

## PROPUESTAS DE ANEXPAL PARA EL DEBATE SOBRE LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS NORMATIVAS PARA LIMITAR LA TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO

El pasado 13 de octubre la Comisión de Función Pública del Senado aprobó una moción por la que se insta al Gobierno a la adopción de las acciones normativas y legislativas necesarias para promover una verdadera consolidación administrativa de los empleados públicos temporales en fraude de ley, cuyo contenido final es el siguiente:

*“La Comisión de Función Pública del Senado insta al Gobierno a:*

- 1. Impulsar en el marco de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, una reforma consensuada del Estatuto Básico del Empleado Público, que ofrezca respuesta a la Sentencia del TJUE de fecha 19 de marzo de 2020, y demás jurisprudencia relativa a lo establecido en Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999.*
- 2. Reducir la temporalidad en las administraciones públicas, previo diálogo con las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), para dar respuestas legales de estabilización de los empleados públicos.*
- 3. Impulsar, asimismo, los cambios legislativos oportunos para evitar que se generen nuevas bolsas de empleo temporal, intensificando el control y la responsabilidad de los gestores públicos y endureciendo las consecuencias de los incumplimientos de las previsiones normativas en materia de control de la temporalidad”.*

La moción ha vuelto a poner en la agenda pública un problema histórico del empleo público en España, la cronificación del empleo temporal, al calor ahora de la reciente Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de marzo de 2020.

Esta sentencia, que ha generado lecturas apresuradas que concluyen en que sus fundamentos suponen o deben suponer que la única sanción debida a la contratación fraudulenta o con abuso de temporalidad de empleados y empleadas públicas pasa por la fijeza de éstos, no obstante no alcanzar tal conclusión, sí que pone el dedo en la yaga (como ya lo hicieran sentencias anteriores) al señalar la debilidad estructural de nuestro sistema de empleo público al abordar el delicado problema de su temporalidad, y en concreto, de las medidas para sancionar el abuso, a las que el Estado español resulta obligado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70.

Pero también nos recuerda la sentencia que la solución a esta cuestión proviene en primer lugar de los juzgados y tribunales españoles (declaración 3ª del fallo) pero finalmente del propio Estado en tanto que los primeros no pueden exonerarse de la

aplicación de la normativa nacional que pudiera contravenir la normativa europea en este tema (declaración quinta del fallo).

En el último Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas del Registro Central de Personal, de enero de 2020, editado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública se recoge que, a fecha de recopilación de sus datos, de los casi 2.600.000 personas que conforman nuestro empleo público, aproximadamente 625.000 se adscriben directamente al concepto de personal funcionario o personal laboral temporal o indefinido no fijo. Esto supone que la temporalidad en el conjunto de las AAPP sería, al menos, de un 24% del empleo público total.

El mundo local no es en absoluto ajeno a esta problemática, y mantiene tasas de temporalidad altas. Si bien el Boletín Estadístico citado no contempla datos concretos de temporalidad en el personal (que supone la mayoría del empleo público local), sólo en el funcionarial esa temporalidad alcanza el 13%.

Por todo cuanto hemos señalado, desde ANEXPAL consideramos que el debate que lanza la moción aprobada en la Comisión resulta apropiado, y que, conforme señala su parte dispositiva, es preciso abordar una profunda reforma, también en este punto, del Estatuto Básico del Empleado Público, y debemos poner en especial valor que se convoque a este esfuerzo específicamente a la FEMP, como interlocutor necesario.

Ahora bien, este debate no puede ni debe dejar de lado aspectos fundamentales sin los cuales cualquier medida a adoptar resultará inútil, como acreditan los sucesivos procesos de consolidación de empleo público temporal que se han sucedido en el tiempo y que no han acabado con las bolsas de temporalidad en el empleo público.

No es el ámbito de este documento hacer un diagnóstico detallado de las causas que nos han avocado a tasas de temporalidad en el empleo público que objetivamente no son sostenibles. No obstante, no será posible abordar el problema de la temporalidad en el empleo público, también el local, sólo desde la sanción a la temporalidad (algo que indudablemente resultará preciso), o desde la delimitación, igualmente necesaria, de sus causas y duración máxima de la temporalidad y de las posibles sanciones a su abuso sin atender, especialmente, a las causas de esa temporalidad, y a la disposición de herramientas que permitan que las AAPP tengan que acudir a la contratación temporal como medida alternativa a su alcance para dotarse del empleo público que precisan para prestar servicio a la ciudadanía y garantizar sus derechos de acuerdo con sus legítimas expectativas y derecho a un buen gobierno, todo ello como garantía de eficiencia de nuestras instituciones y defensa y profundización de nuestra democracia.

La imposición de tasas de reposición como límite al acceso al empleo público fijo, y la propia congelación de esa tasa de reposición como medida de ajuste fiscal durante la crisis económica, se han relevado como medidas insuficientes para evitar el ingreso de personal al empleo público, ya que el empleo fijo que no fue posible crear se ha

convertido en empleo temporal. Esta constatación refleja, asimismo, la ineficiencia del planteamiento de ahorro fiscal sobre el que se fundamentan estas medidas, ya que las AAPP han acabado satisfaciendo sus necesidades de empleo por la vía de escape del empleo temporal, generando con ello bolsas adicionales de temporalidad a adionar a la falta de salida para el empleo temporal previo. El límite al gasto en personal en las AAPP no ha venido, así, tanto de las limitaciones al ingreso de personal fijo como de los límites y reglas generales presupuestarias y de sostenibilidad económica y financiera (techo de gasto, regla de gasto, etc.).

El complejo sistema que articula las ofertas de empleo público y las exigencias que conlleva, que con fundamento en la tasa de reposición, impide una sustitución ágil y a tiempo de las vacantes generadas en las organizaciones, se revelan igualmente como elementos que favorecen que las AAPP encuentren en la contratación temporal de su personal una salida a sus necesidades de empleo público que debiera previsiblemente ser estructural. La necesidad de que se produzca una vacante efectiva para poder ser incluida en una oferta de empleo público, y la escasa agilidad y obsolescencia de nuestros procesos selectivos, suponen que la cobertura de una vacante se demore varios años, lo que se convierte en un factor incentivador del recurso al uso del empleo temporal.

Por todo ello, y con ánimo de contribuir al debate con aportaciones formuladas desde la experiencia práctica de gestión que podemos aportar, desde ANEXPAL proponemos como aspectos que deben ser considerados en la potencial y necesaria reforma del EBEP en lo que a la regulación del empleo público y la prevención de la contratación temporal fraudulenta se refiere:

- a) La clarificación de criterios generales consensuados con las CCAA, la FEMP y los actores sociales para el desarrollo de procesos selectivos para la estabilización del empleo público temporal que refleje las particularidades de la concurrencia de personas que vienen desempeñando los correspondientes puestos, sin perjuicio de los principios básicos de publicidad, igualdad, mérito y capacidad que deben regir en el acceso al empleo público, que puedan ser desarrollados y adaptados en el ámbito de cada Administración Pública con el objetivo último e inexcusable de garantizar la prestación de servicios públicos de calidad y las legítimas expectativas sociales de acceso al empleo público.
- b) La sujeción de la contratación o nombramiento de carácter temporal de empleados/as públicos/as, y especialmente el nombramiento de personal funcionario interino a criterios claros y objetivos de temporalidad, y su sujeción a plazos de duración máximo que opere como causa automática de resolución, sin perjuicio de la necesidad de apostar por la flexibilización de las formas de contratación y vinculación con las AAPP para dar cabida a opciones como la gestión por proyectos.

- c) La imposibilidad legal de concatenación de contratos o nombramientos en modalidades distintas a la cobertura interina de personas con reserva de puesto de trabajo o contratos formativos, que puedan dar lugar a superar el plazo máximo de la contratación que tenga fijada la duración máxima contractual menor.
- d) El establecimiento de un sistema de indemnizaciones a los y las empleados/as públicos/as que vean resuelta su relación con las AAPP en relaciones temporales que puedan ser calificadas como fraudulentas o abusivas, o que excedan el plazo previsto para su cobertura ordinaria por personal de nuevo ingreso o para su duración, como elemento disuasorio y sancionador de la contratación temporal fraudulenta.
- e) La obligación de entregar al personal contratado o nombrado temporalmente un anexo a su contrato o nombramiento en el que se le informe de la duración máxima de su contratación o sucesivas contrataciones, la indemnización que podría corresponderle en caso de que se superaran dichos plazos o existiera fraude en la causa de temporalidad que justifica su contratación, y que dicha indemnización constituye la medida que, de acuerdo con lo previsto en el 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70, se establece como medida para evitar el abuso en la contratación temporal, sin que la superación del plazo máximo de contratación pueda suponer derecho para adquirir condición de personal indefinido en la administración contratante.
- f) La supresión o reformulación de la tasa de reposición como elemento estructurante de las ofertas de empleo público, de modo que las distintas AAPP puedan estructurar sus ofertas de empleo público para personal de nuevo ingreso de conformidad con su planificación de recursos humanos, con el límite general que deriva de la normativa sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- g) La reformulación de los procesos selectivos, de modo que se acorte su desarrollo y se orienten a la acreditación de competencias y capacidades predictivas del rendimiento, complementados con formación y práctica específica como parte del proceso de selección, frente a sistemas fundamentalmente memorísticos. En este sentido, sería valorable articular sistemas de previa acreditación de competencias y conocimientos para el acceso al empleo público que facilitara la selección de las personas que hayan de cubrir vacantes tanto para el empleo temporal como para el de naturaleza fija o estructural.
- h) En la línea del punto anterior, la potenciación de órganos especializados y permanentes para la organización de procesos selectivos y acreditación de competencias y conocimientos, preferentemente residentes en los Institutos o

Escuelas de Administración Públicas, con la participación e implicación de las administraciones locales en los procesos.

**ANEXPAL**, 21 de octubre de 2020

