

7.1. LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS: LOS PLANES DE EMPLEO Y SU INCIDENCIA EN LAS OFERTAS DE EMPLEO PÚBLICO

La Administración pública está sometida a una serie de procesos de transformación que la enfrentan con el reto de convertirse en una administración básicamente prestadora de servicios. La modernización de la sociedad exige de la Administración pública una mayor eficacia en los servicios y una mejora en su eficiencia y calidad, todo ello con el fin de procurar un acercamiento de los poderes públicos a los ciudadanos a través de una administración más ágil, eficaz y de menores costes.

A este proceso se une, a su vez, otro de alcance cuantitativo, imprescindible para articular un Estado descentralizado territorialmente y en pleno proceso de integración económica y política en la Unión Europea.

La necesidad de que esta transformación se realice sin incrementar los costes ni el volumen de gastos y de una forma eficaz para la satisfacción de los intereses respectivos exige que se conjuguen elementos de planificación de carácter general con otros más puntuales que adapten los primeros a los ámbitos respectivos.

Se trata sin duda de un proceso de gran calado, pero ni su dimensión ni su complejidad pueden operar como una excusa indefinida para no abordar su puesta en marcha, ya que la demora en el proceso condiciona su propia realización y lo que es más grave aún cuestiona el papel de lo público y de la propia capacidad de éste para dar satisfacción a las nuevas demandas sociales.

La Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo, reconoce en este mismo sentido, en su exposición de motivos, que en el marco de la función pública resulta necesario articular medidas que, a partir de la racionalización y ajuste de la estructura de las organizaciones administrativas, mejoren el rendimiento de los recursos humanos de la Administración pública sometiendo su planificación y gestión a procesos dotados de mayor agilidad y eficacia, optimizando los costes de personal.

Entre tales medidas destacan por su importancia la figura de los planes de empleo y la nueva regulación de la oferta de empleo público, medidas ambas que suponen una apuesta decidida por trasladar al ámbito de la gestión de los recursos humanos la técnica de la planificación administrativa:

«Las administraciones públicas podrán elaborar planes de empleo, referidos tanto a personal funcionario como laboral, que contendrán de forma conjunta, las actuaciones a desarrollar para la óptima utilización de los recursos humanos en el ámbito a que afecten, dentro de los límites presupuestarios y de acuerdo con las directrices de política de personal.»

«Las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes serán objeto de oferta de empleo público.»

En relación con esta reforma del régimen jurídico de la función pública han sido varias las críticas realizadas desde determinados sectores por entender que el conjunto de medidas en ella previstas están lejos de cumplir con los fines perseguidos.

Las voces más alarmistas se han volcado especialmente en llamar la atención sobre el excesivo peso o preocupación que en esta reforma se deja sentir por la eficiencia y flexibilidad en la gestión de los recursos humanos, denunciando la escasa presencia de referencias relativas a la objetividad e imparcialidad que igualmente deben presidir esta parcela de actuación de las administraciones públicas. Asimismo, han advertido sobre el riesgo de serias disfunciones por la existencia de una dualidad de regímenes jurídicos en función de que el acto de organización se encuadre o no en el marco de un plan de empleo.

Por otro lado, y aun desde posiciones más moderadas, se han planteado interrogantes en cuanto a su compatibilidad con el orden constitucional y en especial con la reserva de ley establecida por el artículo 103.3 de la Constitución.

Finalmente, se ha puesto en duda incluso la misma necesidad de la reforma, por cuanto que, en opinión de algunos sectores, ciertamente minoritarios, los cambios pretendidos podían haber sido abordados sin dificultad con la anterior redacción de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Ciertamente, y por lo que a las ofertas de empleo público respecta, la citada Ley 30/84 y en la misma línea la Ley 6/89, de 6 de julio, de Función Pública Vasca, pretendieron utilizar éstas como instrumentos de ordenación de la función pública, vinculándolas a los créditos presupuestarios existentes, en tanto que referidas a plazas vacantes dotadas presupuestariamente.

No obstante, bien sea por la deficiente práctica que en esta área ha venido reiteradamente denunciando esta institución o bien sea, tal y como se ha indicado al inicio, porque la actual coyuntura ha desbordado con creces la situación que dio lugar a esta originaria ordenación, lo que sí resulta definitivo es que todos los sectores implicados coinciden en la necesidad de una planificación rigurosa que procure acomodar las exigencias de una mayor y más eficaz prestación de los servicios con las auténticas necesidades de recursos que al efecto resulten precisas, todo ello en el ánimo de un intento de racionalización del gasto público.

Prueba de lo anterior es el acuerdo suscrito, a nivel estatal, entre Administración y sindicatos, para el período 1995-97, sobre condiciones de trabajo en la

función pública, en el que ambas partes reconocen que los planes de empleo constituyen el instrumento estratégico de planificación integral de los recursos humanos a través de la racionalización y simplificación de la estructura ocupacional de cada sector de la Administración, y que ello permitirá abordar las diferentes situaciones con medidas adecuadas de reordenación, transformación y distribución de empleo en un marco de estabilidad en el mismo.

Por ello, en opinión de esta institución, una vez admitida la vía de reforma propuesta, no se trata de volver a debatir sobre su mayor o menor fortuna, sin que esto último sea óbice para que en el futuro algunas de las objeciones formuladas puedan ser contrastadas y valoradas a medida que se vayan conociendo aplicaciones puntuales derivadas de las directrices generales de planificación que necesariamente habrán de establecerse en el ámbito de la CAPV.

Estimamos más apropiado llamar la atención sobre la necesidad de reconducir a sus auténticos límites la importante discrecionalidad que supone la facultad de planificación y programación sobre la que gira la reforma, con el fin de preservar la interdicción de la arbitrariedad que expresamente contempla el art. 9 de la CE.

Dicho en otras palabras, creemos necesario contribuir a formar un estado de opinión en cuanto a la preceptiva motivación que tomando como referencia los objetivos de la planificación general proyectada, ha de avalar cualquier estrategia puntual en la gestión de los recursos humanos.

Asimismo, queremos poner de relieve la conveniencia de una concurrencia o participación activa de las organizaciones sindicales más representativas, tanto en la aprobación de los planes y actos derivados en que finalmente pueden llegar a traducirse las decisiones estratégicas que se adopten, como en las fases anteriores a la aprobación propiamente dicha, todo ello con el fin último de procurar la debida transparencia de estos procesos que, en definitiva, afectan a una multitud de interesados.

Hechas estas apreciaciones iniciales, podemos detenernos a analizar la especial incidencia que estos planes de empleo pueden llegar a tener en las ofertas de empleo público, así como, y formulado de manera inversa, la posible configuración de las ofertas de empleo público en ausencia de planes de empleo específicos.

La nueva redacción del art. 18 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, consecuencia de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma de Régimen Jurídico y de Protección por Desempleo, permite que los planes de empleo contemplen, entre otras medidas, la suspensión de incorporación de personal externo derivado de ofertas de empleo público.

Ciertamente, la correcta articulación de otras medidas igualmente previstas para estos planes: modificación de estructuras organizativas y puestos de trabajo, reasignación de efectivos de personal, etc., puede, en efecto, llevar aparejada de partida la exigencia de una inicial congelación de las ofertas de empleo público.

No obstante, será preciso acudir a los resultados de la planificación previa a la aprobación del plan de empleo o a los que, en su caso, resulten del marco de

un determinado plan para que tal suspensión o congelación de las ofertas de empleo público pueda hacerse valer como fundada, ya que, de lo contrario, la ausencia de ofertas de empleo público podría estar encubriendo otras disfunciones que poco o nada tendrían que ver con necesidades propias de un plan de empleo.

En este sentido, es preciso recordar que el mismo art. 18 h) de la Ley 30/84, de 2 de agosto, contempla, en su nueva redacción, la posibilidad de otras necesidades adicionales de recursos humanos que en su caso habrán de integrarse en las ofertas de empleo público.

Más aún, la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, recogiendo algunos de los compromisos del acuerdo suscrito entre Administración y sindicatos con fecha de 15 de septiembre de 1994, reconoce la posibilidad de incorporar a las ofertas de empleo público el empleo de carácter temporal que responda a necesidades de carácter estructural.

Por el contrario, en ausencia de planes específicos de empleo a los que poder reconducir las decisiones en materia de gestión de recursos humanos, las necesidades con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existente deben ser necesariamente objeto de la correspondiente oferta de empleo público. Así lo señala el art. 18.4 de la Ley 30/84, de 2 de agosto.

En otro caso, y según opinión de esta institución, nos encontraríamos ante una grave disfunción, puesto que la suspensión o congelación de la oferta de empleo público, por sí misma, si no viniera acompañada de otras medidas de modificación de estructuras, reasignación de efectivos, etc. en nada contribuiría a la racionalidad de la que se pretende imbuir a la gestión de los recursos humanos en el ámbito público.

Un seguimiento de las distintas disposiciones que a este respecto se han ido aprobando y publicando a nivel del Estado, permite apreciar una continuidad en este propósito de permanente ajuste de los recursos humanos. Así se constata tanto en sucesivas leyes de presupuestos como en distintas ofertas de empleo público y planes de empleo sectoriales, etc. Sin embargo, en el ámbito de la CAPV, el panorama que se vislumbra resulta ser otro muy distinto.

En efecto, estos últimos años, asistimos a una congelación de las ofertas de empleo público, amparada en la necesidad de un recorte del gasto público, pero sin que se conozcan, o al menos hayan trascendido, propuestas concretas o específicas en materia de empleo público. Esto es, las administraciones públicas vascas no han logrado transmitir a los ciudadanos interesados en el acceso al empleo público el convencimiento de la existencia de una planificación seria y rigurosa en la que fundamentar tal congelación.

Al contrario, al ciudadano le consta la existencia de un importante número de empleo temporal permanente bloqueado, frente al que demanda su provisión ordinaria, dada su naturaleza estructural, a través de las correspondientes ofertas de empleo público, so pena de ver definitivamente truncadas sus legítimas expectativas de un acceso basado en criterios de igualdad, mérito y capacidad.

Es más, pese a esta congelación de la ofertas de empleo, asiste al anuncio de nuevas ofertas de empleo temporal a las que no se opone ningún inconveniente de planificación, como la revisión de estructuras administrativas, etc.

Es necesario traer a colación también la grave situación de interinidad a la que están abocados un elevado número de funcionarios o empleados al servicio sobre todo de la Administración general de la CAPV, pues esta situación en nada contribuye a la necesaria estabilidad con la que se ha de dotar a las unidades administrativas, al menos si se pretende de éstas un compromiso cierto en cuanto a la mejora de la calidad de los servicios públicos.

En opinión de este Ararteko, todas estas «disfunciones» evidencian la necesidad de que las administraciones públicas vascas, cada una en su ámbito respectivo, procedan a adoptar las siguientes medidas que quedan formuladas con el carácter de recomendaciones de esta institución, sin que las mismas hayan de ser consideradas necesariamente como una sucesión obligada y concatenada de acciones:

1- El establecimiento de unas directrices de política de personal que contemplen las actuaciones concretas a desarrollar para la óptima utilización de los recursos humanos dentro de los límites presupuestarios existentes.

2- La revisión, en función de las directrices fijadas, de las estructuras administrativas de forma que se posibilite una definición rigurosa de las necesidades de recursos humanos.

3- La puesta en marcha de los procesos que se estimen adecuados para la normal provisión y gestión de las necesidades de recursos humanos resultado de la anterior definición.

4- El anuncio de ofertas de empleo público que posibiliten la ordinaria provisión de vacantes de empleo temporal que respondan a necesidades de carácter estructural, así como de las vacantes presupuestadas que no puedan ser cubiertas por los efectivos de personal existente.

5- Finalmente, la incorporación de prácticas de gestión de recursos humanos que eviten acciones arbitrarias, con la adecuada motivación de las decisiones de planificación, así como la necesaria transparencia de las mismas, gracias a la participación y concurrencia de las organizaciones sindicales más representativas.

7.2. LAS DIFICULTADES DE LA SUPRESIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN EN EL ACTUAL RÉGIMEN DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Una de las novedades de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992, ha sido la eliminación del recurso de reposición. Como consecuencia de este cambio la revisión previa a la vía judicial queda sólo para actos dictados por órganos inferiores, impidiendo revisar los que procedan de órganos situados en la cúspide de la Administración.