

LOS «FUNCIONARIOS MARGINADOS»

ULTIMAMENTE la prensa se viene ocupando con bastante regularidad de los problemas relacionados con el «sector funcionarios»: sindicación, retribuciones de los cuerpos «modestos», expedientes disciplinarios incoados a funcionarios recientemente y del personal no funcionario al servicio de la Administración. Sin restar importancia a las cuestiones enumeradas, pienso que en estos momentos los «no funcionarios», como otros sectores profesionales (MIR, PNN, de Instituto y de Universidad —no hay que olvidar que los PNN son los contratados por la Administración, Ministerio de Educación y Ciencia para las tareas docentes—), tienen planteados unos graves problemas en lo tocante a su anómala situación laboral. Aunque de ellos se ha hecho eco esta revista, creo, sin embargo, que es necesario hacer una serie de puntualizaciones tales como: quiénes son los «funcionarios marginados» o personal no funcionario al servicio de la Administración, las razones de su existencia en la Administración, sus problemas concretos laborales y las posibles soluciones.

Antes de seguir adelante hay que advertir que en la actual estructura burocrática de la Administración española, según las vigentes disposiciones legales, coexisten junto a los funcionarios de carrera (aquellas personas que entren en la Administración por oposición, adquiriendo, mediante este trámite, la condición de «fijos»), aquellos otros a los que se les denomina «funcionarios de empleo», que son los «no funcionarios» o funcionarios marginados.

Aunque es verdad que la Ley de Funcionarios distingue varios tipos, es conveniente señalar que detrás de distintas figuras jurídicas se esconde una idéntica realidad. Estas figuras jurídicas distintas son los funcionarios interinos, los eventuales y el personal contratado al servicio de la Administración, cuya situación laboral es análoga, y como consecuencia los problemas que estas personas tienen planteados en la actualidad son comunes, ya que en ninguno de los tres casos gozan de las garantías que amparan al trabajador de la empresa privada, según lo que dispone la Legislación Laboral vigente (Ley de Contrato de Trabajo, Reglamentaciones Laborales o convenios colectivos). ¿Pero qué entiende la Ley de Funcionarios por interinos, eventuales y contratados?

Funcionarios interinos son aquellos que por razones de urgencia o de necesidad ocupan plazas de plantilla, en tanto no se provean por funcionarios de carrera.

Funcionarios eventuales son los

que desempeñan puestos de trabajo considerados como de confianza o de asesoramiento especial no reservados a funcionarios de carrera.

Personal contratado es el que realizará estudios y proyectos, así como dictámenes y otras prestaciones.

La ley distingue dos clases de personal contratado en función del objeto del contrato:

— Personal contratado para la realización de trabajos específicos, concretos y de carácter extraordinario o de urgencia.

— Personal contratado para la colaboración temporal en las tareas de la respectiva dependencia administrativa en consideración al volumen de la gestión encomendada al Ministerio, centro o dependencia, cuando por razones, exigencias y circunstancias espe-

ciales de la función o puedan atenderse por funcionarios de carrera de que disponga el organismo (1).

Razones de una marginación

Son la urgencia o la necesidad las razones por las que la Administración nombra interinos o contrata personal, aunque convenga aclarar que la Administración decide arbitrariamente cuándo existen o no las razones de urgencia o de necesidad, y que lo que en teoría debiera ser una excepción, es algo que se ha convertido en hábito. En el año 1972, el actual ministro de Trabajo escribía en la revista «Asturias Semanal»: «Lo que resulta verdaderamente sorprendente es el uso que la Administración ha venido haciendo de esos excepcionales contratos. Hoy se puede decir sin miedo a ser rectificado que muchísimas de las tareas encomendadas al tantas veces citado personal entran en la gestión ordinaria de la Administración, constituyendo trabajos normales e indispensables para la prestación de los servicios, y no se puede razonablemente admitir que un cambio de circunstancias pueda hacer innecesarias las funciones que estos sufridos trabajadores desempeñan». Y es por este «uso» que ha hecho la Administración de las razones de urgencia, por lo que existen en la actualidad varios miles de personas en calidad de funcionarios interinos y personal contratado. Recientemente un «portavoz» del Gobierno dio como válido el número de 17.000, pero desconozco en

base a qué datos está calculado.

A mi modo de ver, existen unas causas muy concretas por las que el «uso» se ha generalizado y que voy a intentar exponer:

La clasificación de puestos de trabajo era uno de los objetivos que se proponía la Ley de Funcionarios de 1964. Debía ser realizada por todos los centros y dependencias de la Administración y respondería a los principios de productividad creciente, racionalización y mejor organización del trabajo. Pues bien, hasta la fecha no se ha realizado una clasificación seria y pública de los puestos de trabajo necesarios en la actualidad. Esta deficiencia trae como consecuencia en una Administración estructurada en cuerpos, que cuando se convocan oposiciones —único sistema para adquirir la estabilidad en el em-

pliego igual», ya que personas con igual categoría perciben haberes sustancialmente diferentes en función del Ministerio o dependencia en donde estén destinados.

Pero en materia de retribuciones del «funcionario marginado», aún hay más cuestiones importantes que tratar. Muchas veces se ha hablado de la deficiencia del sistema retributivo del funcionario de carrera, incidentalmente diré que el problema no se puede tratar de modo general, voces autorizadas han aludido a ello, pero lo que nunca han hecho estas «voces» es hablar de las normas que rigen y de las que no rigen para el «no funcionario». En este «mundo de mudos» me atrevo a decir que el sistema actual es injusto por varios motivos:

— No tienen derecho a percibir ninguna cantidad en concepto de antigüedad (trienio). Creo que la razón fundamental de que la Administración no haya regulado este derecho es porque no admite una situación real: el contratado o el interino están vinculados, en la mayoría de las ocasiones, a la Administración por más de tres años, pero este hecho no se puede admitir oficialmente, iría contra los principios que preconiza la propia Administración.

— La Ley de Retribuciones de los Funcionarios y Decretos complementarios establecen una serie de gratificaciones, como son: los complementos de cuerpo y de destino, de los que nunca puede beneficiarse el «no funcionario».

El caos en las retribuciones de estas personas es tal que en algunas ocasiones para pagar menos se ha recurrido a artilugios tales como: pasar de interinos o contratados o a la inversa, aumentar la jornada de trabajo unilateralmente con igual salario... Pienso que me dejaré supuestos en el tintero, porque su proliferación aumenta de día en día.

Sobre el papel que debía desempeñar el Estado para con la sociedad, ha habido diversas teorías que se han correspondido con diferentes momentos. Las teorías liberales solamente concedían al Estado la función de vigilante, pero las teorías liberales van a ser sustituidas por otras, debido a que el ciudadano es incapaz de asumir y de llevar a la práctica las tareas necesarias para que la sociedad funcione. El Estado «vigilante» se convierte en Estado «intervencionista», que se preocupará por el bienestar de sus ciudadanos-súbditos. Para materializar esta preocupación se necesitan unos elementos «ad hoc», uno de los cuales será forzosamente el elemento humano que ponga en marcha el bienestar, este elemento humano es la función pública.

La función pública española no puede estar ajena a estas tendencias, y con sus lastres decimonó-

María Teresa Sánchez Concheiro

pleo en la Administración— no se efectúan dichas convocatorias atendiendo a las necesidades del trabajo, sino teniendo en cuenta las vacantes que existen en cada cuerpo. Conviene hacer constar que si los cuerpos son «de prestigio», que en nuestro país cumplen las funciones de grupos de presión —economistas del Estado, técnicos comerciales, técnicos de Información y Turismo, catedráticos de Universidad... (el Cuerpo General Técnico de la Administración civil del Estado en su intento de «prestigiarse» y de alcanzar la categoría de grupo de presión se está poniendo a la altura de las circunstancias)— las convocatorias para la provisión de vacantes no serán demasiado numerosas, siendo además un síntoma ineludible de prestigio no admitir tantos opositores como vacantes se anuncian. Un ejemplo claro del tema lo tenemos en la última oposición para cubrir sesenta plazas vacantes en el Cuerpo General Técnico: han sido admitidos 34 aspirantes. El «cuerpo» es, pues, quien decide las vacantes equivalentes a las necesidades y quien controla las pruebas de acceso a él.

A la Administración le resulta rentable, desde un punto de vista económico, nombrar funcionarios interinos o contratar personal, ya que en todos los casos el sueldo es menor, a veces la mitad, del que percibe un funcionario de carrera. Nunca se tiene en cuenta el puesto que desempeña este personal, al que, si ocupa cargo de responsabilidad, le correspondería percibir las gratificaciones o complementos asignados para estos puestos.

Es interesante mencionar que para la Administración no existe el principio: «a trabajo igual, sa-

(1) Artículos 5.º y 6.º de la Ley de Funcionarios.



nicos ha decidido ponerse al día, pero ponerse al día en materia de personal no es nada fácil para nuestra Administración, debido a la arcaica y anquilosada estructura existente. Ponerse al día en materia de personal significaría una reforma administrativa que pusiera todo «patas arriba», y esto no conviene, por ello es mejor el sistema de «parches», a los que tan acostumbrados estamos. Evidentemente, los cuerpos de funcionarios clásicos de nuestra Administración no responden a las nuevas necesidades planteadas por el Estado intervencionista, como tampoco sirven las estructuras educativas o sanitarias. La única vía posible, dada nuestra organización, sería la creación de cuerpos nuevos o la sustitución de los actuales sistemas de selección de personal, pero aun esto es tan difícil como un doloroso parto. ¿Qué método seguir entonces? El más fácil: la contratación o el nombramiento de interinos, de forma continua y masiva (ingenieros, peritos, personal especializado en Informática, maestros, profesores de Instituto y de Universidad... La lista sería interminable).

Problemática actual

Hemos dicho que eran comunes los problemas laborales de los eventuales, de los interinos y de los contratados. ¿Cuáles son, pues, dichos problemas? Voy a apuntar cuatro fundamentales:

- No está garantizada la seguridad en el trabajo.
- No tienen derecho a beneficiarse del Seguro de Desempleo.
- No hay indemnizaciones en el caso de despido.
- La jurisdicción competente para conocer todas las cuestiones relacionadas con su situación jurídico laboral es la Contencioso Administrativa.

Tomando como guía los textos legales, examinemos los temas enunciados.

De los funcionarios interinos, dice la Ley de Funcionarios que su nombramiento deberá ser

revocado cuando su plaza sea cubierta por un funcionario de carrera, o en el plazo de un año, contando desde su nombramiento, si no se hubiera convocado oposición o concurso (2).

Los funcionarios eventuales podrán ser separados libremente sin más requisitos que los establecidos, en su caso, por disposiciones especiales (3).

El personal contratado cesará por expiración del contrato o en cualquier momento por causa que la Administración apreciará libremente si el contrato es de colaboración temporal, o por causas que se especificarán si el contrato es para la realización de trabajos específicos (4).

Así las cosas, puede afirmarse que la Administración despide, aunque los términos al uso sean: cese, revocación y separación. Pero los motivos por los que despide la Administración no son los que se señalan en el artículo 77 de la Ley de Contrato de Trabajo, tales como: indisciplina, embriaguez, faltas reiteradas al trabajo, ineptitud, etcétera. Creo que está bien patente que el Estado obliga a la empresa privada a tener con sus trabajadores unas obligaciones que él no tiene con los de «su casa». Además, el comportamiento de la Administración con sus trabajadores se agrava porque los contratos que celebra tienen un tiempo de duración que oscila entre un mes y un año, renovándose sistemáticamente por tiempo indefinido. A esta actuación se la denomina, según reiterada jurisprudencia, **Abuso de Derecho**. Veamos algunas sentencias relacionadas con este tema:

— «El sistema de contratos sucesivos constituye un manifiesto Abuso de Derecho». (Sala VI del Tribunal Supremo, 4-VI-56.)

— «La sucesión de sucesivos contratos temporales merece la calificación jurídica de contrato

fijo de trabajo, puesto que tal estipulación de contratación sucesiva encubre la posibilidad de que la empresa despida al trabajador cuando lo crea oportuno, constituyendo tal acto un Abuso de Derecho». (Tribunal Supremo, 2-XI-66.)

— «Los trabajadores eventuales, cuya relación laboral se renueva sucesivamente, adquieren la condición de fijos». (Tribunal Central de Trabajo, 19-II-65.)

— «No es lícito atribuir indefinidamente carácter eventual a la relación laboral, redactando abusivamente sucesivos contratos». (Tribunal Central, 7-VII-65.)

Las disposiciones legales son distintas en lo que respecta a funcionarios interinos y al personal contratado, pero una vez más veremos cómo la esencia de las mismas es idéntica.

Los funcionarios interinos, mientras no se dicten nuevas disposiciones están comprometidos dentro del régimen general de la Seguridad Social, con excepción del Seguro de Desempleo.

El personal contratado deberá estar afiliado a la Seguridad Social y al Mutualismo Laboral, sin que en ningún caso le alcance el Seguro de Desempleo (5).

Esta normativa citada, además de estar en contradicción con las Leyes Fundamentales, no es congruente con la Ley de Seguridad Social vigente.

En el texto articulado de la mencionada ley, se define el desempleo como aquella situación en la que se encuentran quienes queriendo y pudiendo trabajar pierden su ocupación o ven reducidas sus jornadas de trabajo a una tercera parte o más, sin causa a ellos imputable (6).

A principios del año 1972, aparecía un artículo en la revista «Gaceta de Derecho Social», cuyo tema era la problemática laboral del personal no funcionario de la Administración, respecto de su Seguridad Social se decía: «Se

considera ilegal y nula de pleno derecho la disposición por la que se excluye al personal contratado del Seguro de Desempleo, puesto que la Ley de Seguridad Social afirma que está comprendido dentro de su ámbito de aplicación el personal civil no funcionario dependiente de servicios o entidades de carácter civil».

Pienso que, sin ningún escrúpulo, se puede hablar de la dudosa legalidad respecto de la legislación sobre la Seguridad Social de los interinos, puesto que no se comprende muy bien cómo se les incluye dentro del ámbito de la Ley de Seguridad Social y a su vez se les excluye taxativamente del Seguro de Desempleo.

Ni en la Ley de Funcionarios ni en los Decretos complementarios de la misma encontramos alguna alusión a que el funcionario interino tenga derecho a percibir indemnizaciones en el caso de «cese».

El personal contratado goza de una indemnización «sui generis» y solamente en un caso: cuando el contrato se rescinda antes de la expiración del plazo fijado. En este supuesto, el afectado tendrá derecho a percibir el 50 por 100 de la remuneración que le corresponda durante el tiempo que falte para el cumplimiento del plazo convenido. Sin embargo, esta indemnización es un tanto curiosa porque (en muchas ocasiones la duración de los contratos es de tres meses, y siempre no superior a un año) ese 50 por 100 se calcula sobre el «sueldo base» (en el mejor de los casos 7.000 pesetas), consistiendo esta indemnización en una cantidad irrisoria. Conviene no olvidar además que se indemniza por contrato no por tiempo de servicios prestados, sistema adoptado por la normativa legal.

Creo que después de lo expuesto, podemos afirmar que los «funcionarios marginados» se encuentran en una situación de desventaja en relación con el personal que trabaja en empresa privada.

Ante este estado de cosas, ¿qué soluciones hay?

Para los «marginados», la solución podría estar en la reforma de las disposiciones vigentes, reforma que tendría que estar encaminada a que sus problemas laborales quedaran bajo el ámbito de aplicación de las normas laborales comunes. Pienso que este es el primer paso que hay que dar para acabar con esta anómala situación. Los puntos básicos (reiterados en todas las reivindicaciones planteadas hasta el momento por los «marginados») de esta reforma han de ser:

— Seguridad Social completa, incluido el Seguro de Desempleo.

— Imposibilidad de despido por causas no tipificadas en las disposiciones laborales.

— Que se habilite un verdadero «cauce asociativo» que defienda eficazmente sus derechos.

— Que la jurisdicción competente para entender todas aquellas cuestiones relacionadas con los problemas jurídico-laborales de este personal sea la Laboral. ■ M. T. S. C.

(2) Artículo 104 de la Ley de Funcionarios y artículo 2.º del Decreto de 25 de enero de 1968.

(3) Artículo 102 de la Ley de Funcionarios.

(4) Artículo 16 del Decreto de 30 de junio de 1966 y anexo I y II del mismo.

(5) Orden de 27 de abril de 1967 y artículo 17 del Decreto de 30 de junio de 1966.

(6) Artículo 61, apartado b, de la Ley de Seguridad Social.