

POLÍTICA ECONÓMICA DE RECURSOS HUMANOS

María Teresa Rojas Pomar

Abogada y socia constituyente de la Asociación Juristas de la Salud

A la memoria de Don José María Ardévol Vidiella (1927–1992) Gerente del Instituto Catalán de la Salud, ingeniero industrial de formación, que sentó las bases de la sanidad catalana de la transición. Trabajar en su equipo se convertía en un privilegio, su estilo era una lección de planificación, ejecución y valoración, siempre con una comunicación desde la vertiente más humana. Con mi grato recuerdo y gratitud.

ÍNDICE

1. Introducción
2. Análisis y propuestas
 - 2.1 Absentismo
 - 2.2 Conflictividad laboral
 - 2.3 Gastos en material
 - 2.4 Formación
 - 2.5 Interinidades
 - 2.6 Jornada
 - 2.7 Móviles administrativos al servicio del funcionario
 - 2.8 Motivación
 - 2.9 Plantilla
 - 2.10 Régimen jurídico del personal del servicio público
 - 2.11 Selección de personal
 - 2.12 Silencio administrativo
3. Referencias legales
4. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

La crisis financiera internacional y sus consecuencias en España han llevado al Gobierno a adoptar medidas para reforzar la capacidad de respuesta de la economía española. Estas se han traducido en una reforma laboral firme y en unas medidas de contención del gasto público relacionadas con los servidores públicos.

El sector financiero también ha reaccionado ante la crisis, donde comprobamos las fusiones que buscando la supervivencia de las empresas, generan cierres de oficinas duplicadas con los consiguientes expedientes de regulación de empleo que conducen al paro a trabajadores jóvenes y bien formados, así como las prejubilaciones de personal menor de sesenta años.

Igualmente en el campo de la industria comprobamos como empresas de raíz territorial se deslocalizan a países, donde podrán producir con menos costes de personal. Los efectos son, mas expedientes de regulación de empleo y el incremento de la lista del INEM con personal, muchas veces de difícil recolocación.

Dentro del sector público no se trata de diseñar proceso alguno de minoración de la plantilla similar a los casos anteriores, pero sí que como personal al servicio de la sociedad no pueden permanecer indiferentes a la dura realidad económica actual.

Partiendo de la base tranquilizadora que un empleado público no estará en la lista del INEM como demandante de nueva ocupación, lo sí les atañe es conseguir la máxima productividad a su tarea, como medida de responsabilidad social, que pueda influir en la reactivación de la economía, la actividad empresarial privada y por lo tanto, colaborar en superar la crisis económica en la cual estamos todos inmersos.

Los pasos que los Gobiernos Central y Autonómicos han emprendido en este sentido han sido rebajas de sueldo asumibles y la retirada de ventajas que desde la sociedad se percibían como privilegios del funcionario, tales como la acción social, vales restaurante, aportaciones a planes de pensiones o otras de similar importancia.

En consecuencia, para incrementar la productividad, el valor añadido de cada trámite y la contención del gasto superfluo o innecesario, proponemos algunas medidas, que entre otras podrían disminuir el gasto público en un nivel considerable.

2. ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Seguidamente se proponen las doce siguientes medidas innovadoras dentro del sector público, que con el objetivo de ajustar el presupuesto en materia de recursos humanos, también pretenden reflexionar sobre el actual sistema de abordarlos.

2.1 Absentismo

Además del absentismo laboral físico, perceptible y fácil de controlar, el mundo digital ha creado el absentismo virtual del uso privado de la red en horas de trabajo, no perceptible y de más difícil control. La falta de regulación del control del correo electrónico e Internet por las empresas, y la escasa jurisprudencia no unánime ni consolidada marca un problema nuevo que pide analizarse y solucionarse.

La sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2007, dictada en unificación de doctrina fue pionera en distinguir entre los derechos a la intimidad y al secreto de las comunicaciones. Por primera vez se encuñó el concepto de expectativa de privacidad del trabajador y estableció que el procedimiento para la revisión de los correos electrónicos no era el mismo que el de control de las taquillas individuales. Posteriormente, una sentencia de 6 de octubre de 2011 del mismo Tribunal descartó esta expectativa de privacidad cuando existe una prohibición expresa y absoluta de la empresa a utilizar sus medios para fines particulares, señalando solo que la tolerancia puede crear esta expectativa de confidencialidad. De forma que podría tipificarse como un hábito frecuente de dejar de trabajar sin justificación seria.

Artículo 54.5 EBEP, Artículo 19.b.EM

2.2 Conflictividad laboral

La institución, dentro de las diversas unidades administrativas, debería medir y comparar el índice de conflictividad en función del número de la plantilla con el número de reclamaciones y de recursos administrativos o judiciales.

Un alto índice de conflictividad tendría que alertar acerca de la forma de gestionar los recursos humanos, del mismo modo que un alto índice de infecciones en medicina alertarían sobre la posible presencia de elementos infecciosos en el ambiente.

Los elementos más determinantes de la paz laboral, son la aplicación rigurosa de la legalidad, la publicidad, la transparencia en la gestión, la respues-

ta en tiempo y forma a cualquier petición, así como la política sistemática de comunicación eficaz. Por el contrario, los elementos determinantes de la conflictividad serían la gestión arbitraria, opaca, no responder las peticiones recibidas, dejar aplicar el silencio administrativo negativo y una política sistemática de incomunicación que crea inseguridad y de pie al rumor.

Dejando aparte del mal ambiente que genera, la conflictividad resulta cara, precisa de un equipo de personal dedicado al trato judicial de procesos contenciosos que la mala gestión y el silencio ofrecen, además precisa una dotación presupuestaria para pagar los costes e indemnizaciones que las sentencias condenatorias conllevan. O sea, la mala gestión crea malestar, aumenta el trabajo, incrementa la plantilla y crea nuevos gastos adicionales.

En este sentido, la dirección de recursos humanos debería ser valorada periódicamente para comprobar su orientación y compararla con las restantes direcciones de similares condiciones. Una gestión no resolutoria, a base de silencio administrativo, tendría que ser reorientada hacia la resolución responsable. El silencio administrativo actúa como un virus, por ello corresponde disponer de una buena dosis de antibióticos.

Lógico es disponer del equipo de personal imprescindible para abordar los procesos de disconformidad, de la misma forma que sería lógico en otro ámbito de disponer de un equipo de bomberos para ahogar a tiempo un incendio; pero otra cosa distinta sería precisar de un equipo de personal para atender las consecuencias de una gestión en recursos humanos negligente, como otra distinta sería precisar de un equipo de bomberos para atender actitudes pirómanas generalizadas. La medicina preventiva también ofrece un símil aplicable a todos estos ambientes de vital importancia.

Artículo 1.1.f, h.i EBEP, Artículo 19.b.d.h. EM, Artículos 41, 42, 43, 44 Ley 30/92.

2.3 Gastos en material

Para fomentar el menor gasto ordinario, se podría diseñar un sistema de iniciativas y sugerencias tendentes al ahorro en pequeños gastos, como fotocopias, material fungible o nuevas técnicas de reciclaje. Enfocándolo como un programa de fomento de la innovación y la investigación de aquellos gastos prescindibles que por inercia se siguen produciendo.

Obviamente, para incentivar esta política, tendría que acompañarse de un incentivo económico para la persona que la haya propuesto. Incentivo que podría fijarse en función del ahorro conseguido en un determinado tiempo.

Artículo 54.5 EBEP, Artículo 19.K EM

2.4 Formación

El reciclaje del personal es indispensable para mantener el nivel de conocimientos que la institución precisa. Los cursos tanto resultan provechosos para la institución como para el empleado que le servirán para futuras promociones. Por lo tanto, correspondería que fueran costeados por ambas partes.

Disponer de una unidad de formación con profesionales únicamente dedicados a la organización de cursos, tramitación de becas o ayudas a estudio, es como tener una escuela propia dentro del sistema. Puede conllevar un gasto mayor que el beneficio que se propone. Sería prudente calcular el coste económico y valorar el rendimiento efectivo.

Una medida sería fomentar la figura del mentor, el reciclaje con profesores internos, como una función de traspaso de conocimientos y experiencia. Los temas docentes tendrían que ser los indispensables del día a día o de cómo abordar nuevos retos. Así, evitar cursos de temas cercanos, filosóficos o inconcretos, con aplicación dudosa que encarecen el gasto en formación,

Si el coste se repartiera entre institución y empleado, éste se concienciaría del coste de la formación, dando por sentado que reciclarse es deber de cada profesional y se evitaría la sensación que ir a cursos o a un congreso es un premio. La formación ha de responder a una necesidad y generar una mejora.

Además de la implicación económica del profesional con la formación recibida y subvencionada, también correspondería pedir un esfuerzo intelectual en presentar una comunicación en un congreso, hacer un trabajo resumen posterior a un curso, poner a disposición de los empujados que no hayan asistido de los apuntes o impartir una sesión divulgativa para los no asistentes, es decir, dar mayor rendibilidad a la formación subvencionada recibida.

Artículos 54.8 y 14.g EBEP
Artículos 17.1.c y 19.c EM

2.5 Interinidades

La plantilla óptima sería la formada por el 100% de profesionales que bajo el principio de mérito y capacidad hubieren superado pruebas de acceso al puesto de trabajo que ocupasen. No obstante, la realidad es que la falta de concursos en la provisión de puestos de trabajo genere una necesidad que se soluciona con la figura del interino que presta servicios transitoriamente y ocupa puestos de trabajos reservados a funcionarios de carrera o estatutarios fijos.

La realidad es que el porcentaje de interinidades sea alto, que suponga una plantilla paralela a la de puestos de trabajo ocupados definitivamente y que la duración sea dilatada, llegando a cumplir trienios de antigüedad, sin alcanzar una plaza propia, sea por falta de convocatorias, o por no presentarse a la convocadas, no ganarlas ni ser cesado en el momento de tomar posesión el nuevo titular.

Si en un momento dado, es preciso cesar un interino, sea por dejar de precisar sus servicios, sea por incorporación del titular, se plantea el dilema de identificar al interino a cesar. El criterio, evidentemente ha de ser objetivo y conocido anticipadamente, para fomentar la transparencia y el buen hacer. Para ello coexisten diversos criterios en instrucciones internas ministeriales, autonómicas o locales, tales como orientarse hacia la eficacia o hacia el interino más moderno. Pero algunas sentencias han ido en dirección a cesar el interino más antiguo, argumentando que se evita la perpetuación o prolongamiento excesivo de una situación en principio transitoria, a pesar que pueda tratarse de una persona muy capaz, pero que no ha acreditado suficientemente en un concurso público ser el más capaz de todos los candidatos.

Recogiendo el criterio anterior, y desde la óptica economicista, deducimos que este criterio sería el más ahorrador, puesto que cesaría a quién ya percibe trienios e incentivaría el interés en obtener plaza vía concurso, de modo que la plantilla de interinos sería mínima. También tener en cuenta que el interino con más de seis años de servicio, al cotizar por la contingencia de paro, tendría derecho al subsidio de desempleo durante dos años, tiempo para asumir una mayor preparación profesional con la experiencia que atesora.

Artículo 10.EBEP
Artículo 8 EM

2.6 Jornada

Las nuevas tecnologías han supuesto una mayor eficacia y eficiencia en los procesos, sin que ello haya comportado la disminución inversamente proporcional de la plantilla, que sigue siendo la misma o superior de la época que se trabajaba con máquina de escribir y papel de calco.

Para adecuarnos a la rapidez en la gestión que el mundo digital nos brinda, propondríamos una disminución de la jornada con disminución proporcional de retribuciones.

Podríamos pasar de una jornada ordinaria de 37,50 horas semanales a una jornada de 30 horas, trabajando durante cinco días una jornada de 6 horas. Supondría hacer el mismo trabajo con menor tiempo y disminución en un 20 % de gasto en retribuciones.

La disminución del 20 % de la jornada respondería a la petición facilitar la conciliación familiar y quizá, un pequeño ahorro personal en gastos domésticos de ayuda por el cuidado de hijos.

Esta disminución de la jornada en un 20 % podría ser solo obligatoria para el personal menor de 45 años que es quien tiene la necesidad anterior, y a la vez podría ser voluntaria para el personal mayor de 45 años, ya que por un lado no suelen tener ya las necesidades de conciliación familiar y por otro lado precisar cotizar las bases máximas de cara a la pensión de jubilación, que con la nueva ley el computo de las bases para calcular la cuantía de la pensión se alarga hasta los 20 últimos años de cotización y vida laboral.

El retorno a la jornada del 100 %, pasando previamente por la del 90 %, podrían ser decisiones futuras condicionadas a la disminución de la plantilla, en base a los criterios señalados en la propuesta novena del presente estudio.

Artículos 14.j y 47 EBEP
Artículos 12 y 46 y siguientes EM

2.7 Móviles administrativos al servicio del funcionario

Las nuevas tecnologías se han instalad tanto en la vida privada como en la profesional y han comportado la no siempre real necesidad de sentirse permanentemente conectados. Fruto de esta costumbre actual, son muchas las unidades administrativas que suministran un móvil pagado con dinero público a

sus funcionarios para despachar temas en cualquier momento. Salvo casos muy específicos, como emergencias médicas, seguridad u otros casos de vital urgencia que no puedan esperar, resulta innecesario establecer unas conversaciones en horario no oficial para hablar de procedimientos administrativos u otros temas que puedan esperar el horario oficial de despacho. Lo que se precisa es una planificación administrativa, cumpliendo plazos, previendo futuros tramites y no dejar a la improvisación en el último momento o actuar en base a hechos consumados como desgraciadamente se da.

Los altos cargos que efectivamente han de estar localizables y fuera justificado disponer de un teléfono móvil, éste aparato se lo tendría que costear personalmente puesto que también sus retribuciones de alto cargo con suficientemente altas como para permitirse los gastos personales que el cargo supone.

El ahorro por el concepto de teléfonos móviles a funcionarios de alto o medio nivel para conversaciones públicas innecesarias y usados también para conversaciones privadas, podría ser un ahorro que se tendría que reconsiderar.

Artículo 54.5 EBEP
Artículo 19.b EM

2.8 Motivación

Los profesionales motivados son los que por su personalidad intrínseca mantienen una actitud positiva hacia la innovación y hacia los retos de futuro, influyendo favorablemente en el rendimiento laboral global. Por el contrario, los profesionales desmotivados presentan actitudes negativas que descarrilan proyectos y bajan en rendimiento laboral del conjunto.

Toda política de personal se ha de dirigir en el sentido de no perder el potencial humano de los primeros y a reconducir la actitud de los segundos. Si la dirección de recursos humanos es rigurosa en la aplicación del derecho, favorecerá el mérito, pero si ésta es arbitraria desmotivará a los primeros y dará la razón a los segundos.

Hay instituciones que hablan mucho de motivación, incluso gastan dinero público en cursos de motivación, pero a la vez adoptan una política de personal desmotivadora, promocionando a personas de pocos méritos para mal ejemplo de los profesionales de mejor mérito.

Lo que procede es ahorrar dinero público en cursos de escasa utilidad y no desmotivar para no malversar talento disponible, a la vez que lo que corresponde es pedir responsabilidades a los pasivos.

Artículo 14.e EBEP

Artículo 19.e EM

2.9 Plantilla

Disponer de la plantilla ideal es igual a conocer las estrictas funciones encargadas, saber el perfil del profesional para cada uno de los puestos de trabajo, tener estos puestos de trabajo imprescindibles y ocupados por profesionales que teniendo las competencias necesarias hayan superado el proceso de selección legal. Es decir, funciones concretas, perfil profesional, puesto de trabajo y profesionales competentes.

Este ideal resta alejado de la realidad por diversos motivos. El primero es que las funciones no siempre restan definidas, puesto que la asunción de nuevas funciones no siempre viene acompañada de dejar las funciones obsoletas. En segundo lugar, no siempre se actualiza el catálogo de puestos de trabajo adaptándolo a las nuevas necesidades, ya diferentes de cuando se crearon estos puestos. En tercer lugar, no suelen haber los puestos imprescindibles, sino algunos más, a veces contradictorios y descoordinados. Y finalmente, lo que aún es más difícil tener una plantilla totalmente ocupada por personal seleccionado por medio del procedimiento legítimo, especialmente los cargos mediante el concurso de méritos correspondiente.

Lamentablemente es habitual la existencia de cargos creados al margen de la legalidad, pensados para personas concretas o cargos oficiales ocupados en funciones durante largos años o por la vía de hechos consumados.

La reestructuración de la plantilla es posible, aun que no exenta de dificultades, pero corresponde el reto. Una posibilidad sería partiendo de una inspección similar a una auditoría externa que diagnostique funciones, puestos de trabajo y profesionales, señalando como regularizar.

Para conseguir una buena optimización de recursos propios, esta auditoría iría a cargo de medios propios y no se encomendaría a una empresa externa, ya que en la actual situación económica no procede pagar informes externos a precios privados.

Para asegurar que la inspección – auditoría fuera neutral, iría a cargo de personal técnico de otros ministerios o departamentos, como podrían ser técnicos de Función Pública, de Economía y Hacienda o Trabajo. Podrían constituir unas juntas de evaluación sistemáticas y ejecutivas en todos los servicios públicos, ministerios, departamentos, entes públicos o centros de salud.

Además de la tendencia continuada a incrementar la plantilla, tal como hemos contemplado en los últimos años, hemos de intentar la disminución sistemática hasta conseguir la plantilla ideal para cumplir con las estrictas funciones encomendadas. Esta política de personal tendría de contar con la no cobertura de las bajas de empresa (defunción, jubilación, traslados, etc.) y ser una política de personal que cuente con la colaboración del resto de la plantilla que habrá de asumir parte de las funciones de la persona que ha causado baja.

Uno de los estímulos para lograr la anterior colaboración podría ser destinar una parte del ahorro de la nómina, a compensar con un complemento personal transitorio a las personas de la misma categoría y unidad que asumieran parte de las funciones, lo cual estimularía al personal en actuar todos en la misma dirección.

A título de ejemplo, imaginemos una unidad donde hay cuatro profesionales cobrando un promedio de 1500 € mensuales y uno de ellos causa baja de empresa. La tercera parte del ahorro (500 €) revertirían en un complemento personal transitorio de 166 € a cada uno de los tres profesionales que asumieran parte de las funciones. El complemento les representaría un incremento salarial de un 11,11 % y se podría acotar a un periodo máximo de doce meses. Podría representar una fórmula incentivadora de aumentar la productividad y disminuir la plantilla racionalmente.

Artículos 69 y 72 y siguientes EBEP

Artículos 12 y 36 EM

2.10 Régimen jurídico del personal del servicio público

El personal de la Administración Pública propiamente dicha como del Gobierno Central, Autónomo o Local mantendría su régimen funcional en los Grupos A, B y C. En cuanto a los Grupos D y E iniciaría un proceso para reconvertirlos en régimen laboral común.

El motivo es porqué los tres grupos superiores precisan efectivamente unos conocimientos consolidados y demostrables de derecho administrativo y sus plazas son susceptibles de iniciar una carrera administrativa. Por el contrario, los dos grupos inferiores no precisan conocimientos básicos de derecho administrativo porqué ejecutan tareas definidas sin margen a discrecionalidad. Un contrato laboral ofrecería una flexibilidad más adecuada que un nombramiento firmado por la autoridad administrativa,

Ciertamente, la gestión de personal en regímenes diferentes implica dificultad por la comparación sobre sus respectivos derechos y deberes que pueden diferir, pero en el caso que se apunta, la comparación no sería posible, ya que se mantendría la homogeneidad en categoría y funciones, mientras que la diferencia de regímenes se daría entre puestos de trabajo de diferente categoría, funciones, conocimientos y procesos de selección.

En cuanto al personal de los servicios de salud, la propuesta se encaminaría en generalizar el régimen estatuario a toda la plantilla en general. En el ámbito sanitario desde el titular superior al subalterno, cada uno en su justa medida ha de conocer la estructura sanitaria con sus peculiaridades, como un sector específico.

Actualmente, en los servicios de salud, conviven otros regímenes como el funcional, alta dirección o laborales. Para abordar este cambio de paradigmas establecería procesos de estatutización voluntarios y periódicos. También acordaría con Función Pública la oferta a los funcionarios que optasen en mantener su estatus, la convocatoria de concursos de traslados a puestos del mismo grupo, nivel, conocimientos y localidad, que estuviesen vacantes, con la finalidad de respetar sus derechos y compatibilizar los intereses públicos con los intereses personales legítimamente logrados. Obviamente tendría que ser una operación coordinada entre Función Pública y el resto de ministerios o departamentos que tuviesen que ofrecer sus vacantes, ocupadas o no por interinos, al personal funcionario del servicio de salud. Esta medida conllevaría ahorro, si el traslado supusiera el cese del interino de destino y siempre la amortización del puesto de origen.

Artículo 2 EBEP
Artículos 1 y 2 EM

2.11 Selección de personal

La selección de personal con criterios objetivos es indiscutible en todo concurso oposición. Pero, en cambio, el ingreso en vínculo interino, que posteriormente facilita el mérito en posteriores procesos, no garantiza totalmente esta objetividad, muchas veces por la falta de publicidad exterior, resulta que en la bolsa de trabajo para suplencias la forman candidatos familiares directos o cónyuges del personal de plantilla. Este hecho provoca la existencia de distintos núcleos familiares en centros públicos. Algunas ocasiones generan conflictos y rivalidades por la adjudicación de favores o prebendas.

Hay empresas privadas que han reaccionado y establecido la incompatibilidad entre trabajadores con vínculo familiar de primer o segundo grado. Es una garantía que evita la conflictividad interna. Es un ejemplo del sector privado que el sector podría imitar.

Artículos 53.5 y 55.2c EBEP
Artículo 29 EM

2.12 Silencio administrativo

Para reforzar el derecho del ciudadano y obtener respuesta de la Administración en tiempo y forma, es preciso pedir sistemáticamente responsabilidades a los titulares de las unidades administrativas y al personal que tenga a su cargo la resolución o el despacho de asuntos de los cuales son responsables directos.

La autoridad está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, y en caso de no hacerlo se genera una resolución ficticia por silencio administrativo. Correspondería interpretar que esta inactividad supone un incumplimiento de las funciones inherentes del puesto de trabajo y procedería pedir responsabilidades, si esta fuera la forma habitual de ejercer el cargo.

En el supuesto que la resolución por silencio administrativo fuera recurrida por la vía contenciosa y provocara una sentencia desfavorable a causa de la inactividad administrativa o por ignorancia inexcusable, con un coste económico para la Administración, ésta debería iniciar una acción de regreso y reintegrar el gasto al responsable por no haber resuelto expresamente como tenía obligación.

Son medidas que agilizarían el procedimiento, clarificarían el contenido de los asuntos a tratar, darían transparencia y seguridad en la actividad ad-

ministrativa, lo cual se traduciría en un menor coste económico y un mejor servicio.

Artículos 52, 53 y 54 EBEP

Artículo 19.b EM

Artículos 41, 42, 43 y siguientes Ley 30/92.

3. REFERENCIAS LEGALES

Ley 7/2007 de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. (EBEP)

Ley 55/2003 de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud. (EM)

Ley 30/92 de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. (Ley 30/92)

4. CONCLUSIONES

Las anteriores doce propuestas representan ámbitos de estudio donde se puede mejorar la rendibilidad y la transparencia de la actividad pública, advirtiendo de las medidas que se adoptarían en caso de incumplir las obligaciones los responsables públicos.

Su esencia se inspira, en parte en el anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, actualmente en trámite de aprobación.

A primera vista pueden ser juzgadas como rigurosas, pero lo que pretenden es racionalizar las estructuras administrativas, dejando atrás el actual laberinto; consolidar un control en el gasto, dejando atrás su descontrol; fomentar la transparencia, dejando atrás su opacidad y advertir de las medidas con las cuales se penalizará el incumplimiento.

En resumen se pretende un cambio de paradigma en el seno de las administraciones que impulse de forma real la abertura de la Administración a la sociedad competitiva en la que todos estamos inmersos, incluidos los servidores públicos.