



¿Hacia la consecución del trabajo decente en las Administraciones Públicas?

por Jorge Baquero Aguilar

A modo de definición, se viene considerando el trabajo decente como aquel trabajo digno, como aquel empleo decente que es realizado con respeto a los principios y derechos laborales sin discriminación de cualquier tipo con la debida protección social, además de con la participación del diálogo social, etc. Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), *“El trabajo decente es esencial para el bienestar de las personas. Además de generar un ingreso, facilita el progreso social y económico, y fortalece a las personas, a sus familias y comunidades”*.

Dicha consideración también es recogida en el Objetivo número 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas (ONU) que establece toda una serie de objetivos relacionados con asuntos económicos, sociales y ambientales con un enfoque basado en los Derechos Humanos. Para el conjunto de los 17 objetivos que se establecen en la Agenda 2030 se determinan un total de 169 metas vinculadas a los 17 objetivos de los que, y en relación al hilo conductor de esta disertación, nosotros vamos a destacar el objetivo número 8 sobre el Trabajo Decente y el Crecimiento Económico y el objetivo número 16 relativo a la Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

El objetivo número 8 pretende promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Para ello se establecen una serie de metas de las que destacamos la 8.1 que pretende mantener el crecimiento económico per cápita ..., la 8.2 que aspira a lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación ..., la meta 8.3 que aspira a promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación..., la 8.5 en la que se estipula que, de aquí a 2030, se pueda lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente (mujeres y los hombres, jóvenes y las personas con discapacidad), así como la igualdad de remuneración ... y, por último, la meta 8.8 que aspira a proteger los derechos laborales En esa línea, para cumplir con el objetivo número 8 de la Agenda 2030, el trabajo decente habría de situarse en el centro de las políticas macroeconómicas de los diversos países, debiendo ser considerado el mismo como una de las pretensiones neurálgicas en el diseño de la estrategia de crecimiento económico pretendiéndose, con ello, alcanzar el pleno empleo.

Por parte de la OIT y relacionado con el trabajo decente ya cuenta la misma con toda una serie de instrumentos de los que se pueden destacar una serie de Convenios fundamentales como son, entre otros, el 87, el 98, el 100, el 11, el 29, el 105, etc. Entre los de gobernanza destacamos para el caso el 81, el 129, el 122 y el 144. En lo que concierne a las Administraciones Públicas (AAPP) nos encontramos con el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública (núm. 151) en vigor y ratificado por nuestro país el 18 de septiembre de 1984, junto con la Recomendación

sobre las relaciones de trabajo en la administración pública del año 1978 (núm. 159). Sin contar además, con todos aquellos instrumentos relativos a los Derechos Humanos de entre los que destacamos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Teniendo en cuenta las especiales circunstancias de las que parten los empleados públicos de nuestro país en comparación con los trabajadores del ámbito del sector privado (estabilidad en el empleo como punto de partida general, salario y resto de condiciones en la relación de trabajo), cabría preguntarse –de una forma retórica- si se podría hablar de trabajo decente en el seno de nuestro empleo público.

En ese sentido, la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999 relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada (aplicable también a las AAPP) establece como objeto en su cláusula 1ª la mejorara de la calidad del trabajo de duración determinada garantizando el respeto al principio de no discriminación y el establecimiento de un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada. Todo ello vinculado a la cláusula 4ª de dicha Directiva relativa al principio de no discriminación por lo que no podrá tratarse en todo lo pertinente a las condiciones de trabajo a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables a menos que exista una justificación objetiva al respecto. Esta cuestión, en el seno de nuestro empleo público, ha sido objeto de diversas cuestiones prejudiciales ante los Tribunales Europeos por parte de nuestros órganos jurisdiccionales que han derivado en diversos pronunciamientos al respecto de la cuestión que, en cierta forma, vienen a dejar en manos tanto de nuestros juzgadores nacionales como del legislador todo este tipo de controversias. Sobre todo, en todo lo relativo a las condiciones de temporalidad de los empleados públicos de nuestro país a lo que nos interesa para el caso.

En cuanto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, por parte del Gobierno de España se cuenta con toda una serie de documentos y de normativa publicadas al respecto de la cuestión. Destacamos, en relación a los documentos, las Directrices Generales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 de fecha 02/03/2021, y los Retos de País para la Estrategia de Desarrollo Sostenible (propuesta del grupo de trabajo de la Comisión Permanente del Consejo de Desarrollo sostenible para la Agenda 2030). Por lo que respecta a la normativa publicada y en vigor el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE núm. 341, de 31 de diciembre de 2020) establece toda una serie de directrices para la absorción de los fondos europeos Next Generation EU. Plan que ha sido aprobado recientemente por parte del Gobierno de España mediante la Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE núm. 103, de 30/04/2021) que *“se inspira y se elabora sobre la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo sostenible de la ONU”* (pág. 11). También la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (BOE núm. 341, de 31 de diciembre de 2020) establece toda una serie de preceptos en relación a esta cuestión, siendo considerada por parte de la doctrina como una de las Leyes de Presupuestos más sociales de los últimos años.

Se contempla dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia una serie de “*Palancas*” para la consecución de dicho Plan de entre las que destaca la Palanca IV relativa a “*Una Administración para el siglo XXI*” y donde se determina que “*no es posible abordar una auténtica transformación de la economía y la sociedad sin una Administración pública que actúe como tractor de los cambios tecnológicos...*” (pág. 26). Se contempla el problema de la temporalidad en el seno de nuestro empleo público manifestándose dentro del Componente 11 esa necesidad de reducir la temporalidad en el seno de nuestras Administraciones, algo que va en la línea de lo que ya se establece también la LPGE para el año 2021.

En ese orden de cosas, en líneas generales, nuestro país es uno de los países de la Unión Europea que mayores tasas de temporalidad laboral posee con respecto a los países de nuestro entorno. Pero en lo que concierne a la temporalidad de nuestros empleados públicos en particular, el porcentaje de temporalidad en el seno de nuestras instituciones se estima superior al 30% y muy por encima del porcentaje de temporalidad en el seno de la empresa privada que vehicula en torno al 23% según los datos obtenidos de la Encuesta de Población Activa (EPA) en el primer trimestre de 2020.

En ese sentido, según los datos oficiales publicados hasta el momento a fecha de julio de 2020 por parte del Registro Central de Personal al servicio de las AAPP de nuestro país, en el seno de las mismas contamos con 2.598.481 empleados públicos distribuidos en todo el sector público de nuestro país (estatal, autonómico y local). Sin entrar en valorar el porcentaje de empleados públicos en cada uno de los niveles de descentralización administrativa de nuestro país, lo que sí que es un hecho es que se cuenta dentro de nuestras Administraciones en torno a unos 800.000 funcionarios interinos. A todo ello, se podría añadir la cifra indeterminada de “*indefinidos no fijos*” que albergan nuestras instituciones. Y decimos indeterminada puesto que, del análisis de los datos oficiales, ese dato en cuestión no es reflejado en momento alguno ni se puede extraer con exactitud.

Lo que sí parece quedar claro es que el problema de la temporalidad en el seno de nuestro empleo público adquiere actualmente un problema de dimensiones importantes que ha derivado en una controversia social, política y jurídica considerable, habiéndose planteado incluso sendas Proposiciones tanto de ley como no de ley tanto en la Mesa del Congreso como en la del Senado por parte de diferentes Grupos Políticos.

Si relacionamos el objetivo número 8 sobre el trabajo decente con el número 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (referido este último a la Paz, la Justicia y a las Instituciones Sólidas y que en su meta 16.6 establece la creación a todos los niveles de instituciones eficaces y transparentes); cabría preguntarse si, teniendo en consideración al alto porcentaje de empleados públicos de nuestro país, tanto uno como otro objetivo podrían considerarse como de relativo cumplimiento en todo lo relativo al empleo público de nuestro país y sus altísimas tasas de temporalidad. Si ponemos en relación todo esto con el gasto público de nuestro país que, observados los datos del PIB anual para el año 2020 el porcentaje del gasto público supera el 52.30 %, toda esta cuestión de la temporalidad en nuestras instituciones nos lleva, además, a poder replantearnos la solidez de nuestras Administraciones a la hora de enfrentarnos a esta futura recuperación económica derivado del impacto de la crisis provocada por la COVID-19.

De cara a poder solucionar dichas tasas de temporalidad se adoptó en el año 2017 un Acuerdo para la mejora del empleo público de nuestro país en el que participaron tanto el Gobierno de la Nación como las principales centrales sindicales. También se publicó en el año 2018 la Resolución de 22 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el II Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo (BOE núm. 74, de 26 de marzo de 2018). Con anterioridad a todo ello la Disposición transitoria 4ª del EBEP de 2007 contemplaba dicha cuestión, así como la Disposición transitoria 2ª del TREBEP de 2015.

Todo ello arropado por sendas disposiciones de las Leyes de Presupuesto de 2017, 2018 y 2021. De hecho, la Oferta de Empleo Público del año 2019 fue considerablemente alta con el objeto de rebajar la temporalidad por debajo del 8% en la Administración Pública, previéndose una Oferta de Empleo Público para el año 2021 también en la misma línea de actuación. Incluso la LPGE 2021 estipula unas tasas de reposición de funcionarios de entre el 100 al 110%, pudiéndose llegar a un 115% en el caso de los Cuerpos de Seguridad y Policía Local y Autonómica.

No obstante todo ello, aunque se prevé una modificación normativa del TREBEP al hilo de la cuestión, hasta el momento de redacción de estas palabras no se ha llevado a cabo ninguna. Tal y como hemos hecho referencia *ut supra*, la STJUE de 19 de marzo de 2020 (asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18) deja en manos tanto del legislador como del juzgador nacional la cuestión, debiéndose estar a cada caso en concreto para determinar el fallo de cada una de las circunstancias que se diriman en sede judicial.

A modo de conclusión, y en relación a los objetivos 8 y 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, cabría preguntarse se dichas tasas de temporalidad tan considerablemente altas en el seno de nuestro empleo público y si dicho nivel de precarización en sus relaciones de trabajo, podrían estar acorde con los postulados del trabajo decente. Y no sólo eso, sino que también cabría preguntarse si la solidez de las instituciones a la que se refiere el objetivo número 16 no podría quedar en entredicho derivado de dichas circunstancias. Y, por último, cabría preguntarse también si serían capaces nuestras AAPP de poder afrontar los retos de futuro que nos esperan en las próximas décadas con esos niveles de temporalidad en su seno.

Jorge Baquero Aguilar
Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga
jbaquero@uma.es