

La ordenación jurídica de los planes de empleo: referencia al ámbito local

Alberto Palomar Olmeda

SUMARIO: I. UBICACIÓN DE CONTEXTO DE LA PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS. II. LOS RECURSOS HUMANOS Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA. III: LOS PLANES DE EMPLEO. 1. El alcance de la reflexión pública en la planificación. 2. Procedimiento para la elaboración, aprobación y ejecución. IV. PROBLEMATICA GENERAL DE SU APLICACIÓN EN EL MARCO DEL DERECHO PÚBLICO: 1. Consideración territorial: la viabilidad de otros instrumentos similares. 2. La conexión con las relaciones de puestos de trabajo. V. La ordenación de los recursos en el ámbito local. VI. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. UBICACIÓN DE CONTEXTO DE LA PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

La introducción por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de un instrumento tendente a conseguir la planificación estratégica y sistemática de los recursos humanos en el ámbito de lo público e incluso la reordenación de los mismos ha supuesto un hito diferencial en la que hasta esos momentos constituía la forma general de gestionar los recursos humanos en el ámbito de las Administraciones. Significa esto que al legislador y a la propia Administración le importan ahora de una forma definitiva una serie de valores que tradicionalmente no habían formado parte de la cultura directiva de lo público, de forma que la preocupación por la eficiencia, por la eficacia, por el control del gasto o para ser más exactos por la adecuación del mismo, dejan de ser formulaciones retóricas sobre las que siempre existen pronunciamientos en aquel ámbito, formuladas en plano de los deseos que obtener, para, a partir de esta reforma, convertirse en instrumentos que la hagan posible y eliminen ese carácter teórico y voluntarista con el que a menudo se intenta su aplicación al ámbito gestor.

No obstante, sí debe precisarse que esta reflexión sobre los recursos humanos, sobre la necesidad de una gestión global de los mismos que parta de posiciones científicas y fundadas y que abandone la tradicional improvisación que, en muchas ocasiones, han tenido en esta mate-

ria los gestores públicos, no debe descontextualizarse. Lo que realmente está ocurriendo en el ámbito público —y ésta no sería sino una prueba más— es que es necesaria la reforma de las pautas administrativas de funcionamiento, ya que las tradicionales no responden a los esquemas y exigencias que hoy demanda la sociedad de las Administraciones Públicas en su conjunto.

Sin perjuicio de remitirnos a lo que de forma más detenida hemos indicado sobre este extremo en otra ocasión ¹ sí parece necesario ahora apuntar, siquiera sea someramente, las causas fundamentales de la necesidad de la reforma administrativa.

A este respecto no es un tópico recurrente el que comencemos señalando como primer factor el de la evolución de los fines estatales y especialmente la imbricación de los conceptos Estado-sociedad que, como se ha dicho, es la consecuencia del nuevo modelo de Estado ², conlleva necesariamente una transformación del papel de la Administración pública de nuestros días y, por ende, de las formas y técnicas de actuación de la misma, con el objeto de poder cumplir con los nuevos fines estatales. Esta referencia es prácticamente de obligada cita, pero, insistimos en que a nuestro juicio no puede considerarse un proceso superado, ni mucho menos. La adaptación a las nuevas realidades y a las nuevas prestaciones de las Administraciones públicas no puede entenderse concluida sino en muchos casos meramente apuntada.

Este proceso de transformación está siendo objeto de análisis y debate en los más variados ámbitos doctrinales y administrativos ³. Aceptemos a modo de punto de partida las palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA ⁴.

¹ Vid. PALOMAR OLMEDA, A. «Planes de Empleo y reforma administrativa». *Revista Gestión de Políticas Públicas*. n.º 2. Madrid 1995.

² Esta es la tesis mantenida por PAREJO ALFONSO, en *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid 1983. Pág. 95, cuando afirma que «la tónica crisis de la Administración y el Derecho administrativo afecta pues, más bien, como acabamos de ver al modelo de Estado, en cuanto construcción positiva y dogmática de su organización y funcionamiento; construcción que no se ha revisado al compás de las transformaciones reales, sobrecargando las categorías y las técnicas concebidas y formuladas para soportar otros contenidos...».

³ Especialmente acertado me parece el trabajo de PRATS Y CATALÁ, J. «Derecho y management en las Administraciones Públicas (notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas)» en *Revista del CLAD* núm. 3 enero de 1995 págs. 91 y ss.

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Revolución francesa y Administración contemporánea*, 2ª ed., pág. 27, Madrid, 1981.

quien nos recuerda que en la estructura de Estado inspirada en la clásica división de poderes no tiene cabida una Administración como la de nuestros días, nacida de la Revolución francesa y que postulaba entre sus grandes principios el de reformar la estructura social, para lo cual era necesario un poder fuerte diferente a los señalados en la concepción tripartita y capaz de servir de motor del cambio. Este mismo aspecto es reconocido por PAREJO cuando señala que una de las causas de la transformación administrativa es la «ruptura de la imagen tradicional de identificación de los poderes en sentido de organización con las funciones del Estado... con progresiva formalización de éstas...»⁵

Este proceso supone una transmutación del poder ejecutivo que, como indica el propio GARCÍA DE ENTERRÍA⁶, no es sólo de cantidad sino, sobre todo, de calidad. A este respecto indica que «el supuesto poder ejecutivo se ha sustantivado en un sujeto real y verdadero, autosuficiente para su desenvolvimiento en virtud de los mecanismos técnicos que ya consideramos, que le aseguran su exención respecto de los otros poderes. Es realmente un sujeto que actúa, persiguiendo, como todo sujeto, multitud de fines, no limitados, por supuesto, al simple resultado coactivo de las leyes y de las sentencias».

En este sentido es importante resaltar que la Administración a la que aquí se hace referencia, esto es, la Administración de nuestros días, es algo más que un mero instrumento ejecutor de las normas que dicta otro poder dentro del Estado. Su individualidad propia, su diferenciación mimética de los poderes estatales o de las funciones de éste, su personalidad jurídica, y, especialmente, aunque este factor no se ha resaltado suficientemente (salvo los trabajos de PAREJO⁷) la pérdida del valor programador que siempre había tenido la Ley, hacen del concepto Administración Pública un concepto con entidad sustantiva independiente, puesto que a través de ella se cumplen materialmente los fines del Estado plasmados o no en normas con el rango formal de Ley.

La Administración de nuestros días cumple sus funciones de ejecución de la ley y otras que ella misma establece en virtud de su potestad reglamentaria y organizatoria, a la vez que un conjunto de actividades

⁵ PAREJO ALFONSO, L. *Estado... ob. cit.*, pág. 97.

⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Ob. cit.*, pág. 65.

⁷ Especialmente puede verse su libro *Crisis y renovación en el Derecho público*. Madrid 1991. Págs. 44 y siguientes.

materiales y de pura ejecución cuya cobertura se encuentra en su propia labor planificadora (plasmada o no en normas jurídicas), o simplemente con la habilitación que le otorga la cobertura presupuestaria ⁸.

La cuestión que tradicionalmente se ha suscitado es la de determinar cuáles son los métodos y las formas que se utilizan para ejecutar materialmente este conjunto de actividades. Este debate histórico puede sintetizarse en dos grandes problemas: las formas de la gestión pública y la individualidad propia de las técnicas de gestión. Cuestiones ambas cuyo desarrollo trasciende sobradamente el propósito del presente trabajo.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario indicar que el debate tiene perfiles bastante más amplios y se mezcla con cuestiones de mayor calado como la titularidad de los servicios públicos. Unas y otras cuestiones conforman un conjunto de problemas que tienen como denominador común el de intentar la adecuación entre las pautas administrativas de actuación y las exigencias comunes de los ciudadanos frente a todas las formas de prestación de servicios y que se centran en las técnicas de funcionamiento del propio servicio. Este tronco común estaría representado por la calidad de los servicios —expresión que utilizamos en este momento en un sentido vulgar—, por la búsqueda de la eficacia gestora y por la eficiencia en la utilización de los recursos, en otras palabras, lo que hoy se conoce como *management*. A nuestro juicio, y sin menospreciar la discusión sobre el volumen de lo público, es absolutamente consustancial en nuestros días que el debate se centre en la necesidad de prestar los servicios públicos desde parámetros de calidad en la gestión pública que permitan una mayor legitimación de la misma frente a la propia sociedad, de modo que deje de presentarse la Administración de lo público desde posiciones irreconciliables con esa sociedad que a menudo la vive como un mal inevitable del que debe «tirar» sin más justificación, en muchos casos, que la propia inercia histórica de las sociedades de nuestros tiempos.

La asunción de mayores fines y tareas por el Estado, la diversidad de las mismas ⁹, su complejidad y naturaleza hacen que la asunción di-

⁸ Sobre la concepción del presupuesto como instrumento de programación y planificación y el alcance del mismo puede verse nuestro libro *El procedimiento administrativo y la ejecución presupuestaria y su control*. Madrid 1995.

⁹ Sobre el tema puede verse: POSADA HERRERA, J. *Lecciones de Administración*. pág. 72, Madrid, 1988.

recta de la gestión por los propios órganos administrativos comience a ser cuestionada. Este cuestionamiento constituye, o mejor aún debe constituir un estímulo permanente para la búsqueda de soluciones que aproximen a la sociedad un ámbito gestor del que quizá no pueda disponerse, pero que en todo caso debe afrontar un permanente reto de superación. Reto del que, por otra parte, muy probablemente no pudieran salir victoriosos los rutilantes esquemas privados que, a mi juicio, no han probado su idoneidad para afrontar, seriamente y sin grandes traumas ni rupturas, un proceso del calibre y con los condicionantes de todo orden del que viven nuestras Administraciones Públicas, abocadas a transmutar sus esquemas garantistas y esencialmente reguladores por otros en lo que prima la concepción real de servicio y de gestión de un fuerte acervo prestacional.

La importancia del debate propuesto y aun los tonos críticos que la sociedad tiene, en muchos casos, respecto de la gestión pública está azuzado por la importancia económica general de la gestión pública. En este sentido debe recordarse que a principios de los ochenta el gasto gestionado públicamente se situaba en todos los países de la CEE en torno al 50% del Producto Interior Bruto y que se mantiene en los momentos actuales en torno al 45% ¹⁰. Las principales razones del incremento del gasto público están centradas, según ARIÑO, en el peso del denominado gasto social (educación, sanidad y seguridad social), que alcanza entre el 35% y el 40% del gasto estatal ¹¹. Este crecimiento y el peso real del mismo en las magnitudes económicas de los países ha sido objeto de algún cuestionamiento al hilo, como señala ARIÑO, de lo que «los economistas subrayan que la demanda de cualquier bien normal a precio cero tiende a ser infinita, por lo que si no se produce un racionamiento vía precios... se produce un deterioro de la calidad y un racionamiento vía colas y lista de espera...» ¹². Este cuestionamiento, ideologías aparte, no va a apartarnos del camino inicial. A nuestro juicio, lo que puede y debe ponerse en cuestión es el volumen y la situación estratégica del Estado en la vida social pero no su presencia, ya que resulta evidente que el relanzamiento industrial, la actividad económica y, en general, lo que ahora se denomina vulgarmente el merca-

¹⁰ Es curioso comprobar como Estados Unidos en el mismo período pasa del 12 por 100 a, prácticamente, el 35% que mantiene en los momentos actuales.

¹¹ ARIÑO ORTIZ. G. *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*. Madrid 1993. Pág. 27.

¹² ARIÑO ORTIZ. G. *Economía y Estado... Ob. cit.* Pág. 39.

do, han demostrado suficientemente en la historia su imposibilidad de actuar como verdaderos mecanismos reequilibradores de las necesidades sociales. Y que, finalmente, sin ese efecto de solidaridad y equilibrio es muy difícil mantener la paz social en nuestros días. Por tanto, a nuestro juicio, es perfectamente lícito y razonable el debate del monto global de la presencia estatal y aun referido a su presencia sectorial, pero no el de la necesidad de que el Estado actúe como elemento de equilibrio y solidaridad social, que debe estar fuera de toda duda.

En todo caso, y centrada así la cuestión, lo verdaderamente relevante es el análisis de cómo las Administraciones Públicas contribuyen a hacer efectivo este proceso, máxime en épocas como la presente en la que la situación económica y el coste de las medidas puede condicionar la propia existencia o implantación de éstas. En esta línea no es aventurado indicar que la Administración Pública, en cuanto conjunto de elementos orgánicos, personales y materiales, no es ajena a dicha transformación, sino que, muy al contrario, debe buscar fórmulas para responder adecuadamente a las demandas sociales que se le impongan. La más sencilla de las fórmulas de gestión, que se representaría en la asunción por el propio aparato administrativo de las nuevas funciones que desarrollar, se presenta como una alternativa que condiciona su propio futuro, ya que, en la misma medida que se produzca el crecimiento del aparato administrativo, se reduce paulatinamente la eficacia de la gestión al crecer la descoordinación, el solapamiento de funciones, la burocratización —en el sentido peyorativo de la palabra—, etc.

Este planteamiento nos exige insistir, de nuevo, en que la sociedad de nuestros días exige demandas del Estado cuestiones, prestaciones y demanda aún comportamientos difícilmente encuadrables en los esquemas tradicionales que configuraban la Administración como un mecanismo de ejecución de los mandatos del Parlamento, en cuanto representante de los intereses populares.

Sin que, obviamente, pueda postularse el abandono de este esquema sí debemos indicar que el mismo no cubre ni puede cubrir la totalidad de la actuación de la Administración que, en cuanto poder público, debe contribuir a la realización del modelo de Estado. Este papel constitucional de las Administraciones de nuestros días exige conectar el aparato instrumental con un Estado que interviene en la vida social y económica, que se convierte en prestador de ciertos servicios y en garante de otros.

Este esquema superior de las concepciones del Estado policial, que se ha plasmado prácticamente en la totalidad de los textos consti-

tucionales de los países de nuestro entorno, nos presenta un modelo plural de Administración que debe ofrecer a los ciudadanos, por un lado, un cúmulo de prestaciones públicas, ordenando además los sectores más importantes de la vida económica y, por otro lado, la garantía del libre ejercicio de sus derechos fundamentales y libertades públicas.

Este marco global ha producido en las sociedades de nuestro entorno (EE.UU.; G.B./R.U.) un movimiento de diversa composición (interna, externa, académica, doctrinal) que intenta afrontar un amplio proceso de reforma administrativa para cumplir esos nuevos fines. En resumen, la reforma como un mecanismo de respuesta en los fines y en las formas de satisfacción pública de las demandas sociales.

La reforma es, a menudo, un propósito recurrente en el que en unas ocasiones, con tintes serios y fundados y en muchos casos, con simples aproximaciones demagógicas y poco reflexivas respecto de los intereses de la propia organización y, por ende, de la sociedad, se formulan posiciones de cambio de forma casi mecánica. La necesidad de la reforma es en los momentos actuales algo que trasciende, incluso, a las formulaciones políticas, (no así claro está, las formas de realizar la misma), ya que deriva de causas estructurales que no se corresponden con elementos del análisis parcial sino que son consecuencia de factores socialmente constatables y que operan, a nuestro juicio, como elementos de partida ineludibles e indisponibles en cualquier análisis.

Esa necesidad de cambio de formas, de estructuras, de cultura, de procedimientos y de opciones exige la imbricación de todos los elementos que configuran su propia esencia. En el presente trabajo se trata de analizar uno de ellos, el de los recursos humanos, que juega un papel relevante desde cualquier óptica a la que queramos aproximar nuestro análisis, tanto desde una perspectiva económica como de servicio, ya que difícilmente puede producirse un cambio si los actores materiales del mismo no son adiestrados para este y si, en suma, no están dispuestos a involucrarse en él.

La Administración Pública de nuestros días debe ser capaz de generar un nuevo clima para los empleados públicos que les sensibilice con las demandas de los ciudadanos, lo cual redundará, sin duda, en una mejora de los servicios, pero también en una mejor sensación de los propios empleados públicos que estarán dispuestos, si se sienten útiles, a defender la importancia de su papel para la sociedad. Este no es desde luego un proceso fácil ni que pueda conseguirse en un período de tiempo relativamente pequeño, pero, junto a esto, sí es evidente que se

trata de un proceso más fácil de conseguir cuanto antes se comience y, sobre todo, cuanto antes se sustituyan las formulaciones retóricas por la acción verdadera.

II. LOS RECURSOS HUMANOS Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Aunque el reto por obtener la legitimación frente a la sociedad debe considerarse como un objetivo global es evidente que determinados aspectos de la gestión pública son objeto de una agudización mayor de la crítica que, en muchos supuestos, se debe a meras razones tradicionales y a la pervivencia literaria de viejos tópicos claramente superados, pero que en otras ocasiones se debe a razones más profundas que tienen que ver con el marco social en el que se insertan y con la pervivencia en la Administración Pública de valores cuya importancia o transcendencia está siendo relativizada en la propia sociedad.

Más en concreto, puede citarse el tópico privilegio de la estabilidad en el empleo como uno de los elementos determinantes y justificadores de la percepción social de baja productividad de los empleados públicos. Este planteamiento, muy enraizado popularmente, es en sí mismo contradictorio y confuso, ya que es difícil aceptar que todos cuantos postulan esto admitan sin reservas que la utilización de fórmulas no estables en la contratación privada es una exigencia de gestión ineludible y un «bien» en sí mismo para el funcionamiento de las sociedades. Son otras las razones que han justificado la implantación y, desde luego, mucho más próximas a problemas del ciclo económico que a verdadera conciencia social de que el contrato temporal es la mejor forma de gestión. Creo que es muy difícil mantener ahora que la inestabilidad personal y económica que deriva de aquellos tipos de contratación sean un valor admitido por nuestra sociedad que se ha transformado de tal forma que todo el mundo piensa que la productividad y las formas más o menos coactivas para conseguirla son el primordial valor de nuestra cultura actual.

Las sociedades se ven en la obligación permanente de adaptarse a los retos cotidianos y las fórmulas de dicha adaptación son en unos casos más livianas y en otros más duras y exigentes. Esto no debe confundirnos el esquema de valores y que, a nuestro juicio, sigue exigiendo que las Administraciones funcionen con una burocracia estable, que asegure su permanencia y estabilidad administrativa de y en los cambios políticos y que mantenga la posición global del Estado. Ahora

bien, este planteamiento no puede ser entendido unilateralmente. La lucha por la productividad de los empleados públicos, por su dirección y gestión ordenada y acorde con las necesidades sociales, por la exigencia de responsabilidades en la gestión y en los gestores son valores que tradicionalmente no han formado parte de la cultura administrativa y que, sin embargo, no puede ni deben seguir al margen del funcionamiento de las Administraciones Públicas. El reto de la eficacia y la exigencia son en estos momentos una exigencia frente a la sociedad y frente a los ciudadanos.

Para completar este análisis y sin prejuzgar si en algún momento puede abrirse en el seno de las Administraciones un debate global sobre la estabilidad en el empleo, sí debe recordarse que la misma tiene otros «contrapesos» en el ámbito de la aplicación de las técnicas de mercado ya que es evidente que el empleado público en épocas de superávit económico no participa de la «riqueza» en la misma proporción que los del ámbito privado. El mantenimiento de la estabilidad tiene un precio que de alguna forma se paga a plazos.

Con independencia del planteamiento general, es lo cierto que la Administración Pública está sometida a una serie de procesos transformativos de signo no homogéneo que la enfrentan simultáneamente con el reto de dejar de ser un ente esencialmente regulador para convertirse en una Administración, básicamente, prestadora de servicios. Este proceso se une con otro de alcance cuantitativo, imprescindible para dar satisfacción real a la necesidad de articular un Estado descentralizado territorialmente. En último término y, en sentido inverso, es necesario recordar que este proceso debe conjugarse con otro, el procedente de la integración en una organización supraestatal.

Se trata, en suma, de un amplio proceso de transformación realizado de forma simultánea y en un período de tiempo notablemente reducido y que, sin embargo, no parece reconocerse pese a la gran dificultad que un proceso así contiene. La necesidad de que la solución de dicho proceso se realice sin incrementar los costes ni el volumen de gasto en esta materia, y de una forma eficaz para la satisfacción de los intereses respectivos exige que se conjuguen elementos de planificación de carácter general y sobre perfiles macroestructurales, con los puntuales y microestructurales que adapten los primeros a los ámbitos respectivos. Sólo la adecuada conexión de ambos aspectos puede proporcionar coherencia a un proceso que en su plasmación en el ámbito de los recursos humanos podría llegar a ser contradictorio.

No cabe duda que nos encontramos ante un proceso de gran calado, pero es evidente que su dimensión y complejidad no puede operar como una excusa indefinida para su puesta en marcha, ya que la demora en el proceso condiciona su propia realización y, por ende, el papel de lo público y de la propia capacidad de éste para dar satisfacción a las nuevas demandas sociales.

La importancia del proceso que analizamos exige tener presente dos elementos claves en la consideración de los recursos humanos en la actualidad. Por un lado, su propia repercusión en el volumen de los recursos públicos¹³; su importancia cuantitativa en el gasto público constituye una referencia ineludible en cualquier análisis global del papel de lo público en nuestras sociedades. En segundo término y como consecuencia o independientemente de lo anterior, la necesidad de optimizar los recursos humanos disponibles en el seno de cualquier organización constituye un reto gestor innegable del que ya no pueden escapar por más tiempo las Administraciones Públicas, llamadas por su propia realidad a reubicar sus recursos, a no disponer de excedentes innecesarios y, en suma, a adaptar sus recursos a las necesidades mudables de las organizaciones públicas¹⁴.

III. LOS PLANES DE EMPLEO

En el contexto al que nos hemos referido debe valorarse especialmente acertada la introducción de técnicas que permitan una gestión de los recursos humanos acorde con los planteamientos anteriores. Esta valoración positiva no puede enervar otras que no lo son tanto en relación con el momento de la introducción, la forma elegida para hacerlo y la propia corrección técnico-jurídica del proceso, cuestión ésta a la

¹³ El total del capítulo I en los Presupuestos Generales del Estado para 1995 asciende a 4.125.758 millones.

¹⁴ Algunos datos pueden centrar mejor el problema. Así, en diciembre de 1994, el conjunto del personal al servicio de las Administraciones Públicas era de 1.692.529, de los que 610.758 corresponden a la AGE, 40.250 a la Administración de Justicia, 73.528, a las Universidades, 600.961 a las Comunidades Autónomas y 367.032 a las Entidades Locales. Este proceso contrasta con el de la evolución respectiva, ya que mientras en los últimos catorce años la Administración del Estado ha descendido en 284.973, las Comunidades Autónomas crecen, en el mismo período en 1.251% efectivo y las Corporaciones Locales en un 119.721. En estos momentos el volumen de las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado es prácticamente paritario, en el bien entendido que el personal de aquéllas procede en 390.832 casos de transferencias y 165.654 son personal de nuevo ingreso en las mismas.

que ya nos hemos referido en otra ocasión y a la que por tanto es necesario remitirse en este momento ¹⁵.

Estas últimas cuestiones son, junto a la tradicional carencia de cultura directiva en nuestras Administraciones Públicas, las que están justificando las dificultades reales de llevar adelante este proceso. En este sentido, resulta especialmente esclarecedor el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios civiles al Servicio de la Administración General del Estado. Dicho Reglamento y bajo la rúbrica de «planificación de los recursos humanos» contiene un artículo segundo que enmarca dicha labor de planificación, escinde conceptualmente aquélla de la necesidad de operaciones concretas de redimensionamiento de las estructuras burocráticas y, en términos generales, reenfoca la ubicación de este instrumento en el contexto general de la normativa de función pública.

En esencia, el nuevo Reglamento aporta una diferenciación entre Planes Integrales de recursos humanos que «constituirán el instrumento básico de planificación global de éstos en los ámbitos correspondientes, especificarán los objetivos a conseguir en materia de personal, los efectivos y la estructura de recursos humanos que se consideran adecuados para cumplir tales objetivos, las medidas necesarias para transformar la dotación inicial en la que resulte acorde con la estructura de personal que se pretenda y las actuaciones necesarias al efecto, especialmente en materia de movilidad, formación y promoción».

Al lado de este instrumento global y genérico se colocan los Planes Operativos que, jurídicamente hablando, pueden darse, según indica el Reglamento en el marco o con independencia de los planes integrales, aunque desde una consideración de gestión y no estrictamente jurídica deberán ser siempre en el marco —presente o futuro— de los planes integrales ya que es evidente que las medidas específicas en algún momento deberán compaginarse o tenerse en cuenta en el marco general. Estos planes operativos tienen por objeto «lograr una mejor utilización de dichos recursos, determinan previsiones y medidas a adoptar sobre movilidad, redistribución de efectivos y asignación de puestos de trabajo...». Es evidente que este segundo grupo de planes está pensado ya para acciones puntuales de redimensionamiento de los recursos huma-

¹⁵ Sobre este tema puede verse nuestro trabajo «La incidencia de las nuevas reformas legislativas en la redefinición del Estatuto de los funcionarios públicos». *Revista de Administración Pública* número 134. Mayo-Agosto 1994. Págs 381 y ss.

nos de los que en cada momento se valen las organizaciones y que pueden quedar claramente condicionados por las funciones y el papel que las normas atribuyan a la misma.

1. El alcance de la reflexión pública en la planificación

La aproximación conceptual al instrumento de los Planes de Empleo supone la definición de un proceso de reflexión de las Administraciones Públicas cuyo alcance abarca a nuestro juicio tres grandes fases y en cuya realización y formación de la voluntad deben participar diversos órganos en el seno de las Administraciones Públicas. En primer término, la demostración de la existencia de necesidades en materia de recursos humanos en el seno de una organización, en segundo término, la validación y objetivación de las mismas y, en tercer término, la determinación de un conjunto de medidas entre las legalmente previstas, para solucionar los problemas y disfuncionalidades apuntadas. Examinemos por separado cada una de estas fases.

a) *Diagnóstico sobre las necesidades*

En lo que se refiere a la primera de las cuestiones, es claro que la reflexión estratégica que se propone ha de tener como premisa el análisis del esquema organizativo del órgano en cuestión, de los procesos de trabajo y de las propias cargas de trabajo, de la tecnificación de su funcionamiento y del acervo competencial en el que debe desarrollar su función. Este primer aspecto debe permitirnos un conocimiento de la organización, de su operatividad y funcionamiento. Tal juicio inicial debe contrapesarse con el de los medios humanos necesarios para realizarlo. Así, este análisis permitiría conocer de que manera se produce, en el momento del examen, la realización de las propias tareas y, en concreto, si dicho proceso es correcto o si, por el contrario, se están utilizando mecanismos de personal de carácter precario o notablemente desviados de lo que podríamos denominar la normalidad de la gestión de los recursos humanos. Esta primera etapa debe servir para determinar, *a priori*, si nos encontramos ante una unidad administrativa con problemas de desfase cuantitativo —tanto por su consideración de deficitario como por su consideración de excedentarios— de recursos humanos, si tiene algún tipo de disfuncionalidad cualitativa— fundamentalmente las que se refieren al régimen jurídico del personal—, o, si nos encontramos ante una organización bien dimensionada que generará, por tanto, una serie de previsiones de cobertura de las bajas vegetativas

o fenómenos similares que permitan seguir manteniendo la adecuada proporción de aquellos. Esta fase debe concluir con una propuesta razonada sobre los mecanismos y formas con los que arreglar las necesidades o disfunciones detectadas.

b) Validación y comprobación de la existencia de necesidades

El segundo paso en la reflexión estratégica debe venir representado por la validación o comprobación de la reflexión operada y de los términos concretos de la misma. Así como el protagonismo de la primera fase debe corresponder esencialmente al organismo gestor, en esta segunda fase el protagonismo debe corresponder a los Departamentos que desarrollan funciones de carácter horizontal en el seno de las Administraciones Públicas de nuestro entorno, precisamente porque son ellos los llamados a asumir las consecuencias que, en el plano general, se derivan del diagnóstico estratégico realizado en la fase anterior. No es momento de detallar las formas de realización de la validación, pero sí debemos indicar en este momento que la misma debe alcanzar, en primer término, a la determinación de las cargas de trabajo y, en general, a que el juicio de organización y funcionamiento en que se funda el propio plan es correcto y no enmascara otros problemas de organización y funcionamiento que tan habituales son en nuestros días, y frente a los cuales se suele formular como pretensión esencial la de incrementar los recursos humanos cuando dichas necesidades pueden ser subvenidas por otros procedimientos gestores u organizativos. En segundo término, ésta es una fase que debe servir para contrastar la bondad de las medidas propuestas y de su idoneidad para ser instrumento esencial en la solución de los problemas planteados.

La realización de la verificación técnica de las necesidades y de las soluciones propuestas produce un claro fenómeno de objetivación de la problemática específica que permite afrontar, sin dilaciones, la tercera de las fases: negociación y aprobación.

c) Negociación y aprobación del Plan de Empleo

Esta tercera fase tiene por objeto último aprobar formalmente el plan de empleo. No obstante, es necesario indicar que, de conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 22/1993, los planes de empleo deben ser objeto de negociación con las

Organizaciones Sindicales más representativas en los términos que establece la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Esta negociación debería versar, a nuestro juicio, sobre el conjunto de medidas que aplicar para solucionar unas necesidades que, a estas alturas de la reflexión, deberían estar plenamente acreditadas y respecto de las cuales no debería abrirse nuevo debate. A este proceso de objetivación contribuiría el que la negociación centralizada, que, por imperativo legal, se impone en este momento, fuese acompañada en las fases anteriores de la participación y colaboración de los representantes sindicales y demás órganos de representación funcional y laboral.

Este doble proceso permitiría escindir la reflexión en dos etapas formalmente diferenciadas: la primera, que tendría por objeto determinar la existencia de necesidades, proceso al que pueden contribuir de forma muy eficaz los representantes de los empleados públicos cuyo ámbito de representación se corresponde estrictamente con el analizado; y, la segunda, en la que, una vez claro y validado el diagnóstico, se efectúa una negociación sobre el conjunto de medidas con las que va a solucionarse el problema planteado: fase para la cual la representación centralizada adquiere una mayor consistencia, en razón a la necesaria homogeneidad que deben tener en su aplicación y a la de presentar este proceso como un proceso conjunto en el que una larga serie de medidas aparecen encadenadas.

Esta fase concluye con la aprobación del Plan de Empleo que, según el art. 2.º del Reglamento de Ingreso, corresponde al Secretario de Estado para la Administración Pública, previo informe del Ministerio de Economía y Hacienda.

2. Procedimiento para la elaboración, aprobación y ejecución

Una vez analizado en el apartado anterior el proceso de reflexión estratégica que suponen los planes de empleo parece oportuno descender al plano normativo concreto y examinar ahora el procedimiento establecido para la elaboración, aprobación y ejecución de los mismos, en el ámbito de la Administración General del Estado. Su importancia para otros ámbitos territoriales no está centrada tanto en las normas puramente competenciales como en la consideración de que las medidas propuestas en el plano de la ejecución son de carácter general y, por tanto, aplicables en todos los ámbitos referidos.

Sintéticamente el procedimiento puede estructurarse de la forma siguiente.

Iniciativa. Corresponde al Ministerio u Organismo afectado conjuntamente, a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda. Es claro, por tanto, que la iniciativa es concurrente ya que por un lado se atribuye al propio órgano afectado y por otro, y sin ninguna limitación, a los dos Departamentos Ministeriales de carácter y funciones «horizontales».

Contenido del Plan. El Plan de Empleo va acompañado de una Memoria justificativa cuyo contenido no se precisa más que con referencia a que contenga las temporalizaciones necesarias y las previsiones y medidas establecidas en los mismos.

Con independencia de las justificaciones que aparezcan en la Memoria y tal como se configura esta medida parece que va a convertirse en el instrumento necesario e imprescindible para el control de las prescripciones contenidas en esta nueva figura. La eliminación y el control de la discrecionalidad y la ausencia de arbitrariedad en la confección y ejecución de los planes hace necesario que se conozca el proceso de formación de la voluntad de los órganos administrativos y más en concreto su juicio de necesidad o de oportunidad sobre la existencia de un excedente en los recursos humanos de dicha organización.

Ejecución. Realmente poco o nada se dice sobre esta cuestión en la LMFRFPD, sin perjuicio de que al examinar su formulación pueda aludirse a la existencia, al menos, de dos momentos posteriores a la aprobación del plan. Nos estamos refiriendo a lo que podríamos denominar fase departamental y fase interdepartamental.

Englobamos en la primera el conjunto de actuaciones que debe realizar el propio órgano que elabora el plan de empleo y lo somete a la aprobación del Ministerio para las Administraciones Públicas o que como consecuencia de la actuación conjunta de éste y el Ministerio de Economía y Hacienda se ve obligado a ejecutar una serie de medidas para redimensionar sus recursos humanos.

Esta fase, desde un punto de vista objetivo, tendrá como misión poner en marcha y ejecutar realmente las medidas contenidas en el propio plan de entre las previstas en el párrafo segundo del artículo 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas par la Reforma de la Función Pública. Desde una dimensión temporal la ejecución debe consis-

tir en cumplir las previsiones temporales que se contengan en la Memoria a la que alude el último inciso del artículo 18 de la Ley 30/1984. De nuevo, es necesario insistir en el papel relevante, especialmente desde una consideración de las facultades de revisión jurisdiccional, de la Memoria, que se configura, como anteriormente indicábamos, como el único elemento de conocimiento del proceso de formación de la voluntad del órgano administrativo.

De una forma más difusa incide la Memoria en la segunda de las fases indicadas ya que aunque evidentemente sus objetivos deben ser temporalizados en conjunto —incluyendo, por tanto, ambas fases— es lo cierto que en esta segunda todo el protagonismo de la ejecución pasa al Ministerio para las Administraciones Públicas a quien se le atribuye el papel final en la recolocación de los excedentes. Desde una consideración objetiva, esta segunda fase debe ser más reducida ya que gran parte de los apartados consagrados en el párrafo segundo del artículo 18 de la Ley 30/1984 sólo pueden realizarse en sede departamental, por lo cual, la ejecución en esta segunda fase podemos identificarla con la administración del personal excedente.

Así las cosas, podríamos indicar que medidas como las previstas en los apartados, a), b), d), e), f) y g) del art. 18 de la Ley 30/1984, solamente podrán tener lugar en sede departamental y que por tanto la proyección temporal del plan de empleo deberá ajustarse a esta caracterización. Por el contrario, las previstas en los apartados b) ¹⁶ y c) del mismo artículo deben tener una proyección general hasta cumplirse la totalidad de los objetivos y medidas previstas en el Plan de Empleo.

¹⁶ La alusión dentro de esta fase al apartado b) —suspensión de incorporaciones de personal externo al ámbito afectado, tanto las derivadas de la oferta de empleo como de los procesos de movilidad— parece especialmente importante, ya que si no los planes de empleo pueden convertirse en un instrumento de saneamiento de los recursos humanos no queridos, subjetivamente hablando, y su sustitución por otros que por su preparación o demás condiciones puedan parecer más idóneos en un plazo relativamente breve de tiempo. La simple posibilidad de que esto ocurra obliga a extremar las medidas gestoras de forma que las dificultades teóricas que en estos momentos plantea la introducción de la figura se salven con una gestión objetiva y razonable, que es lo único que justifica su introducción. Además de esto es necesario señalar que, desde una perspectiva global, la falta de objetividad en el sistema convertiría la labor de recolocación sectorial que se atribuye al MAP, en una misión prácticamente imposible ya que las propias características de las personas incluidas en las «listas de recolocables» dificultarían notablemente dicho proceso, convirtiéndolo no ya en un juicio de razonabilidad colectiva en la administración de los recursos humanos del sector público —que es como se quiere presentar y que desde esa perspectiva es necesario aceptar—, sino simplemente en un proceso de depuración del lastre acumulado.

Desde nuestra consideración y en la línea de lo apuntado es necesario deshacer un primer equívoco y señalar que las medidas de ejecución de un plan de empleo no son en exclusiva las que se señalan en la Ley 22/1993; éstas son algunas de las posibles, pero en modo alguno las únicas, ya que el plan de empleo, como instrumento de planificación global, entronca con el Ordenamiento de la Función Pública considerado en su conjunto y, por tanto, resultan aplicables la totalidad de medidas de gestión que sean necesarias para llevar a cabo la ejecución de la planificación apuntada. Es más, si se tiene en cuenta que la reflexión que suponen los planes de empleo alcanza también al personal laboral, debería incluirse el conjunto de medidas y procedimientos que permiten conseguir en el ámbito laboral los efectos previstos en un plan de empleo, y, entre ellos, los encaminados a disciplinar u ordenar la movilidad ¹⁷.

Sin perjuicio de lo anterior, parece conveniente, dada su novedad y su afección directa a conseguir mayores cotas de gestión en la administración de personal, que analicemos ahora, siquiera sea someramente, las medidas más importantes que para conseguir la ejecución de la planificación estratégica se introducen en nuestro Ordenamiento Jurídico en la Ley 22/1993.

— Relativas a la movilidad

Se incluye en este apartado la prescripción relativa a la suspensión de la incorporación de personal externo, tanto el procedente de la Oferta de Empleo como de los procesos de movilidad general.

En una organización donde difícilmente puede operarse sobre perfiles personales, tanto por razones legales como por la propia realidad de las cosas, una medida como la propuesta debe hacerse compatible con el principio de mérito y capacidad y por ende con el de objetividad, para evitar que los planes de empleo se conviertan en un instrumento para que unas organizaciones transfieran a las otras aquel personal selectivamente inservible.

¹⁷ Aunque no sea éste el momento ni la ocasión sí resulta necesario indicar que una de las medidas que necesariamente deberán acabar de imponerse es la movilidad intervencional, proceso que se ve dificultado en los momentos actuales por el hecho de entenderse que el principio de personalidad jurídica única no «rige» en el Derecho laboral de las Administraciones Públicas, que se mantienen en un rígido concepto de empresario diferenciado para cada Departamento. A nuestro juicio, los elementos en los que se basa esta rigidez son puramente accidentales y difícilmente compatibles con el principio de personalidad jurídica única de la Administración General del Estado.

En segundo término, podemos referirnos a la reasignación de efectivos de personal que técnicamente se articula en la Ley 22/1993 en cuyo artículo 20.1 añade un nuevo apartado, el g), la LMRFP, con el fin de regular la reasignación de efectivos como consecuencia de la supresión de puestos de trabajo a resultas, a su vez, de un plan de empleo. Este proceso se configura en la Ley 22/1993 sobre la base de tres fases que pasamos a analizar, en las que se compaginan el protagonismo entre el gestor con el del Ministerio para las Administraciones Públicas.

Como criterio general y antes de efectuar el análisis de su regulación concreta en las diferentes fases, es necesario indicar que el nuevo apartado g) intenta objetivar el proceso con una declaración de alcance general según la cual «la reasignación de efectivos como consecuencia de un Plan de empleo se efectuará aplicando criterios objetivos relacionados con las aptitudes, formación, experiencia y antigüedad que se concretarán en el mismo».

El capítulo referido a las cuestiones generales se completa estableciendo el derecho a las indemnizaciones de los funcionarios que con motivo de un Plan de empleo vean modificado el lugar de su residencia. Este derecho se extiende a los funcionarios en situación de excedencia forzosa que obtengan un puesto de trabajo como consecuencia del Plan de Empleo ¹⁸.

La reasignación de efectivos se articula en la forma siguiente:

— Primera fase o fase departamental. La nueva Ley prevé que la reasignación de efectivos se realice, en primer término, en el ámbito del propio Departamento o de los Organismos adscritos al mismo. Esta fase tiene como titular de la competencia para la reasignación al Ministro y una duración máxima de 6 meses, tiempo en el que se perciben las retribuciones correspondientes al puesto de trabajo que se desempeñaba hasta, claro está, que se produzca la adjudicación del nuevo puesto de trabajo en cuyo caso se percibirán las correspondientes a éste.

¹⁸ De conformidad con el párrafo quinto de este nuevo apartado g) del artículo 20.1 «En el ámbito de la Administración General la indemnización consistirá en el abono de los gastos de viaje, incluidos los de su familia, una indemnización de tres dietas por el titular y cada miembro de su familia que efectivamente se traslade y el pago de los gastos de transporte del mobiliario y enseres, así como una indemnización de tres mensualidades de la totalidad de sus retribuciones, excepto el complemento de productividad, cuando se produzca el cambio de provincia o isla. Ello sin perjuicio de otras ayudas que en el propio Plan de Empleo puedan establecerse».

Esta primera fase «tendrá carácter obligatorio para puestos de trabajo en el mismo municipio y voluntario para los puestos de trabajo que radiquen en distinto municipio». «Los puestos de trabajo objeto de la reasignación serán de similares características, funciones y retribuciones».

En consecuencia, y como primera aproximación, podemos indicar que la configuración de la reasignación de efectivos en esta primera fase presenta los perfiles tradicionales de la reasignación, esto es, el respeto a las condiciones de empleo preexistentes. Esta configuración la aproxima a los mecanismos jurídicos que para la reubicación de efectivos preveían la Ley de Funcionarios Civiles del Estado y, más modernamente el Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo de 1990 y, por supuesto, en el actual 364/1995, de 10 de marzo.

— Segunda fase o fase interdepartamental. Se le atribuye al Ministerio para las Administraciones Públicas en cuanto «gerente» de la política de personal de todo el sector público.

Se produce, claro está, en el supuesto de que no se hubiese obtenido puesto de trabajo en la fase anterior. Durante ella el Ministerio para las Administraciones Públicas puede reasignar al funcionario a puesto de trabajo en otros Ministerios u Organismos adscritos. El plazo máximo en el que el Ministerio para las Administraciones Públicas puede efectuar la reasignación es de tres meses, período durante el cual sigue percibiendo las retribuciones del puesto suprimido por el Plan de Empleo.

El artículo 16 de la LMFREFP y PD se limita a señalar que la reasignación se realizará «en las condiciones anteriores», expresión que nos lleva a indicar que la reasignación debe efectuarse, también, con respecto de las condiciones retributivas y funcionales.

— Tercera fase o fase residual. Corresponde también al Ministerio para las Administraciones Públicas y se articula sobre la base de unas denominadas «relaciones de puestos de trabajo en reasignación». Dicha reasignación se realiza en situación administrativa de expectativa de destino y se configura como obligatoria para puestos de trabajo de similares características (aunque ahora ya no se precisa si también de igual nivel retributivo y funcional) de otros Ministerios y sus Organismos adscritos, si están en la misma provincia, y con carácter voluntario cuando radiquen en otra provincia.

Aunque expresamente no se dice nada respecto de la duración máxi-

ma de esta fase, debe entenderse que el máximo es el indicado para la situación administrativa de expectativa de destino, esto es, un año. En dicha situación se perciben las retribuciones básicas, el complemento de destino correspondiente al grado personal que tenga reconocido, y el cincuenta por ciento del complemento específico del puesto que desempeñaba al pasar a esta situación.

Desde un punto de vista técnico, la regulación analizada debe concordarse con lo previsto en el artículo 18 de la LMFRFP y PD que modifica el artículo 29.1 Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, regulador de las situaciones administrativas y creador de las situaciones de expectativa de destino y excedencia forzosa aplicable a funcionarios declarados en expectativa de destino ¹⁹.

La novedad más importante de la nueva regulación es la de crear la situación de expectativa de destino. Su regulación concreta no se realiza en este apartado, sino que se difiere al párrafo 5 del artículo 29 (Art. 22 LMFRFP y PD), también de nueva creación. Sin embargo, su lectura concordada con el artículo 22.1 deja claro que es la situación en la que se va a colocar al funcionario desde que se suprime su puesto de trabajo, como consecuencia de la aprobación de un Plan de Empleo, hasta que, por el procedimiento de reasignación de efectivos, obtenga un nuevo puesto de trabajo o pase a la situación administrativa de excedencia forzosa, como consecuencia de no lograr la reasignación.

Su análisis real debe efectuarse a la vista del artículo 29.5 que establece la regulación efectiva de esta figura cuando indica que «El funcionario en expectativa de destino percibe las retribuciones básicas, el complemento de destino del grado personal que le corresponda y el 50% del complemento específico del puesto de trabajo que desempeñaba al pasar a esta situación».

Esta situación administrativa contiene una serie de obligaciones, siendo las más significativas las siguientes:

a) Aceptar los destinos en puestos de trabajo de características similares a los que desempeñaba, siempre que estén en la misma provincia. La expresión «características similares» es ambigua ya que, al no precisarse, puede entenderse que son los que perteneciendo a un mis-

¹⁹ En su desarrollo debe tenerse en cuenta el R.D. 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones administrativas.

mo nivel tienen, sin embargo, un complemento específico menor o incluso no tienen dicho complemento. Esto sería el paso a la figura de la recolocación, frente a la más matizada, reasignación prevista en el Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo, en la que sí se procuraba el respeto a situaciones como las señaladas.

b) Participar en los concursos para puestos de trabajo adecuados a su Cuerpo o Escala, siempre que sean en su misma provincia.

c) Participar en los cursos de capacitación a que se les convoque.

Esta situación tiene una duración máxima de un año, transcurrido el cual el funcionario pasa de forma automática a la situación de excedencia forzosa.

— Medidas de redimensionamiento incentivado.

Nos referimos, en primer término, al artículo 24 LMFRFD y PP que, adiciona un nuevo apartado 7 al artículo 29 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Con carácter general, podemos indicar que dicho apartado tiene por objeto crear la situación de excedencia voluntaria incentivada. A ella pueden aspirar únicamente los funcionarios que se encuentren en cualquiera de las dos primeras fases del proceso de reasignación de efectivos, al que anteriormente nos hemos referido, o quienes se encuentren en expectativa de destino o excedencia forzosa por aplicación de un plan de empleo.

Su regulación podemos resumirla en torno a los siguientes parámetros:

— El incentivo es una mensualidad de las retribuciones de carácter periódico —excluidas las pagas extraordinarias y el complemento de productividad—, devengadas en el último puesto de trabajo desempeñado por cada año de servicio efectivo y con un máximo de doce mensualidades.

— Sin embargo, la baja parece que es temporal, ya que se indica que en esta situación se permanece durante cinco años, en los que no se puede trabajar en ningún puesto público.

En segundo término, debemos analizar en este apartado el artículo 27 LMFRFP que trata de adicionar un nuevo artículo 34 a la Ley 30/1984, de 2 de agosto. La medida propuesta puede resumirse, funda-

mentalmente, en la idea de que con la misma trata de establecerse un modelo de jubilación anticipada incentivada.

Se configura como una medida aplicable únicamente a quienes estén afectados por un Plan de Empleo, estén en expectativa de destino o en excedencia forzosa y tengan, al menos 60 años de edad.

— El incentivo es una indemnización, por una sola vez, de una cantidad que fijará el Gobierno según edad y las retribuciones íntegras correspondientes a la última mensualidad completa devengada, con exclusión, en su caso, del complemento específico y de la productividad, referida a doce mensualidades.

— Las condiciones de la jubilación anticipada son las que, respectivamente, se establecen en el correspondiente régimen de seguridad social, lo cual significa que resultan aplicables los porcentajes de reducción por edad en el régimen general de seguridad social, y demás condicionantes del cálculo de la base reguladora a los sesenta años, etc...

— Medidas específicas de promoción interna.

Las especiales características de la promoción interna y su inclusión indudable en el ámbito de la reserva de ley a la que se refiere el artículo 103.3 de la Constitución hace que las prescripciones que legítimamente podrían incluirse en el ámbito de un plan de empleo no sean innovativas sino exclusivamente aplicativas en lo concreto y para un ámbito determinado de las reglas generales de la promoción interna.

En todo caso y en la línea de objetivación que se propone como imprescindible para compatibilizar la determinación aquí indicada con la que deriva de la reserva de ley, debe reseñarse las que derivan del Acuerdo Administración-Sindicatos de 15 de septiembre de 1994, que puede operar como elemento interpretativo y aclaratorio del alcance de la medida propuesta.

Esta medida concuerda, aunque no con carácter excluyente, con la del establecimiento de cursos de formación y capacitación que evidentemente tendrán mucho que ver en el establecimiento de las medidas específicas de promoción interna.

— Medidas relativas a la jornada de trabajo

En este apartado se incluye, básicamente, la medida relativa a la prestación de servicios a tiempo parcial. Es esta una medida cuya im-

plantación real tanto en el ámbito funcional como en el laboral, presenta notables dificultades especialmente si su utilización pretende hacerse con carácter retroactivo y no meramente innovativo de cara a las futuras incorporaciones.

No obstante sus dificultades prácticas, es lo cierto que se trata de una medida con la que pueden solucionarse algunos de los problemas reales existentes en nuestras organizaciones públicas, especialmente, en el ámbito local donde la aplicación mimética de las normas estatales no es siempre acertada.

IV. PROBLEMÁTICA GENERAL DE SU APLICACIÓN EN EL MARCO DEL DERECHO PÚBLICO

1. Consideración territorial

La publicación de la Ley 22/93 trajo como novedad el admitir la existencia de instrumentos específicos de planificación de los recursos humanos en los ámbitos territoriales en los que la normativa general reconoce una capacidad de ordenación normativa propia en el marco de la legislación básica.

Esta posibilidad está prevista en la Disposición Adicional sexta de la Ley 22/93, que recordemos no tiene el carácter de norma básica, y tiene por objeto admitir que las «Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, de acuerdo con su capacidad de autoorganización, podrán adoptar, además de Planes de Empleo, otros sistemas de racionalización de los recursos humanos, mediante programas adaptados a sus especificidades, que podrán incluir todas o alguna de las medidas mencionadas en los apartados 2 y 3 del artículo 18 de la presente Ley, así como incentivos a la excedencia voluntaria y a la jubilación anticipada».

Aun admitiendo que el precepto puede ser necesario en tanto intenta contemplar y regular realidades jurídicas diferentes que pueden necesitar instrumentos jurídicos también diferenciados es necesario llamar la atención sobre su regulación concreta. Así, en cuanto a su contenido parece necesario comenzar por señalar que la regulación no aporta ninguna novedad, ya que, como anteriormente se ha señalado, las medidas contempladas en los apartados 2 y 3 del artículo 18 de la Ley suponen un contenido facultativo cuya concreción corresponde al instrumento de racionalización que es el Plan de Empleo. En segundo

término, su condición de norma no básica, condiciona claramente su verdadero papel en el campo normativo ya que prácticamente se convierte así en un instrumento indicativo u orientador y no en una norma jurídica con efectos en las relaciones interadministrativas.

En el puro plano de la gestión, la aplicación de la figura de los planes de empleo a las entidades que integran la Administración Local va a resultar bastante complicada ya que la posibilidad de reasignación es notablemente más difícil y suele estar más utilizada sobre todo en entidades locales de menor calado, por lo que los elementos racionalizados pasan por auténticas reconversiones laborales de supresión de los excedentes. Estas medidas, que sin duda forman parte de la capacidad de organización y del juicio que debe realizar todo buen gestor, necesitan, sin embargo, utilizarse con precaución para evitar que se conviertan en instrumentos politizados que nos lleven a un mecanismo de *spoil sistem* reducido o centrado en eliminar los excedentes menos descendientes.

2. La conexión con las Relaciones de Puestos de Trabajo

La introducción de estos nuevos mecanismos de planificación global de los recursos humanos plantea nuevos problemas, fundamentalmente, los que derivan de las necesidades de coordinar los mismos con los que con anterioridad estaban vigentes y, señaladamente, con las relaciones de puestos de trabajo.

Como primera aproximación al tema debemos indicar que la conexión a la que aludimos ni está prevista ni, por tanto, resuelta en las nuevas normas, especialmente porque la técnica de las reformas parciales, que tanto se ha utilizado en la construcción del régimen jurídico de los funcionarios públicos en los últimos tiempos, hace que la consistencia interna del propio modelo de función pública no sea la más correcta ni la mejor de las deseables.

En consecuencia, la conexión es un problema de interpretación de conjunto de las normas. Desde esa consideración podríamos indicar que los planes de empleo son un instrumento de ordenación de los recursos humanos de carácter general y por el que se determinan las necesidades de aquel orden en un período de tiempo determinado. Desde esta perspectiva los planes de empleo conectan con una serie de instrumentos laterales como son la oferta de empleo público, en lo que se refiere a las nuevas incorporaciones que deriven de la aprobación del

plan de empleo, o, con las relaciones de puestos de trabajo, en cuanto ésta debe plasmar y concretar las medidas previstas en el instrumento global de ordenación.

Las relaciones entre ambas no pueden resolverse mediante la aplicación estricta de criterios jerárquicos, ya que no puede decirse que la aprobación de un plan de empleo, en la coyuntura actual, supone inmediatamente la derogación de la relación de puestos de trabajo y la aplicación directa de las prescripciones contenidas en el plan de empleo. En este caso no puede entenderse, de ninguna manera, que el plan de empleo es jerárquicamente superior a las relaciones de puestos de trabajo. El efecto jerárquico se produce en cuanto que constituye el marco obligado del resto de reformas, incluida en este supuesto las relaciones de puestos de trabajo.

A nuestro juicio, la «materia» de ambos instrumentos es diferente y no coincidente ni, por tanto, intercambiable. De hecho, las medidas contenidas en un plan de empleo son susceptibles de plasmarse en el plano concreto mediante medidas diferenciadas y alternativas que compaginen reformas de las relaciones de puestos de trabajo y/o de las plantillas de personal laboral al servicio de las distintas organizaciones públicas. En consecuencia, la posibilidad de las soluciones alternativas es lo que permite afirmar que la utilización de un instrumento global no elimina la utilidad de los elementos parciales referidos a los diferentes colectivos que prestan servicios en las diferentes Administraciones. Por tanto, y una vez negado que las relaciones entre ambos instrumentos son de carácter jerárquico en los aspectos concretos y tan solo en la consideración global, debe indicarse que la solución desde una consideración jurídica debe resolverse aplicando el principio de competencia, especialmente si se tiene en cuenta que, en determinados ámbitos como el de la Administración General, los órganos competentes en uno y otro caso podrían llegar a ser diferentes.

La cuestión que indudablemente deberá resolverse es la posibilidad o la necesidad de coordinar ambos procedimientos administrativos para evitar que su aplicación sucesiva pueda demorar indefinidamente los efectos de la planificación de los recursos humanos y la efectividad real de las medidas plasmadas en los mismos. En definitiva, parece razonable plantear la necesidad de la tramitación conjunta de ambos instrumentos dado que las reformas de las relaciones de puestos de trabajo se convertirían así en un instrumento de ejecución parcial, en lo material y en lo temporal, de las medidas plasmadas en aquéllos.

V. LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS EN EL ÁMBITO LOCAL

Las consideraciones que acaban de realizarse nos enfrentan con una nueva forma de afrontar las cuestiones relativas a los recursos humanos en el ámbito de las Administraciones Públicas. Sin embargo, y aunque pueda parecer una obviedad, es necesario indicar que la problemática de las distintas Administraciones Públicas no es ni puede ser idéntica ni por su dimensión, ni por su financiación, ni por su propio funcionamiento. Desde esta perspectiva no debe extrañarnos que algunos autores hayan comenzado a indicar que la aplicación indiscriminada y presuntamente uniformista de las normas de función pública —y en el caso concreto las que regulan los planes de empleo— es una completa barbaridad en el ámbito de la Administración local ²⁰.

La esencia de la crítica debe, desde luego, ser compartida ya que en su aplicación al ámbito local no hace sino recoger un fenómeno real de nuestra legislación administrativa, que durante bastante tiempo ha preterido e infravalorado la problemática de las Administraciones locales consideradas durante bastante tiempo como el hermano pequeño de las Administraciones Públicas. Esta infravaloración ha propiciado que cuando se incide en ellas se haga desde una consideración tendencialmente homogeneizadora que finalmente no resulta respetuosa con la idiosincrasia y las necesidades específicas de las respectivas organizaciones.

Fuera de este terreno general es necesario indicar, ya en un plano de mayor concreción, que la aplicación uniformista de medidas autoorganizativas ha resultado especialmente inadecuada en el supuesto de los planes de empleo, ya que en la presentación inicial de los mismos, (de la que a nuestro juicio y como hemos indicado, es necesario huir en los momentos actuales) se ubicó dicho instrumento como un elemento para la reasignación interorgánica, esto es, entre los distintos elementos de una organización con necesidades diferenciadas y que debe redimensionar su propia configuración. Este esquema resulta especialmente válido en el ámbito de la Administración General del Estado, incluso, en el ámbito de las Administraciones de las Comunidades Autónomas que, como ya es sabido, se apresuran a repetir los defectos generales de organización de aquella hasta el punto de que quince años después de su implantación se encuentran sumidas en procesos de reforma propios de organizaciones mucho más anquilosa-

²⁰ LONGO. F. «Reforma del Empleo público: tótem y tabú». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. núm. 2. Madrid 1995.

das y deterioradas por el tiempo y los cambios ²¹. Sin embargo, la estructura de las Administraciones Locales, incluso, la propia heterogeneidad de las mismas configuran a éstas como un tipo de organización netamente diferenciada a la que la reubicación interorgánica de sus recursos humanos puede no ser un problema de tanta importancia por el propio volumen de los recursos que administran y porque en muchos casos las rigideces para la movilidad que intentan salvarse con la introducción del elemento «planes de empleo» no se sienten ni se dan con tanta virulencia.

La presentación de los planes de empleo como un instrumento esencialmente ligado a la reubicación de los efectivos, que es la que se deduce del conjunto de medidas que rodean aquellos en la Ley 22/1993, propicia que la aplicación de los mismos en el ámbito local pueda ser cuestionada teniendo en cuenta además que dicha aplicación carece en el ámbito local de uno de los elementos esenciales de esta reforma, esto es, la función que la Ley atribuye a los Ministerios horizontales en el proceso de reasignación y que obviamente no es posible trasladar al ámbito local.

Estas consideraciones introductorias deben concluir con la indicación de lo previsto en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 22/1993, a la que ya nos hemos referido y que constituye, en teoría, la norma puente para conseguir la adaptación a otras Administraciones Públicas de carácter territorial. Anteriormente nos hemos referido al hecho de que su regulación admita como factor diferencial real el que no se incluyan todas las medidas previstas en la Ley 22/1993, sino simplemente algunas. A nuestro juicio, esta reducción, como medida operativa más importante, es francamente insuficiente. De ahí que la especialidad real sea necesario buscarla en el contenido de los métodos propios de racionalización.

Desde un punto de vista técnico, esta regulación plantea el problema del verdadero alcance de la norma que habilita la creación de medios racionalizadores propios en el ámbito de las Administraciones Públicas diferentes a la Administración General del Estado, ya que muchas de las medidas que pueden contener —total o parcialmente— los planes de empleo se configuran en la normativa específica como normativa básica, de forma que realmente la disposición que la Ley habilita es realmente de alcance relativo.

²¹ Sobre este tema puede verse el trabajo de ECHEVARRIA ARIZNABARRETA, K. «La paradoja de la reforma administrativa de las Comunidades Autónomas», *Autonomías*.

Llegados a este punto, parece importante efectuar algunas consideraciones a modo de recapitulación. De esta forma, es necesario insistir en que el plan de empleo considerado como se hizo inicialmente, esto es, como elemento de reubicación de los efectivos en el seno de organizaciones mal dimensionadas en el ámbito de los recursos humanos son un instrumento difícilmente aplicable a las Administraciones Locales en las que el elemento de mal dimensionamiento orgánico se da con menor intensidad y normalmente forma parte de la reflexión habitual de dichas organizaciones que han procurado su propio redimensionamiento.

Es claro, por tanto, que la utilidad en el ámbito local de este instrumento debe partir de un fundamento distinto ligado a la reflexión estratégica sobre el volumen, la estructura, y demás elementos de los recursos humanos ligados a la realización de las propias competencias o funciones. Esta reflexión debe formar parte del futuro de los elementos indisponibles en la dirección de las Administraciones Públicas de nuestros días. La estrategia en la gestión de los recursos humanos es sin duda un elemento esencial de la Administración por lo que no cabe negar su aplicabilidad y su utilidad para las Administraciones locales como para el resto de las Administraciones Públicas.

En consecuencia y aceptando el reenfoque que aquí se propone, los planes de empleo en el ámbito local se configurarían como un instrumento de planificación de la gestión de los recursos humanos que enfrente a estas organizaciones con la adecuada concordancia de los medios y los fines a los que deben de servir. Se trata, por tanto, de una metodología de planificación cuya esencia más importante, a los efectos de lo que aquí se analiza, es la de establecer un marco común de medidas que utilizar de una misma forma.

A nuestro juicio, el problema esencial de la planificación en el ámbito local no es la metodología ni la realización de aquella en dicho ámbito sino la ejecución de las medidas que se establezcan en el respectivo plan de empleo. En este sentido, es necesario coordinar la planificación de los recursos humanos con la estructura y el funcionamiento que la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril) exige de los mismos. Es importante recordar que la conexión de los fines que debe desarrollar una organización con los recursos humanos necesarios para llevarlos a cabo tiene en el ámbito local el problema añadido de que los fines y las funciones que desarrollar no son disponibles para las Administraciones Locales, sino que, como es sabido, es la propia Ley la que impone la realización de una serie de servicios y

funciones en directa relación con el volumen de población que las mismas tengan, la indisponibilidad de los fines y las actividades condiciona claramente la política de recursos humanos y de personal en general.

Dicho lo anterior y con el límite que la indisponibilidad señalada supone, es necesario indicar que la planificación estratégica de recursos humanos puede producir el cúmulo de decisiones a las que anteriormente nos hemos referido con carácter general, esto es, puede determinar un juicio excedentario o un juicio deficitario de las necesidades de personal o puede determinar la existencia de deficiencias cualitativas en el régimen jurídico del personal que presta sus servicios en la respectiva Administración local. Examinemos por separado las peculiaridades de la aplicación de las diferentes medidas para solucionar los diferentes problemas apuntados.

Si el juicio que se deriva de la planificación estratégica es de carácter excedentario, una vez cubiertos los servicios que obligatoriamente debe cumplir la Administración local su adelgazamiento de una forma ortodoxa debe producirse fomentando los sistemas de jubilación o excedencia incentivada. Sin embargo, a nuestro juicio, el sistema propuesto en relación con Corporaciones Locales que deban desprenderse de un número reducido de personas puede resultar eficaz, no así, si el juicio de excedentario alcanza a un número elevado de personas.

En razón a lo anterior y teniendo en cuenta que la prestación obligatoria de servicios —y, claro está, mucho más la voluntaria— no es exigible que se realice de forma individualizada, la opción de futuro más coherente es la de que la reordenación de los recursos humanos se haga sobre la base de convenios o, en general, de fórmulas de participación interadministrativas. Estas fórmulas constituyen sin lugar a dudas el punto de encuentro de las Administraciones locales del futuro, que difícilmente pueden aspirar a que toda prestación de servicios sea financiada y gestionada directamente con medios económicos y personales propios. La escasez general de recursos económicos, la necesidad de que todas las Administraciones Públicas se sometan a una disciplina que permita llegar a la convergencia económica con la Unión Europea e, incluso, la necesidad de optimizar la gestión de las organizaciones, demandan que el futuro pase por coordinar esfuerzos y medios materiales. No parece aventurado indicar que, en la construcción definitiva de un Estado descentralizado, la cooperación y la coordinación interadministrativas son los dos grandes pilares que, aceptados en el plano teórico en los últimos tiempos, no siempre han constituido el esquema de funcionamiento de aquellas.

El ámbito de los recursos humanos no ha sido ajeno a las disfuncionalidades apuntadas. Precisamente por ello, en los momentos en los que se aborda la necesidad de formular una planificación estratégica ligada a los fines y servicios que presten las respectivas Administraciones locales, es necesario reparar aquellos defectos e insistir en la necesidad de coordinar las demandas y las ofertas de las distintas administraciones locales, para impedir que aquellos servicios que puedan ser adecuadamente prestados en una fórmula participativa se conviertan necesariamente en una carga real para todas y cada una de las Administraciones.

Fuera de este terreno incardinado en el deber ser del funcionamiento de las organizaciones administrativas de base territorial, es necesario abordar ahora uno de los problemas esenciales que plantea la planificación de recursos humanos en el ámbito local, al que nos estamos refiriendo. En este sentido, es necesario indicar que a la Administración General del Estado no le compete respecto de las Administraciones Locales sino el control general de legalidad de sus actos al que se refieren los artículos 63 y siguientes de la Ley de Bases de Régimen Local que toma como base la obligación instrumental de remitir la totalidad de los Acuerdos tomados por las Corporaciones locales a la que se refiere el artículo 56 del mismo Texto legal. A este control genérico se une el específico, referido al nivel de gasto sobre cantidades presupuestarias que corresponde en el marco de la legislación presupuestaria. En muchos extremos podríamos resumir ambos, e indicar que el conocimiento de los datos económicos sirve para fundar la impugnación de legalidad general.

Sin abordar ahora de una forma detenida el tema de la impugnación de los actos y acuerdos de las Corporaciones locales sí es necesario indicar que dicho control de legalidad, que ha perdido su carácter suspensivo salvo en los supuestos de grave atentado contra el interés general de España al que se refiere el artículo 67 de la Ley de Bases de Régimen Local, se configura como un instrumento muy del Estado y de las Comunidades Autónomas que no tiene más límites que los que se corresponden con el ejercicio adecuado de las propias competencias por lo que es precisamente sobre esta determinación sobre la que tenemos que fundar el análisis referido a los instrumentos de planificación y a los hipotéticos controles que sobre los mismos puedan establecerse.

En este sentido y sin perjuicio de recordar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.18, corresponde al Estado dictar, con el ca-

rácter de normativa básica, las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos ²², es oportuno recordar que la Ley de Bases de Régimen Local dedica todo un título, el VII, a la regulación de las peculiaridades del personal al servicio de las entidades locales y que configura un modelo de función pública con perfiles nítidamente particularizados. En esencia, debemos centrar las notas fundamentales del modelo en las siguientes:

— Clasificación de los funcionarios. (art. 89)

«El personal al servicio de las Entidades locales estará integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial».

— La plantilla de la entidad local como elemento global de integración. Se refiere a esta cuestión el artículo 90.

«Corresponde a cada Corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual.

Las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general.

Las Corporaciones Locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

²² El concepto actual de normativa básica se compone de una serie de preceptos expresamente declarados básicos en la propia norma y que se corresponde con una serie de textos postconstitucionales, como la Ley 30/1984 y sus modificaciones, una parte esencial de la ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, con sus sucesivas modificaciones; la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas; la Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Comunidad Europea; junto con una serie de preceptos que por inferencia natural del papel relacional que juegan en el marco del estatuto de los funcionarios públicos la jurisprudencia ha ido considerándolos como básicos y que se encuentran esencialmente recogidos en la Ley de 1964 de Funcionarios Civiles de la Administración del Estado.

Corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores.

Las Corporaciones locales constituirán Registros de personal, coordinados con los de las demás Administraciones públicas, según las normas aprobadas por el Gobierno. Los datos inscritos en tal Registro determinarán las nóminas, a efectos de la debida justificación de todas las retribuciones».

Como puede comprobarse este artículo constituye la clave del arco de los controles de legalidad a los que antes nos hemos referido ya que por un lado prevé que la clasificación de los puestos de trabajo se realice conforme a lo previsto en la legislación básica y, por otro, se establece el límite cuantitativo de las decisiones que enlaza con la ordenación general de la economía y con los límites que se fijen con carácter general en las respectivas normas presupuestarias.

— Determinación de la oferta de empleo. Se refiere a esta cuestión el artículo 91.

«Las Corporaciones locales formularán públicamente su oferta de empleo, ajustándose a los criterios fijados en la normativa básica estatal.

La selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

Esta determinación de la oferta pública en el ámbito de los criterios fijados con carácter general es, sin duda, uno de los elementos que presentan mayores carencias en los momentos actuales ya que como inmediatamente veremos el modelo de la Ley 30/1984 era un modelo de coordinación de las diferentes Administraciones Públicas. Esta función no se ha llevado a cabo por lo que más allá de la estructura de la oferta ajustada a la normativa básica los criterios a los que se refiere deben de entenderse úni-

camente como los procedentes de los niveles de gastos admisibles, es decir, del control sobre umbrales económicos y de gastos al que antes nos hemos referido.

La importancia de lo que acaba de señalarse exige un comentario más detallado sobre la coordinación a la que anteriormente nos hemos referido.

Como primera aproximación al tema, es necesario indicar que el modelo previsto en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, era y es el de buscar una cierta coordinación de todos los entes que, como consecuencia del modelo territorial de Estado, pueden producir normas relativas a la función pública o pueden gestionar burocracias propias.

Esta coordinación es un elemento imprescindible cuando debe articularse políticas propias en ámbitos funcionales diferenciados que, sin embargo, coexisten en un mismo ámbito estatal, sobre todo, porque, en pura hipótesis, el modelo español actual no concibe todos estos centros de producción normativa y de gestión de una forma aislada sino tendencialmente relacional, admitiéndose el trasvase entre burocracia ²³ y algún otro elemento de conexión entre ellos.

La justificación de esta conexión parece evidente por dos grandes grupos de razones, las referidas al título habilitante de la actuación del Estado que, en su condición de titular de la normativa básica del Estatuto de los funcionarios públicos, dicta normas que resultan de aplicación y que configuran el marco de actuación de aquellas; y, en segundo término, las que se refieren a la necesidad de obtener una disciplina global en el volumen de gastos del conjunto de Administraciones Públicas.

Ambos factores necesitaban de una serie de funciones de coordinación recíproca e información que la Ley 30/1984 atribuye al

²³ Evolución de los traspasos de personal.

| | 1982 | 1994 | Diferencia 82-84 | | Personal Transferido | Creación empleo |
|-----------------------|---------|---------|------------------|----------|----------------------|-----------------|
| | Número | Número | Número | % ▲ | | |
| Adm. Gral. del Estado | 895.731 | 610.758 | -284.973 | -31,81 | 390.832 | 105.859 |
| Adm. de las CC.AA. | 44.475 | 600.961 | 556.486 | 1.251,23 | 390.832 | 165.654 |

Consejo Superior de Función Pública al que configura como «órgano superior colegiado de coordinación y consulta de la política de Función Pública, sí como de participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas».

De estas funciones es claro que la que se refiere a la participación ha perdido peso, en su importancia cuantitativa, tras las reformas que introducen en nuestro Ordenamiento las Leyes 9/1987, de 12 de junio y 7/1990, de 19 de julio, de órganos de representación, negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

En lo que se refiere, por tanto, a los otros dos ámbitos se atribuye al Consejo Superior la función de buscar, en vía de informe y consulta, algún tipo de homogeneidad en el funcionamiento recíproco de los aparatos administrativos a cuyo fin se le permite conocer de los anteproyectos de ley del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas; asimismo, se le atribuye el informe sobre aquellas disposiciones o decisiones relevantes en materia de personal. Al lado de estas facultades de armonización normativa se le atribuye la facultad de formular recomendaciones a las Administraciones competentes sobre temas organizativos de condiciones de trabajo, rendimiento y consideración social del personal de las Administraciones Públicas.

En último término, le corresponde, también el establecimiento de medidas concretas de coordinación, en lo referente a Registros de personal, sistemas de acceso, relación de puestos de trabajo, retribuciones, homologaciones de funcionarios y oferta de empleo.

Este sistema es plenamente coherente con el Título I, Caps. II y III de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que ordenan la función pública y establecen los mecanismos concretos de coordinación ²⁴.

Pues bien, llegados a este punto debemos constatar el ínfimo papel real que se ha atribuido a este órgano, cuyo funcionamiento puede predicarse como prácticamente inexistente al menos en los seis o siete últimos años y por el que, no han pasado ninguna de las más importantes reformas normativas y de gestión de los últimos años y cuya primacía ha sido, al menos parcialmente asumida por la Comisión de

²⁴ Sirvan como ejemplo las prescripciones del artículo 13, relativas a los Registros de personal, o el artículo 16, con respecto a las relaciones de puestos de trabajo, o, la movilidad interadministrativa que se recoge en el artículo 17.

Coordinación de la Función Pública, en lo que se refiere al punto estricto de la coordinación normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El funcionamiento real del órgano no nos parece relevante, sí lo es, por el contrario, que las funciones atribuidas al mismo no se realicen.

Las consecuencias de la actuación descoordinada son evidentes. Las distintas Comunidades Autónomas y aun la propia Administración General del Estado han operado libremente, sin un mínimo consenso ni siquiera para coordinar el crecimiento propio con la política de trasposos o transferencias de servicios del Estado. La falta de ese consenso o simplemente la descoordinación plantea en los momentos actuales problemas concretos en el redimensionamiento de ambas.

La opción definitiva por la creación de burocracias propias es, sin duda, una opción complicada ya que en momentos de recesión económica la posibilidad de mantener en niveles aceptables la opción es algo más que dudoso. Por su parte y desde el otro lado, la necesidad de finalizar la construcción del Estado autonómico pasa por ser capaces de hacerlo reduciendo el volumen central en favor de aquellos a quienes corresponde la gestión.

Un tránsito de esta magnitud no es fácil, sencillo ni probablemente rápido, pero sí inevitable, desde la propia legitimidad del conjunto de lo público. Una transformación así exige coordinación de políticas, o, simplemente y en muchos casos información e intercambio de datos y métodos, papel que en estos momentos no está siendo cumplido por aquellos órganos que conforme al modelo legal estaban llamados a realizarlos.

En todo caso, si en el futuro las políticas de empleo, retribuciones, determinación de condiciones de trabajo, no son objeto de alguna coordinación real va a resultar muy difícil la integración final en el marco de una política presupuestaria cuyas magnitudes esenciales vienen ahora predeterminadas por la convergencia europea.

A nuestro juicio, la configuración de este modelo, que someramente se resume en los apartados antedichos, plantea un esquema que, coordinado con el de los planes de empleo, determina la competencia propia de las entidades locales para efectuar su propia planificación e, incluso, aprobar la misma, incluyendo en ella todas o algunas de las medidas previstas en la Ley 22/1993 y, eligiendo asimismo una configuración de la planificación idéntica a la establecida en aquella Ley o libremente de-

cidida. La esencia de esta planificación está obviamente en su carácter no anual sino comprensiva de una reflexión a medio o largo plazo que trasciende a los elementos centrales de control que son de carácter anual. Esta disociación es el verdadero problema en la aplicación real de esta figura en el ámbito local, ya que ante la ausencia de otros elementos de coordinación general que pudieran dar una seguridad temporalmente más larga, en los momentos actuales la planificación es a los «intereses generales de la economía» un elemento indicativo que se modulará y controlará anualmente con motivo de la aprobación anual de la plantilla a la que se refiere el artículo 90 de la LBRL.

Las dificultades apuntadas, aunque puedan relativizar el intento, no pueden servir sin embargo para perder la ocasión de enfrentar a las Entidades Locales —como al resto de las Administraciones Públicas— con su propia realidad y con sus necesidades, de una forma seria y comprometida, incluso frente a sus respectivas poblaciones que sabían así de antemano el volumen de gasto de sus propias burocracias. No obstante es necesario indicar que la existencia de dificultades para obtener de forma incrementalista la subvención de las necesidades propias puede propiciar uno de los elementos esenciales a los que nos hemos referido, esto es, la necesidad de articular convencionalmente las propias necesidades de personal con el resto de las Administraciones Públicas.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

La introducción de elementos normativos que enfrenten la gestión de los recursos humanos con técnicas y métodos que eliminen la improvisación y la falta de rigor en la planificación de cualquier organización debe ser considerada como una medida relevante pero, sobre todo, si dicha organización, como en el presente caso, es una organización pública en la que el coste de las decisiones precipitadas o erróneas se cargan al conjunto de la comunidad. En consecuencia, y aunque fuera sólo desde este aspecto y con esta pretensión, el intento podría no ser baldío ni innecesario.

Ahora bien, lo que es cierto es que la problemática y la configuración, incluso su propio papel, frente a la sociedad, no es homogéneo en el conjunto de Administraciones, de ahí las dificultades de instaurar elementos como el de los planes de empleo de viabilidad semejante, especialmente si se tiene en cuenta que el problema de la Administración General y Autonómica puede exigir enfocar los mismos como elementos de redefinición interna e interorgánica mientras que en el ámbito

de la Administración Local la problemática es otra diferente, la de optimizar los servicios que se prestan o conseguir prestar otros nuevos sin incrementar los costes generales y generando una mayor confianza de los ciudadanos perceptores de las mismas.

En el caso que nos ocupa, las dificultades aisladas de efectuar una verdadera planificación de los recursos humanos si ésta produce incremento de gaso parece el obstáculo más importante para conseguir una eficaz implantación de éstos en el ámbito local. No obstante, existen elementos de alguna importancia en la transposición de esta figura al ámbito local, que no deben desdeñarse, como el genérico de la reflexión sobre los recursos necesarios en el tiempo para el desarrollo de las políticas propias, o los más concretos, ligados a la propia gestión, que le permitan adelgazar sus organizaciones o prestar sus servicios en forma diferente, como puede ocurrir con la prestación de servicios a tiempo parcial, con pocas posibilidades de éxito en el ámbito de otras organizaciones pero probablemente con un «hueco natural» en el ámbito de lo local.

La utilización de este instrumento como un elemento de planificación y concreción de las propias necesidades puede servir de acicate en otros aspectos como el de dar coherencia a la política general de recursos humanos del conjunto de las Administraciones y el gasto global a invertir en este aspecto y, sobre todo, puede ser un elemento que permita abrir nuevos cauces a los fenómenos de participación y colaboración interadministrativa que tan necesarios son siempre y especialmente en momentos de escasez económica.

La labor no es fácil ni sencilla. No lo es cualquier cambio cultural que exija mayores esfuerzos para realizar la misma tarea. Sin embargo, creo que es momento —cualquiera es bueno a mi juicio— de que las Administraciones Públicas hagan las cosas de otra forma más racional y científica. Este cambio debe hacerles ganar una legitimidad social de la que a menudo carecen y sin la que no pueden progresar adecuadamente sin ser consideradas como la lacra del Estado moderno. Una afirmación como ésta no siempre está justificada y no siempre es cierta, pero los efectos negativos tienden a contagiar los positivos; por eso es necesario dotar a las Administraciones de nuevos instrumentos que le permitan justificar su papel e incluso, la racionalidad de sus costes.

