

REESTRUCTURACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES DE JUSTICIA Y DEL INTERIOR*

Luis HERRERO JUAN**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La fórmula organizativa del nuevo Ministerio de Justicia e Interior*. III. *Dificultades para la configuración del nuevo Ministerio de Justicia e Interior*. IV. *Estrategia para la fusión*. V. *El presupuesto de 1995 del Departamento de Justicia e Interior*.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando en el mes de mayo pasado el presidente del gobierno decidió crear el Ministerio de Justicia e Interior, haciendo uso de la autorización que le confiere la Ley de Presupuestos para variar el número, denominación y competencias de los departamentos ministeriales, fueron invocadas “necesidades políticas” para motivar tal decisión. Efectivamente, la fusión de los antiguos Ministerios de Justicia e Interior encontró inequívocamente su fundamento en una decisión política y no en razones organizativas o de reparto de cuotas de poder —como suele ser habitual en sistemas de democracia parlamentaria con gobiernos minoritarios— ni, obviamente, en razones de ahorro de gasto público.

El Real Decreto 907/1994, de 5 de mayo, que estructura la administración central del Estado en 15 departamentos ministeriales, dice literalmente en su exposición de motivos que “con objeto de alcanzar la máxima eficacia en la acción del Gobierno, se ha considerado oportuno adecuar la estructura departamental a las necesidades políticas del momento presente”. No cabe, pues, duda alguna de que tuvo lugar una

* Publicado originalmente en la revista *Presupuesto y Gasto Público*, Madrid, núm. 14, 1994, pp. 189-200. Agradecemos a los editores y al autor su autorización para ser publicado aquí.

** Subsecretario de Justicia e Interior de España (en la época de la publicación original del artículo).

decisión política de situar bajo una única responsabilidad dos carteras ministeriales tradicionalmente diferenciadas y que, con frecuencia, venían aplicando ópticas distintas sobre los mismos temas. De hecho, el nacimiento del nuevo Ministerio de Justicia e Interior ha quedado asociado, básicamente, al esclarecimiento y corrección del fenómeno de la corrupción, con una acumulación, precisamente en el momento de creación del nuevo Ministerio, de episodios muy llamativos que están en la mente de todos.

Decidida la reestructuración, no han sido pocos los que han querido considerar que la fusión de ambos Departamentos era meramente coyuntural y que, una vez cumplida la finalidad que motivó la creación, se volvería al esquema tradicional de mantener dos ministerios diferenciados. Alegaban, por otra parte, que no hay precedentes semejantes en los países de nuestro entorno y que el titular del nuevo ministerio no podría encontrar el punto de equilibrio entre áreas de actividad dispares y, según los que mantienen esta opinión, encontradas como las que han quedado englobadas en el nuevo Ministerio de Justicia e Interior.

Aun cuando no haya transcurrido demasiado tiempo (aproximadamente ocho meses, cuando se escriben estas líneas) desde que se adopta la decisión, cabe sostener razonadamente una opinión contraria a quienes consideraron coyuntural la fusión de ambos ministerios, y ello por razones que pueden encontrarse también en la exposición de motivos del decreto de creación, ya que, junto a las invocadas “necesidades políticas”, como detonante para producirla, no puede olvidarse que la razón última para la creación del nuevo ministerio queda también recogida en la propia exposición de motivos del real decreto anteriormente citado, cuando reconoce como finalidad del mismo “el objeto de alcanzar la máxima eficacia en la acción del Gobierno”.

Efectivamente, la visión tradicional sobre el asunto viene a coincidir con quienes opinan que la medida es de carácter coyuntural. Expresada sintéticamente, su posición tendría que ver con el mantenimiento del binomio libertad/seguridad que demandaría, a su vez, el binomio organizativo Ministerio de Justicia/Ministerio del Interior. Se trata de una visión tradicional en la que, de alguna manera, se asocia al Ministerio de Justicia con la efectiva administración de justicia por parte de los jueces y magistrados. Aunque es obvio decirlo —y con ello no se quiere acusar a quienes sostienen el punto de vista tradicional de tener ideas confusas

sobre el asunto—, en nuestro ordenamiento jurídico la administración de justicia está absolutamente separada del Poder Ejecutivo y actúa con total independencia del mismo.

¿Por qué, pues, aplicar la lógica aristotélica con el mantenimiento de los principios de identidad y contradicción (el Ministerio de Justicia es el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Interior es el Ministerio del Interior y, a su vez, el Ministerio de Justicia se opone al Ministerio de Interior y viceversa) y no aplicar la lógica dialéctica hegeliana según la cual, por una parte, la libertad como valor fundamental que debe primar el Ministerio de Justicia en toda la promoción legislativa que lleva a cabo, especialmente en el ámbito del desarrollo de los derechos fundamentales previstos en la Constitución; y, por otra parte, la seguridad y el orden por los que debe velar preventiva y, en ocasiones, coercitivamente el Ministerio del Interior, pueden ser subsumidos en un nuevo concepto que englobe tanto el orden como la libertad?

El razonamiento que se propone no resulta novedoso respecto de otras áreas de actividad que, *a priori*, mantienen tensión entre ellas y están enclavadas en un mismo departamento ministerial, tanto en nuestro país como en otros de nuestro entorno, aunque también pueden encontrarse ejemplos de lo contrario. Pensemos, por ejemplo, en los ingresos y los gastos públicos, o en las obras públicas y el medio ambiente, como casos evidentes de áreas y actividades públicas que pueden responder a orientaciones frecuentemente encontradas y, sin embargo, se hallan incardinadas pacíficamente en el ámbito de dos ministerios de tanta raigambre e importancia como son el de Economía y Hacienda y el de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Esta segunda visión tiene un carácter innovador y, aunque existan tan poco procedentes en el derecho comparado que sitúen las competencias de los antiguos departamentos de Justicia y del Interior bajo una misma cartera ministerial —el Reino Unido, con matices, tiene una organización semejante— no por ello debe ser desechada automáticamente ni entender que la organización de estas áreas y competencias no puede responder a la lógica que sucintamente se ha expresado.

II. LA FÓRMULA ORGANIZATIVA DEL NUEVO MINISTERIO DE JUSTICIA E INTERIOR

El Real Decreto 907/1994, suprimió los Ministerios de Justicia y del Interior, creando simultáneamente el Ministerio de Justicia e Interior,

asignándole las siguientes funciones: “Las actualmente atribuidas al Ministerio de Justicia y las actualmente atribuidas al Ministerio de Interior”. En la fronda organizativa de la administración general del Estado y en sus múltiples y continuas reestructuraciones, desde el advenimiento de la democracia, tan sólo existe un precedente —por lo demás, efímero— de dos ministerios que se fusionan acogiendo el de nueva creación la totalidad de las competencias de los suprimidos. Se trata de la supresión del Ministerio de Trabajo y del de Sanidad y Seguridad Social que llevó a cabo el Real Decreto 325/1981, de 6 de marzo; la permanencia del nuevo ministerio alcanzó tan sólo hasta el 27 de noviembre del mismo año, fecha en la que se reestructuraron varios departamentos ministeriales, creándose el Ministerio de Sanidad y Consumo y el de Trabajo y Seguridad Social. No es de extrañar, por otra parte, la proliferación de decretos de reorganización, acomodándose continuamente la estructura departamental a las necesidades de cada momento; en definitiva, de los actuales 14 ministerios tan sólo los de Asuntos Exteriores y Defensa han permanecido como tales, con independencia de varias reestructuraciones internas que, no obstante, no han supuesto ni cambio de denominación ni, apreciablemente, asunción de nuevas competencias o pérdida de las que tradicionalmente tenían atribuidas.

Así pues, la fórmula organizativa empleada en el nuevo Ministerio de Justicia e Interior ha sido muy excepcional y, de haberse entendido que la fusión era coyuntural, podría haberse utilizado alguna fórmula alternativa que hubiera permitido soslayar las dificultades de implantación, a las que después se aludirá, que ha supuesto la utilización del criterio elegido. En efecto, nada hubiera impedido situar dos carteras ministeriales bajo la responsabilidad de un solo ministro, pero no ha sido esa la opción elegida y lo cierto es que sólo en forma coloquial puede hacerse referencia, como es habitual en los medios de comunicación al *bi ministro* de Justicia e Interior. Desde otro punto de vista, también hubiera sido posible utilizar la absorción de un ministerio por otro, de suerte que los servicios comunes de cualquiera de los antiguos departamentos hubieran podido actuar como servicios horizontales del nuevo Ministerio.

Ninguna de las anteriores fórmulas fue la elegida por el Real Decreto 907/1994, sino que, según la jerga generada internamente en el nuevo departamento, se ha utilizado una denominada “fusión novatoria”, en abierta referencia al equilibrio de las dos principales áreas que integran

el nuevo ministerio (Secretaría de Estado de Justicia y Secretaría de Estado de Interior) y a la asunción “ex integrar parte” de todas y solas las competencias que anteriormente tenían atribuidas los dos antiguos ministerios suprimidos.

III. DIFICULTADES PARA LA CONFIGURACIÓN DEL NUEVO MINISTERIO DE JUSTICIA E INTERIOR

Las normas que regulan las organizaciones públicas tienen un marcado carácter arbitrista y frecuentemente están impregnadas de un cierto voluntarismo que se revela como muy ineficaz si, en la práctica, no se produce efectivamente la reordenación que prevén las normas. La reestructuración real de una organización de carácter público, aunque necesita ineludiblemente la norma o normas que prevén los cambios, despliega su virtualidad en el inicio de un proceso cuyo resultado final no siempre es coincidente con el diseño preanunciado en la norma. Se trata de un peligro evidente que en el caso de la reestructuración que nos ocupa ha sido muy tenido en cuenta, por el convencimiento que se tiene de que las normas de creación y organización del nuevo ministerio son la causa necesaria, pero no suficiente, para establecer el cambio que prevén. Aunque anteriormente se ha expresado que el Ministerio de Justicia e Interior no es sino la suma de los antiguos ministerios de los que toma origen, y que funcionalmente el ámbito del nuevo ministerio coincide con la agregación de competencias de los anteriores, no puede dejar de señalarse que el nuevo Ministerio de Justicia e Interior ha experimentado, o por mejor decir, se ha previsto que experimente un profundo cambio organizativo que queda plasmado en varios reales decretos promulgados inmediatamente después de publicarse el ya citado 907/1994, de 5 de mayo. En efecto, mediante Real Decreto 973/1994, de 13 de mayo, es decir, una semana después de promulgarse el real decreto de creación, se crearon las Secretarías de Estado de Justicia y de Interior, así como la Subsecretaría de Justicia e Interior, suprimiéndose la Subsecretaría de Justicia y atribuyendo las funciones de la misma a la Subsecretaría del Interior, con carácter provisional. Tal provisionalidad duró poco, pues a la semana siguiente, mediante Real Decreto 1056/1994, de 20 de mayo, se suprimió la Subsecretaría de Interior asignándose provisionalmente a la Subsecretaría de Justicia e Interior, creada una semana antes, los centros directivos

dependientes de las dos anteriores Subsecretarías, así como las funciones atribuidas a los citados subsecretarios. Finalmente, un mes más tarde se aprobó, mediante Real Decreto 1334/1994, de 20 de junio, la estructura básica del Ministerio de Justicia e Interior vigente.

Es a partir de finales de junio de 1994, cuando efectivamente se entra a reordenar estructuralmente el Ministerio, iniciándose un proceso que razonablemente concluirá hacia finales de 1994, sin que por ello deba entenderse que a partir de 1º de enero de 1995 haya de considerarse concluido el periodo de acomodación de las antiguas estructuras a la publicada en las normas que anteriormente se han citado.

Aunque resulte tópico manifestarlo, es evidente que dos ministerios de tanta enjundia política y administrativa como los que han desaparecido para dar vida al nuevo de Justicia e Interior disponían de una cultura de gestión específica de cada uno de ellos y, desde luego, bastante diferente.

Sin ánimo de analizar las diferencias exhaustivamente, baste enunciar que además de mantener competencias, hasta cierto punto antitéticas, cada ministerio se venía apoyando en grupos de cuerpos de funcionarios de diferente extracción, que habían generado unos usos y modos administrativos bastante distintos, por otra parte no homogéneos en cada una de las áreas que, a su vez, conformaban los antiguos ministerios. El tipo de gestión económica, por ejemplo, se llevaba a cabo de un modo mucho más descentralizado en el antiguo Ministerio de Justicia, primando, por contra, una centralización de la gestión en el antiguo Ministerio del Interior. Si se analizan las remuneraciones que venían percibiendo los funcionarios de administración general del antiguo Ministerio de Justicia, se observará que, en general, eran superiores a las habituales de los funcionarios del anterior Ministerio del Interior; si bien en cuanto al concepto retributivo de productividad, existía un mayor nivel retributivo entre los funcionarios del Ministerio del Interior. En relación con la asignación concreta de este último complemento no existía coincidencia alguna entre uno y otro ministerios.

La gestión de personal se llevaba de modo muy diferente en un ministerio que en otro y, por poner otro ejemplo, frente a una ordenación del personal laboral nítida y coincidente con ámbitos diferenciados en el Ministerio de Justicia (existen tres convenios colectivos diferenciados para el personal de administración general, el personal al servicio de la administración de justicia y el personal de instituciones penitenciarias),

se puede constatar una orientación hacia la globalidad en la gestión del personal laboral en el antiguo Ministerio del Interior, de modo que un mismo convenio resulta de aplicación al personal laboral de administración general, al destinado en la Dirección General de la Policía y al que presta servicios en el organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico.

No hace falta hacer referencia, por obvia, a la notable diferenciación de procedimientos en ambos ministerios, hoy desaparecidos, como tampoco es necesario insistir en la plural y diferenciada interlocución sindical que hereda el nuevo Ministerio de Justicia e Interior, de las dos organizaciones de las que toma origen.

Junto a las anteriores reflexiones, todas ellas tendentes a poner de manifiesto las dificultades para hacer confluir en un tiempo razonable el sociograma del Ministerio de Justicia e Interior con el organigrama que para él prevén las normas de creación y estructuración, cabría realizar dos consideraciones adicionales que, efectivamente, revelan claramente el reto que supone estructurar bajo nuevos esquemas un departamento tan complejo, tan extenso y tan antiguo (aunque acabe de nacer) como es el Ministerio de Justicia e Interior.

La primera hace referencia a la capilaridad de la organización del Ministerio resultante, ya que mantiene en su seno estructuras muy complejas y, al mismo tiempo, muy distribuidas en el territorio nacional. Ello supone que el Ministerio de Justicia e Interior mantiene operando unos 5,500 inmuebles, como corresponde a la dispersión de las estructuras y de los recursos humanos que prestan servicios en el departamento. Las delegaciones del gobierno y los gobiernos civiles, los puestos, las líneas y las comandancias de la Guardia Civil, las cárceles, los órganos judiciales, las gerencias de justicia y las comisarías de todo tipo, son organizaciones de pequeño o mediano tamaño, con un volumen de servidores públicos no demasiado grande cada una de ellas, pero ingente en su conjunto. En efecto, son más de 220,000 los empleados públicos que de un modo u otro prestan servicios en las diferentes dependencias del Ministerio de Justicia e Interior. En tal cifra no están contemplados quienes no pueden estarlo (jueces y magistrados), ni la mayoría de los funcionarios de la administración periférica del Estado, aunque formalmente mantengan una dependencia orgánica de los delegados del gobierno y gobernadores civiles. Tampoco están computados los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado que, por encontrarse

en la reserva activa o en la segunda actividad, no prestan, en general, servicios en el Ministerio, aunque sus remuneraciones se hagan efectivas a través del presupuesto de Justicia e Interior.

De los más de 220,000 servidores públicos, aproximadamente 95% son funcionarios y un 5% personal laboral. Entre los funcionarios se encuentran colectivos tan importantes como el personal al servicio de la administración de justicia, las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (policía y guardia civil), el personal de instituciones penitenciarias y los demás funcionarios de administración general, destinados básicamente en los servicios centrales del nuevo Ministerio y en el aparato burocrático de su periferia (delegados del gobierno, gobiernos civiles y gerencias de justicia).

En cuanto al régimen jurídico de tan importante número de funcionarios hay que resaltar su heterogeneidad, resultando muy diferente del previsto en la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, el aplicable al personal al servicio de la administración de justicia, y también diferenciado, aunque más similar al de la Ley 30/1984, el que corresponde al personal de los Cuerpos Nacional de Policía y de la Guardia Civil. En el mismo orden de ideas, ya se ha hecho alguna referencia anteriormente a la existencia de cuatro convenios colectivos que regulan la relación de empleo del personal laboral que presta servicios en el nuevo Ministerio.

El panorama brevemente descrito parece poco alentador para abordar cambios en el nuevo Ministerio de Justicia e Interior, tendentes a crear una nueva cultura administrativa que se corresponda con la nueva organización recogida en el *Boletín Oficial del Estado*. Sólo un trabajo persistente y debidamente orientado puede vencer las dificultades, abordando los problemas con una visión estratégica bien elaborada y asumida, como es el caso, por el titular del departamento y los demás órganos superiores del mismo.

IV. ESTRATEGIA PARA LA FUSIÓN

En el funcionamiento del Ministerio de Justicia e Interior, durante los casi 9 meses que han transcurrido desde su creación, se pueden apreciar signos claros de comportamientos políticos y administrativos integrados. Las actuaciones principales de cualquiera de las Secretarías de Estado

que conforman el Ministerio, ni se deciden unilateralmente, ni se presentan como actividades sectoriales, sino desde la óptica del Ministerio de Justicia e Interior, es decir, teniendo en consideración las competencias globales del Ministerio y buscando, por ello, el punto de confluencia entre la efectiva realización de las actividades precisas en cada Secretaría de Estado, con la orientación procedente del resto de las áreas. Ésta es la estrategia fundamental que, sin duda alguna, está generando un modo de actuar propio y específico del departamento. Es impulsada directamente por el titular del Ministerio y los de las cuatro Secretarías de Estado y a ello coadyuvan una serie de estrategias menores, todas ellas de relativa importancia, pero que, en conjunto, crean el “clima” necesario para asentar definitivamente en la administración general del Estado el Ministerio de Justicia e Interior.

En primer lugar, cabe resaltar la rapidez con la que se han adoptado las decisiones normativas precisas para la configuración del nuevo ministerio, quedando definitivamente estructurado al mes y medio de haberse adoptado la decisión de su creación y habiendo sido necesarios, como ya se ha indicado anteriormente, cuatro reales decretos. Parece evidente que, por comparación con otras reordenaciones ministeriales complejas que han involucrado a varios ministerios, la llevada a cabo en el Ministerio de Justicia e Interior se ha producido en un tiempo verdaderamente corto, si, además, se consideran las dificultades objetivas para llevar adelante las normas de tipo estructural en la administración general del Estado. Aun cuando el diseño de estructura adoptado para el nuevo ministerio abre un proceso de reordenación real de los recursos humanos, físicos y presupuestarios, no puede ignorarse que la acomodación de los mismos al diseño establecido es lenta y susceptible de encontrar todo tipo de resistencias, explícitas unas, casi imperceptibles otras, pero, en todo caso, contundentes.

También la rapidez en la adscripción de los puestos de trabajo encuadrados en los órganos suprimidos y, consiguientemente, la redistribución de efectivos dentro del nuevo ministerio, se ha llevado a cabo con una razonable rapidez hasta el punto de no haber tenido que intervenir la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones en dicho proceso, tal como preveía el real decreto de estructura básica del departamento (disposición transitoria segunda) para el caso de que la Subsecretaría no lo hubiera conseguido en el plazo máximo de tres me-

ses. Han sido muchas las unidades involucradas, especialmente las de carácter horizontal, dada la duplicidad de órganos de estas características antes de la fusión; también cabe destacar el impacto que ha tenido la redistribución de efectivos en algunas áreas, como ha ocurrido en la Dirección General de Objeción de Conciencia, recibiendo efectivos de otras unidades o en la extinguida Secretaría de Estado de Seguridad en el sentido inverso, de cesión de funcionarios a otras unidades del departamento.

Especial importancia ha tenido en la configuración del nuevo Ministerio la reordenación y ensamblaje de dos unidades con ciertas afinidades y cuya actuación resulta indispensable para la promoción legislativa, como competencia central del departamento, y la producción de normas de inferior rango. Se trata de la Dirección General de Codificación y Cooperación Jurídica Internacional de la Secretaría de Estado de Justicia, y de la Secretaría General Técnica, dependiente de la Subsecretaría del Departamento. El empeño es doble: por una parte atender a la elaboración de normas centrales de carácter civil, mercantil, penal y procesal (derecho codificado) y, por otra, velar por la consistencia general de las leyes y todo tipo de normas promocionadas por otros departamentos ministeriales. El “sesgo” de las Secretarías Generales Técnicas de los antiguos Ministerios de Justicia y del Interior se ha reorientado como consecuencia de la fusión ministerial, dándose una colaboración permanente y efectiva entre las dos direcciones generales anteriormente citadas.

Por otra parte, la relación de puestos de trabajo (RPT) del nuevo ministerio no puede recoger, sin más, la suma de los puestos que tenían autorizados los ministerios preexistentes. Parece obvio que cualquier política de personal debe considerar como elemento central una ordenación adecuada de los puestos de trabajo de la organización y una retribución consistente y homogénea para zonas de similar dedicación, especialización y preparación técnica. Ello ha llevado a la formalización de una propuesta de nueva relación de puestos de trabajo para los Servicios Centrales del Departamento, que, tras haberse negociado con los representantes del personal, ha sido recientemente aprobada por los ministerios competentes para su aprobación, es decir, Economía y Hacienda y Administraciones Públicas. Siguiendo con el aspecto retributivo no ha sido menos importante la negociación con los sindicatos para la puesta en práctica de un nuevo sistema de asignación de los incentivos al rendimiento.

miento que, transitoriamente, tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 1994, esperándose que a partir del 1º de enero de 1995 se implante en el Ministerio un nuevo sistema de asignación conjugando las principales líneas de actuación anteriores, con la acentuación del poder de dirección en esta materia de los diferentes centros directivos, de modo que el complemento de productividad sea un elemento de capital importancia para la consecución de los objetivos que recogen los diferentes planes de actuación de las direcciones generales y demás unidades del Ministerio.

La inercia de las organizaciones tiende, como es sabido, a perpetuar burocráticamente actividades no siempre necesarias para conseguir los objetivos que se proponen. Las propias organizaciones ofrecen resistencia, en general, a adecuar sus estructuras a las necesidades. Un aspecto especialmente significativo es la de la obsolescencia en la que pueden recaer los órganos colegiados de todo tipo, frecuentemente creados con carácter coyuntural, que es preciso revisar periódicamente. En tal sentido se viene procediendo a un análisis pormenorizado de los órganos colegiados existentes en el ámbito del Ministerio de Justicia e Interior, habiéndose detectado la existencia de más de 600, aunque muchos de ellos tienen carácter provincial y algunos extienden su actuación exclusivamente al territorio de cada una de las Comunidades Autónomas. Parece absolutamente preciso concluir el anterior análisis, con la colaboración de las cuatro Secretarías de Estado, y actualizar el elenco de órganos colegiados imprescindibles para el buen funcionamiento del Ministerio, poniendo especial énfasis en aquellos que extienden su actividad al campo competencial de dos o más de las Secretarías de Estado, lo que impulsará claramente puntos de vista comunes que reforzarán la actuación del Ministerio, como organización integrada frente a la permanente tentación de yuxtaposición de áreas endeblemente trabadas a través de los servicios comunes.

El anterior análisis está a punto de concluir y puede estimarse que en enero de 1995 se habrán puesto en funcionamiento los órganos colegiados de carácter más horizontal, tales como la Comisión Ministerial de Retribuciones, la Comisión Presupuestaria, la Comisión Ministerial de Informática o la Comisión Asesora de Publicaciones.

Merece especial mención la creación y la inmediata puesta en funcionamiento (incluso antes de concluir 1994) de la Comisión Ministerial de

Contratación con representación permanente de las cinco grandes áreas de gasto: la Secretaría General de Justicia, la Dirección General de Administración Penitenciaria, la Dirección General de la Policía, la Dirección General de la Guardia Civil y la propia Dirección General de Personal y Servicios de la Subsecretaría como responsable de los servicios comunes del Ministerio.

La nueva Dirección General de Planificación y Control de la Gestión se encargará de la puesta en marcha y funcionamiento de la citada comisión, cuyas dos funciones fundamentales tienen que ver con la homogeneización de la gestión de todo tipo de contratos que se suscriban en el ámbito del Ministerio de Justicia e Interior y con el control interno, sin perjuicio de otros controles legalmente establecidos, sobre la gestión de toda la contratación con el propósito de obtener información agregada relevante para el equipo directivo del Ministerio. Su función, en fin, será velar por el cumplimiento formal de la normativa reguladora de la contratación; por la idoneidad de los sistemas de contratación utilizados y por la objetividad y transparencia de criterios de adjudicación que se propongan a la decisión de los órganos que tienen asignada la toma de decisión en estas materias.

La actuación de la Comisión Ministerial de Contratación, junto con una revisión gradual de los procedimientos administrativos utilizados en las diferentes áreas del Departamento (de la que se encargará también la Dirección General de Planificación y Control de la Gestión, a través de la Subdirección General de Análisis Organizativo y Control de Procedimientos), generará gradualmente unos modos de gestión comunes que consolidarán la cultura de gestión propia del nuevo Ministerio.

Conviene también hacer una referencia específica a la homogeneización de políticas de personal como estrategia de afianzamiento y singularización del Departamento de Justicia e Interior. En esta materia las dificultades son especialmente importantes, como se ha expresado anteriormente, pero, de no conseguir actuar unitariamente, aun con las singularidades y especificidades que procedan, no sería posible lograr un Ministerio realmente integrado. Si no se mantuviera, como se pretende, una interlocución única respecto de las políticas de personal y, específicamente, de las retributivas, con los ministerios horizontales que tienen capacidad de decisión sobre aspectos tan importantes como la configuración del presupuesto, las estructuras orgánicas, la captación de nuevos

efectivos para las diferentes áreas, la movilidad del personal entre los diferentes ministerios, la aprobación de los convenios colectivos o, en general, las modificaciones retributivas de todo tipo, no se lograría actuar, aunque fuera sólo a estos efectos, como un solo ministerio.

El esfuerzo y la capacidad de gestión por parte de los servicios comunes del Departamento encuentran su principal reto en esta materia y, de no conseguir su objetivo, cada área del Ministerio tendería a constituirse como un sector autónomo, habida cuenta de la magnitud de los colectivos que prestan servicios en el Departamento de Justicia e Interior y de la multiplicidad de problemas que pueda plantear su gestión, ciertamente diferentes, por la variedad de regímenes jurídicos aplicables. Lo anterior no debe ser entendido como una apelación a la centralización de la gestión como medio de obtener la deseable homogeneización. Al revés, la preocupación, en el aspecto concreto de la gestión de personal, es mantener una descentralización de la misma que consiga una capacidad de respuesta por parte de los órganos gestores lo más cercana, atinada y rápida posible a las demandas y necesidades que se produzcan.

La idea anterior queda bien reflejada en la estructura básica del nuevo Ministerio de Justicia e Interior que mantiene seis áreas diferenciadas de gestión de personal a través de otras tantas subdirecciones generales, con denominaciones varias, pero tendentes todas ellas a realizar una gestión rápida y eficaz. En efecto, además de la Subdirección General de Personal del Ministerio, encargada de gestionar el personal de los servicios comunes y de la gran mayoría del personal de las diferentes áreas del Departamento, existen otras tantas unidades de igual rango y diferente denominación con competencias de gestión de personal en la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios, la Secretaría General de Administración de Justicia, la Dirección General de la Policía, la Dirección General de la Guardia Civil y la Dirección General de Tráfico.

Aunque no constituya una estrategia diseñada y promocionada por el nuevo Ministerio conviene recordar que, al menos en el ámbito de los servicios centrales, la representación del personal heredada de la anterior situación, y por tanto, con duplicidades correspondientes a los dos antiguos ministerios, está a punto de desaparecer por la coincidencia que va a darse entre la celebración de las elecciones sindicales en el ámbito de la función pública y la consolidación del Ministerio de Justicia e Interior durante 1995. Es deseable, sin duda, la existencia de una interlocución

única e integrada por representantes de todas las áreas que conforman los servicios centrales del Ministerio, con independencia de la representación sectorial correspondiente al personal al servicio de la administración de justicia de Instituciones Penitenciarias o del Cuerpo Nacional de Policía, y ello aunque quepa reconocer la efectiva colaboración de los actuales representantes del personal (doble representación de los antiguos Ministerios de Justicia y del Interior) en los difíciles momentos de la puesta en marcha del nuevo Departamento.

Para concluir la somera enumeración de actividades y estrategias, puestas en marcha por los servicios comunes del Departamento desde la fusión de los dos antiguos ministerios, se quiere hacer referencia a una decisión ministerial que ha resultado tener un cierto carácter emblemático y capacidad de transmitir a todos los servidores públicos de la organización la voluntad inequívoca de conformar un nuevo departamento como algo más que la suma de los dos anteriores, según se ha expuesto reiteradamente. Se trata de la ubicación del ministro y su entorno inmediato en el palacio Parcent, un noble edificio del siglo XVII que fue construido durante el periodo final de la Ilustración, época enaltecedora de la razón como instrumento de acercamiento a la realidad y de conformación de la vida pública sobre la base de la tolerancia. El ministro no se ha ubicado ni en el antiguo Ministerio de Justicia ni en el antiguo Ministerio del Interior, sino en un nuevo edificio, ciertamente significativo y con connotaciones claras que, por evidentes, no necesitan mayor explicación.

V. EL PRESUPUESTO DE 1995 DEL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA E INTERIOR

El Proyecto de Presupuesto de Justicia e Interior para 1995 tiene, obviamente, carácter unitario, de suerte que a partir del 1º de enero de 1995 los créditos de los que dispondrá el Departamento se hallan todos englobados bajo una única sección presupuestaria (la sección 13), frente a la situación transitoria que ha existido desde la creación del mismo hasta finalizar el ejercicio de 1994. Este hecho facilitará la gestión de los recursos económicos y supondrá un elemento que afianzará la estructura integral del nuevo Ministerio.

Convendrá, aunque sea someramente, hacer una breve descripción del contenido del Proyecto de Presupuesto para 1995 del Departamento de Justicia e Interior, transcribiendo los datos numéricos más relevantes y

estableciendo algunas comparaciones respecto del presupuesto vigente hasta el 31 de diciembre de 1994, correspondiente a las secciones 13 y 16, que recogían los créditos asignados a los antiguos Ministerios de Justicia y del Interior.

Los anexos I y II muestran la distribución económica de los gastos de cada servicio presupuestario y de las distintas grandes áreas del gasto, que, a los efectos de este artículo, son coincidentes con las cuatro Secretarías de Estado que conforman el Ministerio, además de los Programas de Objeción de Conciencia y Seguridad Vial que aparecen especificados en el anexo II. En la columna de “otros”, de dicho anexo II, quedan englobados, no obstante, diversos programas de gran trascendencia dentro del Departamento tales como “Protección civil”, “Asesoramiento y defensa del Estado”, “Registros vinculados con la fe pública” o “Procesos electorales” y los específicos de los servicios comunes del Ministerio. En el anexo III se establece una comparación del presupuesto inicial de 1995 respecto del de 1994, en su clasificación económica. Así, se constata que el presupuesto consolidado para 1995, del Ministerio de Justicia e Interior y sus organismos autónomos, experimenta un incremento sobre el inicial de 1994 del 6.1%, aunque realmente el crecimiento es algo menor si se considera que el presupuesto inicial de 1994 del antiguo Ministerio del Interior no incluye los créditos correspondientes a la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, que quedó integrada en dicho Departamento mediante Real Decreto 495/1994, de 17 de marzo.

El Presupuesto global consolidado del Ministerio de Justicia e Interior y sus organismos autónomos asciende en 1995 a 848'881,5 millones de pesetas (866'661,5 millones sin consolidar). La distribución porcentual por capítulos resulta ser la siguiente:

Capítulo I, Gastos de personal: 79.6%; capítulo II, Gastos corrientes en bienes y servicios: 13.3%; capítulo IV, Transferencias corrientes: 3.3%; capítulo VI, Inversiones reales: 3.7% y resto de capítulos un 0.1%.

La mayor importancia relativa, como se ve, corresponde a los gastos de personal, con una dotación de 646,506 millones de pesetas, que representa casi 80% del presupuesto total consolidado del Ministerio y sus organismos autónomos.

Esta elevada participación es consecuencia del tipo de servicios públicos prestados por el Departamento, que exigen, por su propia natura-

leza, una gran proporción de medios humanos que, como ya se ha expresado anteriormente, asciende en el conjunto del Ministerio a unos 220,000 servidores públicos. La cifra es por sí misma significativa, pero lo es más si se tienen en cuenta algunos parámetros en materia de recursos humanos del sector público en España. En tal sentido puede afirmarse que en el Ministerio de Justicia e Interior prestan servicios 10% de los empleados públicos de todas las administraciones públicas de nuestro país, cualquiera que sea el régimen jurídico de su relación de empleo con las mismas; que 17.5% de los empleados públicos estatales, incluyendo en tal cifra el personal de las Sociedades Estatales (sector público empresarial estatal), presta servicios en el Ministerio de Justicia e Interior y que, en fin, si se excluye el personal de las Sociedades Estatales, prácticamente uno de cada cuatro empleados públicos del Estado lo es a través del Ministerio de Justicia e Interior. Nada tiene, pues, de extraño que los gastos de personal en el Presupuesto del Ministerio de Justicia e Interior representen el porcentaje que se ha indicado ni que, en última instancia, la mayor parte del incremento del Proyecto de Presupuesto de 1995 respecto del de 1994 debe imputarse al capítulo I.

Cabe destacar como incremento más importante, dentro del capítulo I, y al margen de la actualización monetaria prevista en la propia Ley de Presupuesto, el derivado de la adecuación de las retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, especialmente en los niveles más bajos, a fin de remunerar apropiadamente la especial dedicación, responsabilidad, peligrosidad y penosidad inherentes a las tareas que desempeñan.

El coste de esta medida asciende a 8,048 millones de pesetas, y con la misma se trata de hacer realidad parte de las previsiones contenidas en el Acuerdo Marco para la Mejora y Modernización del Cuerpo Nacional de Policía, suscrito en su día, entre el antiguo Ministerio del Interior y las organizaciones sindicales más representativas del ámbito policial, así como su necesaria extensión al Cuerpo de la Guardia Civil. Se trata de una medida que, además de venir a dar cumplimiento a un acuerdo entre la administración y los sindicatos policiales, disminuirá la brecha existente entre la remuneraciones de los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y las que tienen reconocidas otros funcionarios de cuerpos de policías locales o autonómicos.

Sigue en orden de importancia la cuantía destinada en el presupuesto al capítulo II, “Gastos corrientes en bienes y servicios”, que representa 13.3% del total consolidado y asciende a 124'509,4 millones de pesetas.

Para 1995 se ha producido un incremento moderado —6.04%— cuya cuantía, en términos absolutos, asciende a 7,093 millones de pesetas, y que tiene como causa fundamental la necesidad de garantizar un mejor funcionamiento del servicio público prestado por la policía y la guardia civil, así como de los órganos judiciales, centros penitenciarios y objeción de conciencia.

La incidencia mayor de este aumento se produce en el área de seguridad ciudadana, que experimenta un crecimiento de 3,144,5 millones de pesetas, con objeto de hacer coincidir las dotaciones del presupuesto inicial con el coste real de los servicios.

En el área de administración penitenciaria, cuyo incremento respecto de 1994 asciende a 1,118,7 millones de pesetas, se atenderá fundamentalmente a la mejora de la alimentación suministrada a los internos, a la adecuación del vestuario tanto de éstos como del personal de instituciones penitenciarias y a la optimización sanitaria, en lo que se refiere a productos farmacéuticos y a la prestación de servicios sanitarios por otras administraciones públicas o instituciones.

El capítulo II, de la administración de justicia, por su parte, aumenta en 716,1 millones de pesetas, que se destinarán básicamente a incrementar la cuantía destinada al pago de los salarios de tramitación y a los créditos previstos para atender la responsabilidad patrimonial del Estado, como consecuencia de error judicial o funcionamiento anormal de la administración de justicia.

Por último, y en cuanto al área de objeción de conciencia, hay que destacar que durante 1995 se prevé llevar a cabo el llamamiento mínimo de 35,000 objetores declarados útiles, a cuyo fin se han incrementado sustancialmente las partidas de este capítulo a 699,8 millones de pesetas, especialmente en lo que a vestuario y transporte se refiere. A este respecto hay que señalar que el Programa de Objeción de Conciencia es el que ha quedado más priorizado del conjunto del Ministerio, con un incremento global del mismo que llega al 44.6% respecto de 1994.

Al margen de los aumentos hay que señalar que, en general, los principales tipos de gasto de este capítulo son los asociados al alquiler, reparación y mantenimiento de los edificios existentes, los de reparación

y funcionamiento de la flota de vehículos, cuyo número está por encima de los 20,000, y los relativos a comunicaciones.

Mención especial merecen, dentro de este capítulo, por su cuantía, los gastos derivados de procesos electorales y los créditos correspondientes o indemnizaciones por razón de servicio. Los primeros, cuya cuantía de 9,900 millones de pesetas no sufre variación respecto de 1994, se destinarán a los gastos corrientes que se produzcan con motivo de la celebración de las elecciones locales y a los 13 parlamentos autonómicos de las denominadas comunidades no históricas. Por su parte, las indemnizaciones por razón del servicio, ascienden para 1995 a 11,785,8 millones de pesetas, con un aumento respecto de 1994 de 520,4 millones de pesetas. Del montante total corresponde a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado 86%, y es consecuencia de la necesaria movilidad de los efectivos policiales, cuyas principales causas se centran en la ejecución de diversas operaciones, entre las que cabe destacar la denominada “Operación Verano”, los desplazamientos masivos de efectivos a puntos donde surgen focos de conflictividad, y la investigación y persecución de delitos en áreas geográficas que exceden las demarcaciones territoriales de carácter policial.

En cuanto al capítulo VI, la cuantía de las inversiones reales asciende a 47,527,5 millones de pesetas, lo que supone una ligera reducción de 2.29% (1,116 millones de pesetas) respecto de 1994, que tiene su origen, fundamentalmente, en la desaparición de la Secretaría de Estado para la Seguridad.

Por su significativo crecimiento, respecto del ejercicio anterior, pueden señalarse dos importantes planes:

- El Plan de actuaciones en materia de seguridad vial, cuya dotación para 1995 es de 17,516,2 millones de pesetas (10,68% de crecimiento respecto de 1994). Se dedicará, principalmente, a los sistemas integrados para la gestión del tráfico interurbano, a los accesos a grandes ciudades (Málaga, Valencia y Zaragoza), a la educación e información vial a través de medios de comunicación masivos y a la mejora en los medios materiales de la agrupación de tráfico de la guardia civil.
- El plan de construcción de edificios sede de nuevos órganos judiciales y reestructuración de los existentes, con una dotación de

6,619 millones de pesetas (12,78% de incremento respecto de 1994). La actuación más novedosa es la que se refiere a la habilitación de dependencias para el jurado en todas las audiencias provinciales y para los juzgados del contencioso-administrativo.

Junto a ellos cabe señalar la continuación de las inversiones de carácter tradicional, con las que se pretende mantener la capacidad operativa de los servicios, y que se destinan fundamentalmente a la construcción, reforma y mejora de edificios y a la adquisición de material de transporte, armamento, sistemas de telecomunicación e informáticos y equipos especiales, y a la inversión en materia de protección civil.

El proyecto de presupuesto para 1995 correspondiente al Ministerio de Justicia e Interior, que tan sucintamente se ha expuesto, se corresponde con la austerioridad en el gasto que informa el conjunto de los presupuestos generales del Estado. Si se analiza el Presupuesto del Ministerio de Justicia e Interior en relación con los de otros departamentos ministeriales no puede concluirse que las políticas que corresponde desarrollar al mismo hayan quedado presupuestariamente priorizadas para 1995, aunque cabe destacar que el peso relativo del proyecto de presupuesto para dicho año es superior al que mantenían en su conjunto las antiguas secciones 13 y 16 del vigente presupuesto de 1994. En efecto, la participación de la suma de los presupuestos de las secciones 13 y 16 en el conjunto del subsector Estado asciende en 1994 a 3.94%, en tanto que dicha participación para 1995 queda situada en el 4.096%. Éste es un dato significativo que anuncia cierto optimismo de cara a futuros presupuestos y que no hace sino corroborar que la creación del Ministerio de Justicia e Interior no responde, como ha quedado expresado al comienzo de este artículo, a razones de ahorro de gasto público, aunque sea cierto que la nueva estructura del Departamento, siendo levemente inferior a la suma de las estructuras que conformaban los antiguos Ministerios de Justicia e Interior, ha podido producir un pequeño ahorro de gasto público en lo que se refiere, precisamente, a los créditos destinados a las obligaciones que se derivan de la propia estructura departamental.

La fusión de los Ministerios de Justicia e Interior, en fin, no puede ser analizada con los mismos criterios con que se abordaría una fusión de empresas que siempre estará motivada por la búsqueda de una mejor posición de las mismas en el mercado. El nuevo Departamento de Justicia

e Interior no se crea para ahorrar dinero al presupuesto, sino para gestionar integradamente las competencias que anteriormente estaban residenciadas en los dos ministerios desaparecidos.

El empeño puesto en este artículo, para explicar qué es el nuevo Ministerio de Justicia e Interior y cómo se pretende que actúe, queda mucho mejor explicado a través de una breve cita extraída del Plan de Seguridad y Libertad Ciudadana, recientemente aprobado en Consejo de Ministros:

Como servicios públicos, las Administraciones de la Justicia y de la Seguridad, cuando operan en el sistema jurídico-penal, responden al común objetivo de proteger a los ciudadanos y a las colectividades en que se integran de los actos perjudiciales definidos por la ley. No es posible, en el Estado social y democrático de Derecho, una consideración legal, policial o jurisdiccional fragmentada de lo que es una necesidad única del ciudadano y una obligación común —de cada uno en su ámbito— de los poderes públicos. Aunque la prestación que corresponde a cada uno de ellos sea sucesiva, es preciso que las respuestas se ofrezcan coherentemente integradas.