

Aprobado el informe sobre temporalidad en el empleo público

- Entre 1997 y 2003 la temporalidad del sector público se incremento en 6 puntos, mientras que en el privado se redujo en la misma cuantía
- El CES aconseja poner fin a la restricción de la oferta de empleo público
- La temporalidad en la educación y la sanidad resulta muy excesiva y se requiere agilizar medidas de consolidación entre las distintas Administraciones
- Advierte de la inadecuada e insuficiente financiación de la administración local, que es la que presenta mayores tasas de temporalidad y de la necesidad de definir mejor sus competencias
- Dado que la mujer está especialmente afectada, son necesarias medidas de igualdad de trato y de conciliación de la vida familiar y laboral
- Pide una ordenación adecuada y eficiente del personal público, generalizado el uso de las RPT y de convocatorias anuales de las ofertas de empleo
- Hay que revisar la política de contrataciones de personal en relación con las actividades de carácter fijo y discontinuo y el uso inadecuado de determinados contratos
- No se reducirá la temporalidad si no se adoptan mecanismos de coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones e interlocutores sociales
- Hay que revisar la externalización de las actividades de las Administraciones, para que el núcleo esencial de servicios públicos sea objeto de gestión directa

MADRID. – 22 de diciembre. El Pleno del Consejo Económico y Social aprobó hoy por 38 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el informe sobre temporalidad en el empleo público. Este informe fue solicitado por el Gobierno en el pasado mes de julio para afrontar este grave problema.

Con respecto al incremento de la temporalidad en el sector público, el CES indica que “a todas luces el porcentaje es excesivo desde el punto de vista de lo que puede constituir un recurso razonable y necesario de las Administraciones Públicas a la contratación de personal para necesidades temporales, imprevistas, extraordinarias o urgentes”.

El empleo público en España ha seguido, en las dos últimas décadas, una marcada tendencia de crecimiento. En algo más de tres lustros, el empleo en el conjunto de las Administraciones Públicas ha crecido hasta situarse en cerca de 2,8 millones de efectivos. En la actualidad, las CC.AA. emplean a más de la mitad de los trabajadores públicos, la Administración local un 20 por 100, y la Central un 17 por 100. Además, gran parte del empleo público creado en estos años ha recaído en mujeres, lo que determina una composición prácticamente paritaria entre hombres y mujeres.

La expansión del empleo público ha estado acompañada de un importante aumento de la temporalidad, de manera que la tasa actual para el conjunto de las AA.PP. (22,8 por 100) ha más que duplicado a la que existía en 1987. Este incremento se ha producido a un ritmo mayor en el último periodo de expansión económica. Entre 1997 y 2003, el sector público ha registrado un aumento de 6,6 puntos en la tasa de temporalidad, lo que contrasta con la tendencia seguida por el sector privado, con una reducción en este último de 6 puntos.

La incidencia de la temporalidad es, no obstante, muy diferente en las distintas AA.PP. Las mayores tasas de temporalidad las registran las entidades locales, situándose en el 29,7 por 100; alcanza al 23 por 100 del empleo en las CC.AA; pero sólo el 13 por 100 en Administración Central. Por su parte, la temporalidad en la sanidad alcanza un 29 por 100, mientras que en el ámbito de la educación se sitúa en el 22 por 100.

Algunos rasgos importantes de la temporalidad en el empleo público que se ponen de manifiesto son, por un lado, la mayor incidencia que ha tenido entre las mujeres, principalmente en sectores como la educación y la sanidad, y en la Administración local. Por otro lado, en el sector público se constata una mayor permanencia o prolongación en el tiempo de las situaciones de prestación temporal de servicios, lo que refuerza la conclusión de que las relaciones de empleo temporales, en bastantes

ocasiones, están cubriendo necesidades estructurales de la Administración.

Entre las causas del incremento de la temporalidad, destacan las de carácter económico y presupuestario, y en concreto la restricción de la oferta de empleo público en el conjunto de las Administraciones a través de límites a la tasa de reposición, en el contexto de una política económica de restricción del gasto público.

Esta restricción ha actuado y sigue actuando como un corsé que limita las posibilidades de dotar los efectivos necesarios para la atención del servicio público, especialmente en relación con nuevas actividades. Esta política en materia de personal ha propiciado un mayor recurso a mecanismos de cobertura temporal de los puestos de trabajo, y han podido justificar, en algunos casos, la externalización de actividades públicas.

Se prolongan innecesariamente situaciones de temporalidad

Son asimismo importantes las causas de naturaleza jurídica y organizativa, que tienen que ver con la regulación y la utilización de los distintos mecanismos dispuestos por las Administraciones públicas para ordenar su función pública, para planificar sus necesidades de personal y para cubrir los puestos de trabajo.

En este sentido, una causa importante de la temporalidad radica en que, salvo excepciones, no constituya una práctica asentada el convocar de forma periódica y sistemática, preferentemente con carácter anual, las plazas vacantes dotadas presupuestariamente e incorporadas a las relaciones de puestos de trabajo.

Por otra parte, además de constatar que no se incorporan muchos puestos vacantes a las ofertas de empleo público, no siempre los procedimientos de acceso se desarrollan con la agilidad y celeridad necesarias para permitir la incorporación del personal de nuevo acceso, prolongándose innecesariamente algunas situaciones de temporalidad.

El recurso a la temporalidad puede venir condicionado, asimismo, por la falta de una adecuada ordenación del personal, a través de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo (RPT), cuya inexistencia o inadecuación en determinados niveles de las AA.PP. puede

facilitar el recurso a la contratación temporal para la atención de necesidades permanentes y habituales.

Otro factor de temporalidad radica en el uso que llevan a cabo las AA.PP. de las modalidades de contratación previstas en el ordenamiento jurídico. La abundante utilización que han llevado a cabo las AAPP de la contratación temporal “no siempre se ha desarrollado dentro del respeto escrupuloso a las reglas taxativas que rigen este tipo de contratos”.

Así, se constatan múltiples actividades de temporada o estacionales que constituyen actividades fijas, y que se resuelven aplicando modalidades de contratación temporal o procediendo al nombramiento de funcionarios interinos, utilizándose escasamente otras figuras como los contratos de fijos discontinuos.

Mayor incidencia en educación, sanidad y ayuntamientos

Finalmente, existe, como se ha dicho, una diferente incidencia de la temporalidad en las distintas Administraciones públicas, por lo que el Informe completa la exposición de causas con referencias específicas a estos ámbitos.

En educación destaca la insuficiencia de las ofertas de empleo público orientadas a estabilizar la gran bolsa de personal temporal en las Administraciones educativas, mediante un sistema de convocatorias periódicas y completas de procesos de cobertura de todas las vacantes desempeñadas por personal interino.

En la sanidad, el acceso del personal se ha venido produciendo no mediante los procedimientos que deben permitir un ingreso definitivo como personal estatutario fijo, sino mediante el ascenso de peldaños sucesivos, en un panorama de ausencia de regularidad en los procedimientos de selección definitiva.

En el ámbito de las corporaciones locales, cobran un peso importante las causas ligadas a la falta de unas bases presupuestarias sólidas que permitan la correcta financiación económica de las actividades, lo que motiva muchas veces una dependencia de programas o subvenciones anuales, en ocasiones mediante fondos externos, para la prestación de servicios. La dependencia de estos mecanismos de financiación diversos,

coyunturales y no estables, repercute en la política de dotación de personal, acudiendo a la contratación de personal laboral temporal.

Propuestas del CES

El mejor conocimiento del empleo público, y de la incidencia de la temporalidad, necesita de unas bases estadísticas más sólidas que las disponibles hasta el momento, tanto en relación con las de origen registral (Boletín Estadístico del Personal al servicio de las AA.PP.) como en la Encuesta de Población Activa.

Entre las propuestas de carácter general que formula el Informe, cabe destacar las siguientes:

- ✍ Poner fin a la restricción de la oferta de empleo público que se ha venido materializando con la tasa de reposición de efectivos.
- ✍ Asegurar una ordenación adecuada y eficiente del personal al servicio de las AA.PP. que debe asentarse, de manera generalizada, sobre el instrumento de la relación de puestos de trabajo (RPT), como herramienta que permite ajustar la política de personal a las necesidades de los servicios.
- ✍ La política de personal del conjunto de las Administraciones debe tener como uno de sus principales ejes la convocatoria periódica y sistemática de los correspondientes procesos para la cobertura definitiva de los puestos vacantes de sus plantillas, incorporando en las ofertas de empleo público anuales todas las vacantes desempeñadas por personal interino y temporal que no estén sujetas a reserva de puesto, en línea con las recomendaciones reiteradamente formuladas en este sentido por el Defensor del Pueblo.
- ✍ La adopción de las medidas oportunas para agilizar los procedimientos de cobertura de vacantes, evitando dilaciones injustificadas que no respondan estrictamente a las garantías de su objetividad y seguridad.
- ✍ Dado que el incremento de temporalidad en el sector público ha afectado de forma especial a las mujeres, convendría impulsar las

medidas de igualdad de trato y de conciliación de la vida familiar y laboral de hombres y mujeres.

- ✍ Revisar la política de contrataciones de personal en relación con las actividades de carácter fijo y discontinuo, como las actividades de temporada y las relacionadas con campañas que se reiteran anualmente y que constituyen necesidades permanentes dentro de la actividad normal de aquéllas, evitando el recurso sistemático a modalidades contractuales temporales.
- ✍ Atendiendo a la mayor permanencia o prolongación de las situaciones de prestación temporal de los servicios en el sector público, que están cubriendo necesidades estructurales de la Administración, convendría proponer, compartiendo las recomendaciones formuladas en su día por el Defensor del Pueblo, la equiparación de derechos entre el personal fijo o de plantilla y el personal temporal.

Con carácter más específico, el Informe formula propuestas en relación con las distintas Administraciones, destacando las siguientes:

- ✍ En el terreno de la educación, la situación exige estructurar una oferta de empleo público suficientemente amplia y coordinada capaz de transformar la mayor parte del empleo temporal actual en empleo fijo, lo que aconsejaría poner en marcha medidas de consolidación coordinadas entre las distintas Administraciones, a partir del diálogo y el acuerdo con los agentes sociales. La estabilización de la profesión docente pública requiere articular convocatorias periódicas, preferentemente anuales, y completas que respondan a las necesidades reales de los servicios y que cubran la mayor cantidad de plazas vacantes en puestos existentes o de nueva creación, de tal manera que cada centro educativo tienda a completar su relación de puestos de trabajo con plantilla fija.
- ✍ En el ámbito de la sanidad, agilizar el desarrollo del proceso extraordinario de consolidación y provisión de plazas regulado por la Ley 16/2001, a fin de culminar cuanto antes la provisión definitiva de puestos. De cara al futuro, además, sería preciso mejorar la ordenación de los procedimientos ordinarios de acceso, y la dinámica de aplicación de los mismos en el conjunto de las

Administraciones sanitarias, con una adecuada coordinación en relación a estos aspectos.

- ✍ En las corporaciones locales, se plantea la necesidad de acometer medidas diversas y complejas, algunas de las cuales trascienden, en parte, las capacidades de este nivel de la Administración. A corto plazo, es muy importante que todas las entidades locales dispongan de unas plantillas de personal regularizadas y adecuadas a los servicios que prestan, dentro de unas relaciones de puestos de trabajo ordenadas y transparentes, evitando la práctica actual de cubrir actividades y servicios permanentes con contratos temporales, o mediante programas públicos subvencionados y finalistas. A largo plazo, la reducción de la temporalidad está ligada a la definición del núcleo de competencias de tales entidades y de los servicios que deben prestar, clarificando su actuación con respecto al marco de competencias autonómicas y estableciendo fórmulas eficaces de colaboración, todo lo cual debe enmarcarse en el actual debate sobre la reforma del gobierno local. En ese sentido, cabe apuntar a la necesidad de una adecuación de la normativa reguladora del régimen local que proporcione una base legal más clara al ejercicio de sus competencias y que permita, al mismo tiempo, disponer de unas bases financieras y presupuestarias más sólidas.

Una reflexión amplia sobre el problema de la temporalidad pública requiere llevar a cabo una revisión en profundidad de la política de externalización de servicios y actividades que vienen realizando las Administraciones. Dicha revisión debe conducir a delimitar con claridad qué actividades y servicios pueden ser objeto de externalización, y cuáles deben permanecer en el ámbito de la gestión directa por las AA.PP.

Este Informe del CES se suma a otros estudios y análisis realizados recientemente sobre la temporalidad en el sector público por otras instituciones y organismos, lo que pone de manifiesto una preocupación común y creciente por este problema. De todos ellos se desprende una conclusión común, sobre la que el CES quiere hacer especial hincapié: la existencia de una creciente y excesiva temporalidad, que sobrepasa lo que vendría justificado por las necesidades de las AA.PP. de garantizar el servicio ante necesidades técnicas, coyunturales y urgentes.

No será posible alcanzar el objetivo de reducir la excesiva temporalidad en el empleo público si no se adoptan los mecanismos de coordinación y

cooperación entre las distintas Administraciones e interlocutores sociales para determinar e implementar actuaciones integradas y coherentes.

Más información: Julio Sánchez
prensa@ces.es Tfno 91 429 00 18 Ext: 431