreto 1989/84) aunque pueden haberse dado casos de conversión desde lanzamiento de nueva actividad (artículo 5 del antiguo Real Decreto 2104/84).

Esta conversión, realizada según lo pactado en el Acuerdo Administración-Sindicatos de 15 de septiembre de 1994, da continuidad en el empleo a aquellos trabajadores cuyos contratos finalizarán a lo largo de la vigencia del Acuerdo (1995-1996-1997) y que ocupan puestos cuyas funciones se considerarán de naturaleza estructural o permanente.

El personal que, según el artículo 15.1.c. de la Ley de Medidas, desempeñaba funciones propias de funcionarios se transforma provisionalmente en funcionarios interinos, mientras que el personal con tareas propias de laboral, se convierte en laboral interino «atípico».

Supone también entrada neta al sistema.

- 4) Peculiaridad del Ministerio de Defensa, que posee un gran volumen de personal laboral, tanto fijo como temporal.

Posee, además, una modalidad contractual (el Real Decreto 2205/80) que regula las relaciones de trabajo de su personal civil no funcionario.

Cuando contrata temporalmente, este Ministerio siempre lo hace con cargo a este contrato, independientemente de que pueda recoger otra segunda modalidad en virtud, por ejemplo, de que la autorización para contratar que se le otorgue le señale una modalidad concreta, por ejemplo, interinidad¹.

- 5) Reducción de empleo fijo por la denegación de la continuidad de la persona contratada para sustituir al trabajador que se jubila anticipadamente. Sólo en caso de urgencia y necesidad se autoriza la continuidad de ese personal.
- 6) Reducción del número de autorizaciones de contratación, para dar cumplimiento a la necesidad de reducción de gasto.
- 7) Complejidad excesiva del procedimiento de autorización en detrimento de su agilidad y claridad en cuanto a la responsabilidad de su gestión.

Independientemente de las posibles acciones a adoptar para hacer frente al significativo volumen de empleo temporal que atiende tareas estructurales y que se analiza en el apartado siguiente (consolidación de empleo temporal), el objetivo no puede ser otro que devolverle a la contratación temporal el carácter residual que le corresponde, eliminando la entrada neta de personal temporal para atender funciones estructurales y permanentes y utilizándola exclusivamente para atender necesidades coyunturales; que son básicamente:

- Necesidades estacionales de Correos (elecciones, campañas navideñas, etc.).
- Campañas de prevención de incendios y riesgo (Medio Ambiente).
- Elaboración de encuestas del Instituto Nacional de Estadística (INE) o campañas del Impuesto de la Renta (IRPF) por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- Actividades extraescolares del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).
- Sustituciones por interinidad, incapacidad transitoria, vacaciones, etc., que no es necesario autorizar de acuerdo con la normativa vigente.
- Proyectos de investigación.
- En general, todo aquello que suponga una carga especial sobre las tareas habituales como médicos y ATS

para los puntos de asistencia en los desplazamientos de vehículos en verano, necesidad de reforzar centros de atención sanitaria, por ejemplo, etc.

- Obras o servicios, muy concretos, con una clara finalización vinculada a la de la obra o servicio.
- Tareas que hayan de ser desempeñadas por personal de alta dirección.
- Atención a compromisos puntuales de España con el extranjero (cooperación, proyectos o tareas concretas).

De esta relación procede analizar con más detalle algunas situaciones, sobre todo a la luz del sistema de selección de este personal (si repite o no anualmente, expectativas generadas, etc.). También hay que considerar la finalidad del actual cupo de autorizaciones a Correos, en alguna medida destinado a cubrir necesidades estructurales de plantilla.

En todo caso, no puede olvidarse que la experiencia demuestra que las medidas drásticas que no van precedidas de un análisis global han generado con frecuencia problemas tan o más graves que los que pretendían solucionar, por lo que difícilmente puede congelarse toda la entrada por esta vía sin reconsiderar la política de OEP que, con las restricciones que sea preciso, ha de recuperar su protagonismo como instrumento único de reclutamiento externo, por razones de transparencia en el acceso al empleo público y por necesidades de planificar adecuadamente la entrada de personal.

6.2.4. Consolidación de empleo temporal

La consolidación de empleo temporal es un proceso nuevo en la Administración General del Estado. Por ello, a diferencia de las demás políticas de personal laboral, no se incluye una introducción a este tema, sino que se analiza la situación actual y las posibles medidas a adoptar.

En el ámbito de la Administración General del Estado, es decir, en el ámbito tradicional de la Oferta de Empleo Público, podemos considerar que el volumen de personal temporal que desarrolla funciones permanentes es de 16.957 personas, de las cuales 11.241 corresponden a personal laboral temporal y 5.716 a funcionarios interinos.

Hay que tener en cuenta que no se incluye el personal temporal que presta servicios en las entidades que, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, se incluyen ahora en el ámbito de la Oferta de Empleo Público (Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, Administración de Justicia, Entes Públicos del artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria, etc.), personal cuya situación y proble-

mática se comienza a analizar ahora en profundidad por el Ministerio de Administraciones Públicas.

En principio, el objetivo es reducir el empleo temporal en la Administración General del Estado a su dimensión lógica, es decir, aquella que se deriva de sus necesidades estacionales, coyunturales, etc., por lo que la cifra de personal citada constituye, en principio, el máximo volumen potencial de empleo a consolidar.

Sin embargo, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, en su Disposición Transitoria tercera, relativa a la Oferta de Empleo Público para 1997, establece que ... «No obs-

tante lo dispuesto en otros artículos de esta Ley, las Administraciones Públicas podrán convocar el 25% como máximo de los puestos o plazas que estando dotados presupuestariamente ... se encuentren desempeñados interina o temporalmente».

Dada la enorme ampliación del ámbito de la OEP para 1997, el techo máximo de consolidación en la Administración General del Estado en ese ejercicio viene dado por el cómputo total de personal temporal en el nuevo ámbito y los procesos de consolidación previstos en ámbitos tan significativos como el INSALUD, el personal docente del Ministerio de Educación y Cultura o el personal al servicio de la Administración de Justicia, de acuerdo con el siguiente cuadro:

	Volumen máximo de consolidación	OEP
Administración General	17.769	
Personal Docente	12.072	2.000
INSALUD	32.573	7.177
Administración de Justicia	3.976	3.081
Total	66.390	12.258
25%	16.597	
Margen de consolidación en la Administración General del Estado	4.339	

El límite que se va a considerar es un límite máximo y sería igual al total del personal temporal. Efectivamente, el personal estructural nunca podría ser superior al total de personal temporal, pero sí podría hipotéticamente igualarlo.

Así, el volumen máximo de la consolidación sería de 4.339 puestos, como se recoge en el precedente cuadro.

Reflexión final

El conjunto de consideraciones hasta aquí efectuadas ponen de manifiesto una compleja situación en la que, en un entorno dinámico y de cambio, la Administración del Estado debe abordar en profundidad el desarrollo de una política de planificación de recursos humanos que haga coherente la totalidad de los diversos instrumentos de que dispone en las políticas de empleo público.

La cultura de la organización, la tendencia inercial a la consolidación de situaciones e incluir el crecimiento sostenido en

la dotación de efectivos, no constituye ciertamente el mejor escenario para abordar en profundidad las cuestiones planteadas.

En cualquier caso, el conocimiento detallado de la realidad y el establecimiento de estrategias comunes por los responsables de recursos humanos de la multiplicidad de organizaciones que componen el entramado de la Administración General del Estado, han de constituir condiciones necesarias y de partida para abordar la cuestión.

El desafío de obtener unas organizaciones adecuadamente dotadas para la prestación de los servicios públicos, con las capacidades de gestión de recursos humanos que su marco funcional y organizativo exigen, seguramente es el mejor instrumento para asegurar la implantación efectiva de políticas de planificación de personal en las Administraciones Públicas.

Sin duda, el capital más importante que poseen las Administraciones Públicas es el capital humano. De la planificación, gestión e inversión que hagamos en él, dependerá en gran medida el nivel de calidad de los servicios públicos que se prestan y la satisfacción de las demandas de los ciudadanos, razón de existir de las Administraciones Públicas de nuestros días.

Notas

• Director General de la Función Pública, MAP.

** Subdirector General de Planificación y Selección de Recursos Humanos, MAP.

*** Subdirector General Adjunto de Planificación y Selección de Recursos Humanos, MAP.

¹ Sus autorizaciones, por tanto, a veces figuran en base de datos por el Real Decreto 2205/80, y a veces con cargo al contrato por interinidad atípica, regulado en el Real Decreto 2546/94.

Documentación
Administrativa

DA

244-245

ENERO-AGOSTO, 1996

EL CONSEJO DE ESTADO

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Documentación
Administrativa

DA

246-247

SEPTIEMBRE, 1996-ABRIL, 1997

EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Publicación cuatrimestral del Instituto Nacional de Administración Pública, especializada en Derecho Administrativo y Organización y Gestión de las Administraciones Públicas.

Aparecida en 1958, la característica más destacada de su actual etapa es la dedicación monográfica de cada número a una cuestión específica, que se analiza desde diferentes puntos de vista por acreditadas firmas de España y otros países.

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidente: Alejandro Nieto García. **Vocales:** José Javier Abad Pérez, Óscar Alzaga Villamil, Manuel Aragón Reyes, Enrique Argullol Murgadas, Gaspar Ariño Ortiz, Miguel Beltrán Villalva, Andrés de Blas Guerrero, José Manuel Castells Artche, Íñigo Cavero Lataillade, Rafael Gómez-Ferrer Morant, Francisco González Navarro, Jesús González Pérez, Luis Morell Ocaña, Sebastián Martín-Retortillo Baquer, José Ramón Parada Vázquez, Jesús Prieto de Pedro, Eduardo Roca Roca, Ángel Rodríguez García, Juan Alfonso Santamaría Pastor, Gumersindo Trujillo Fernández.

Director

Luciano Parejo Alfonso

Edita:

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Instituto Nacional de Administración Pública
ISSN: 0012-4494
NIPO: 329-97-004-5
Depósito legal: M. 581-1958
Imprime: Solana e Hijos, A.G., S.A.
San Alfonso, 26. 28917 Madrid

Suscripciones y Administración:

Instituto Nacional de Administración Pública
Publicaciones Periódicas
Atocha, 106. 28012 Madrid
Teléfono: 349 31 04

Precios:

Suscripción anual 4.000 ptas.
Número sencillo 1.700 ptas.
Número doble 3.400 ptas.
Más 4 por 100 de IVA y 300 ptas. de gastos de envío