

Informe 3/2004

► La temporalidad en el empleo  
en el sector público

Sesión ordinaria del Pleno de 22 de diciembre de 2004

**CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL**

**Departamento de Publicaciones**

NICES: 410-2004

Colección Informes

Número 3/2004

Informe elaborado por el Consejo Económico y Social,  
conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3, de la Ley 21/1991, de 17 de junio,  
de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado en la Sesión ordinaria  
del Pleno del día 22 de diciembre de 2004.

La reproducción de este Informe está  
permitida citando su procedencia.

Primera edición: enero de 2005

Edita y distribuye:

**Consejo Económico y Social**

Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.

Información Internet: <http://www.ces.es>

ISBN: 84-8188-228-3

Depósito legal: M. 2.855-2005

Fotocomposición: INFORTEX, S. L.

Impresión: CLOSAS-ORCOYEN, S. L. Polígono Igarsa. Paracuellos de Jarama (Madrid)

# ÍNDICE

---

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO 1. LA TEMPORALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO: EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN .....	9
1.1. Evolución del empleo público en España .....	12
1.2. Evolución de la temporalidad en el empleo público.....	21
1.3. Distribución de la temporalidad en los diferentes niveles de la Administración pública .....	36
1.3.1. Administración central .....	41
1.3.2. Administración autonómica.....	47
1.3.3. Administración local .....	52
1.3.4. Educación.....	58
1.3.5. Sanidad .....	63
CAPÍTULO 2. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL EMPLEO PÚBLICO.....	69
2.1. Administración pública .....	69
2.1.1. Marco básico y general del empleo en las Administraciones públicas .....	69
2.1.2. Administración General del Estado.....	79
2.1.3. Administración autonómica.....	84
2.1.4. Administración local .....	87
2.2. Educación .....	91
2.3. Sanidad .....	96
CAPÍTULO 3. CAUSAS DE LA TEMPORALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO.....	103
3.1. Causas de alcance general .....	107
3.1.1. De naturaleza económica y presupuestaria.....	107
3.1.2. De naturaleza jurídica y organizativa.....	109

3.2.	Causas de alcance específico .....	115
3.2.1.	Administración central .....	115
3.2.2.	Comunidades Autónomas .....	116
3.2.3.	Entidades Locales .....	117
3.2.4.	Educación.....	118
3.2.5.	Sanidad .....	120
CAPÍTULO 4.	CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....	123
4.1.	Conclusiones .....	123
4.1.1.	Generales .....	123
4.1.2.	Específicas por Administraciones.....	130
4.2.	Propuestas .....	133

## INTRODUCCIÓN

---

El empleo público en España ha seguido, en las dos últimas décadas, una marcada tendencia de crecimiento, motivada, en su mayor medida, por la necesidad de contar con los necesarios recursos humanos para impulsar procesos ligados a la modernización de la Administración, el desarrollo de los servicios públicos, la implantación del Estado de las Autonomías o el desarrollo del ámbito local, entre otros. En algo más de tres lustros, el empleo en el conjunto de las Administraciones Públicas (AAPP) ha crecido en 900.000 personas, hasta situarse, actualmente y según la Encuesta de Población Activa (EPA), en cerca de 2,8 millones de efectivos. Este crecimiento del empleo público se suma a la positiva evolución del empleo en el sector privado en el periodo más reciente, ocasionando importantes aumentos del empleo total.

Al mismo tiempo, la expansión del empleo público en esos años ha estado acompañada de un importante aumento de la temporalidad en el mismo, de manera que la tasa que se registra actualmente en el conjunto de las AAPP (22,8 por 100) ha más que duplicado a la que existía en 1987. El ritmo de crecimiento de la temporalidad en el sector público ha sido intenso y constante en los últimos años, evolución que contrasta fuertemente con la experimentada por el sector privado, el cual ha visto descender sensiblemente su tasa de temporales en este mismo periodo.

La modernización y la mejora de la Administración pública han constituido un objetivo permanente a lo largo de distintas etapas, necesario para dar cumplimiento al mandato constitucional de contar con una Administración eficaz en su actuar al servicio de los intereses generales. Por otro lado, la garantía de la prestación de unos servicios públicos de calidad se ha enfrentado en todo este tiempo a desafíos derivados de importantes transformaciones económicas y sociodemográficas. Cambios que han afectado y afectan con especial intensidad a las Administraciones territoriales, las cuales afrontan el reto de responder a nuevas demandas y necesidades de los ciudadanos.

Todos estos objetivos de modernización de la Administración y mejora de la calidad de los servicios públicos no se pueden alcanzar sin una adecuada gestión del principal activo con el que cuenta la Administración, como es su capital humano. La mejor gestión del empleo al servicio de las distintas AAPP exige, sin duda, disponer de políticas coherentes y racionales de dotación de efectivos con la necesaria estabilidad y fijeza, que atiendan a las necesidades reales de los servicios, y a limitar la temporalidad a la que es necesaria para atender necesidades estrictamente de naturaleza coyuntural.

Las situaciones generadas por la temporalidad en el empleo público, y por determinadas características y efectos de la misma, ha motivado, recientemente, la elaboración de un importante informe del Defensor del Pueblo: *Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público*, que constituye una valiosa aportación para afrontar dicha problemática.

La necesidad de dar respuestas a este problema ha impulsado también un diálogo entre la Administración y las organizaciones sindicales representativas de la función pública que cuenta con una trayectoria de años y se ha materializado en diversos acuerdos. En el último periodo, el Acuerdo para la modernización y mejora de la Administración pública, de 7 de noviembre de 2002, para el periodo 2003-2004, contenía medidas de actuación para reducir la temporalidad y situarla dentro de un límite máximo (8 por 100). Para la presente etapa, el marco de políticas viene delimitado por la Declaración para el diálogo social en las Administraciones Públicas firmada por el Gobierno y las organizaciones sindicales en septiembre de 2004.

Este *Informe sobre temporalidad en el empleo público* ha sido elaborado por el Consejo Económico y Social en cumplimiento de la solicitud dirigida al mismo por el Sr. Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, el día 1 de julio de 2004, al amparo de lo dispuesto en la Ley 21/1991, de creación del CES.

El contenido de este informe se estructura en cuatro grandes apartados: en el primero de ellos se ofrece un diagnóstico de la temporalidad pública, su evolución y su composición actual, analizando las distintas Administraciones y principales áreas, como la educación y la sanidad; en el segundo se esbozan los principales aspectos del marco jurídico e institucional del empleo público con posibles repercusiones sobre el empleo temporal; en el tercero se analizan los principales factores que explican la evolución y la situación actual de la temporalidad; por último, se presentan las principales conclusiones y se plantean propuestas de actuación.



## CAPÍTULO 1

### LA TEMPORALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO: EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN

---

El análisis de la temporalidad en el sector público español que se presenta a continuación arranca con un panorama de la evolución reciente del empleo público, prosigue con un examen de la evolución y las características más sobresalientes del empleo temporal en el conjunto de la Administración pública y se completa, en la parte central de este capítulo, con la descripción de las cuantías y los perfiles básicos de la temporalidad en los diferentes niveles territoriales de la Administración (central, autonómica y local) y, por su singular relevancia, en los servicios públicos de educación y sanidad.

Este análisis se basa en las dos fuentes principales de información estadística sobre empleo público disponibles, el *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas* (*Boletín Estadístico*) y la EPA. El uso de ambas fuentes es necesario para disponer de una imagen completa de la temporalidad en este sector, pero su diferente naturaleza hace que proporcionen cuantías y desagregaciones del empleo público, en general, y del empleo temporal, en particular, no coincidentes. Por ello, conviene hacer algunos comentarios sobre la información que ofrecen y sobre el uso que se ha hecho de cada una de ellas en este informe.

La EPA es una investigación de encuesta por muestreo que permite disponer, tanto para el empleo en el sector público como en el privado, de series temporales homogéneas y de una rica información sobre las características de los individuos y de los puestos ocupados, particularmente el carácter indefinido o temporal de su relación laboral. La información de la EPA se hace imprescindible para analizar la evolución comparada del empleo temporal en el sector público y el privado, y para conocer las características más relevantes de los individuos (sexo, edad, nivel educativo, antigüedad) o de los puestos que ocupan (nivel profesional, rama de actividad). Sin embargo, la información proporcionada por la EPA sobre empleo público de carácter temporal presenta un par de limitaciones para el objeto de este informe. Por un lado, mantiene una clasificación de seis tipos de ámbitos del sector público, con los tres niveles territoriales básicos (Administración central, Administración autonómica y Administración local)<sup>1</sup> y otros tres ámbitos referidos a la Seguridad Social<sup>2</sup>, las empresas públicas e instituciones financieras públicas, y otro tipo de organismos públicos. En esa categoría de Seguridad Social la EPA sigue incluyendo, como se verá más adelante, una cifra de empleados públicos muy superior a la que efectivamente le corresponde a ese ámbito una vez llevadas a cabo las transferencias de la sanidad a la Administración autonómica. Para corregir esa imprecisión de la EPA, a la hora de analizar la temporalidad en los diferentes niveles de la Administración, se optará por distribuir los efectivos incluidos en la rúbrica de Seguridad Social entre el personal que presta sus servicios en la Comunidad Autónoma (los ocupados en actividades sanitarias) y la Administración central (el resto de ocupados).

Por otro lado, la EPA incluye casi el 40 por 100 del total de empleados temporales del sector público en la rúbrica genérica de «temporales de otro tipo» y de quienes «no saben el tipo de contrato». A pesar de que en esta rúbrica se incluye probablemente la mayor parte de una modalidad temporal numéricamente muy relevante como el contrato eventual por circunstancias de la producción, esa falta de concreción hace difícil conocer, a través de esta fuente y con la precisión necesaria, las cuantías de las situaciones de temporalidad de más

<sup>1</sup> El cuestionario de la EPA usa las siguientes definiciones operativas de cada uno de los niveles: «Asalariados de la Administración central: incluye los de Organismos Autónomos Administrativos de la Administración central»; «Asalariados de Administraciones de Comunidades Autónomas, que comprende los asignados a organismos de éstas y los de sus Organismos Autónomos Administrativos. Excluye los de Seguridad Social de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia y los de empresas públicas»; «Asalariados de Administración local: comprende los de Ayuntamientos y Diputaciones y los de Organismos Autónomos Administrativos Locales».

<sup>2</sup> Con la siguiente definición: «Asalariados de Administraciones de Seguridad Social. Éstas engloban, además de la Seguridad Social del Estado, los organismos de la Seguridad Social creados por las Comunidades Autónomas con las competencias de Seguridad Social transferidas. También se incluyen las mutualidades de funcionarios. No incluye los organismos que para prestar servicios sociales se creen en las Comunidades Autónomas que aún no tengan las competencias de Seguridad Social».

interés para este estudio, tanto las de quienes ocupan interinamente puestos de funcionario como las referidas a las principales modalidades de contratos laborales<sup>3</sup>.

El *Boletín Estadístico*, por su parte, se elabora a partir de los datos del Registro Central de Personal, en el que está inscrito todo el personal al servicio de la Administración del Estado y se anotan preceptivamente todos los actos que afecten a la vida administrativa del mismo. Su base registral hace que sea una fuente imprescindible para la cuantificación del empleo público y de su distribución por niveles y ámbitos funcionales de las Administraciones<sup>4</sup>. Pero también esta fuente presenta alguna limitación en lo que se refiere al conocimiento de la temporalidad. De un lado, los propios criterios de elaboración y gestión del Registro, regulados por Real Decreto, dejan fuera del mismo algunos colectivos como los contratados temporales por una duración inferior a seis meses, al personal perteneciente a las Sociedades Estatales<sup>5</sup> y al personal con la consideración de alto cargo. De otro lado, bien por la clasificación utilizada por el *Boletín* para definir las situaciones del personal (funcionarios, personal laboral y otro personal)<sup>6</sup>, bien por la no disponibilidad de datos en origen, a través de esta fuente no es posible acotar con la necesaria precisión el colectivo de los empleados temporales, excepto para el personal al servicio de la Administración General del Estado (ministerios, organismos autónomos y áreas vinculadas).

La consecuencia más visible de estas limitaciones de las fuentes estadísticas es la discrepancia en las cifras totales de empleo público: la EPA viene proporcionando una cifra que supera a la del *Boletín* en unas 300.000 personas, que es más del 10 por 100 del total. Esta discrepancia tiene que ser interpretada como el resultado de las diferencias descritas en la naturaleza de cada una de estas fuentes. Con estas referencias, parece razonable suponer que las cifras del

<sup>3</sup> Se ha tenido, asimismo, en cuenta una explotación específica de la base de datos del Servicio Público Estatal de Empleo sobre los contratos de duración determinada realizados por la Administración pública en 2003 y 2004. Sin embargo, estos datos, que se refieren a los flujos del año de contratos realizados y a sus modalidades y no a los efectivos de temporales existentes en un periodo, no permiten una aproximación mucho mayor.

<sup>4</sup> Esta fuente incorpora información relativa a los trabajadores públicos que prestan sus servicios en los distintos niveles y ámbitos de las Administraciones, concretamente: la Administración pública estatal (Administración General del Estado, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos con régimen específico), las Administraciones de las Comunidades Autónomas, la Administración local (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares) y las universidades.

<sup>5</sup> Hay que tener en cuenta, al respecto, que, por ejemplo, sólo el personal que presta servicios para la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos asciende a algo más de 53.000 empleados.

<sup>6</sup> «En el *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas* las categorías que se consideran son: funcionarios de carrera, personal laboral y otro personal que comprende funcionarios de empleo eventual, funcionarios de empleo interino, funcionarios de plazas no escalafonadas, contratados administrativos y personal vario.»

total de empleo público —y, consiguientemente, las de empleo temporal— que proporciona el *Boletín* están algo por debajo de la realidad (por esa porción ya mencionada de empleos sin registrar) y de que la EPA sobreestima esas cifras. En este caso, esa sobreestimación procedería, básicamente, de las operaciones estadísticas de elevación propias de una encuesta por muestreo y, probablemente también, de algunas imprecisiones en la propia adscripción de algunos ocupados en servicios públicos que han sido externalizados pero que, sin embargo, se siguen considerando «empleados públicos».

Finalmente, conviene precisar que, a los fines del presente informe, se ha optado por excluir del análisis el empleo en las empresas públicas e instituciones financieras públicas. La exclusión del sector público empresarial viene aconsejada por la propia naturaleza de las entidades y la actividad que lo configuran, las cuales necesitan adecuar su actuación a los criterios de funcionamiento que operan en el tráfico jurídico privado, sin otros condicionantes que sí parece deben regir para la Administración pública en el cumplimiento de sus fines constitucionales.

### 1.1. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA

El análisis de la temporalidad en el sector público debe enmarcarse en el importante crecimiento experimentado por el conjunto del empleo público en España en estos años. Desde la fase de crecimiento de la segunda mitad de los años ochenta, el empleo público ha aumentado en nuestro país en más de 901.200 personas en el periodo 1987-2004 (cuadro 1). Desde 1995, año en que, tras la última recesión, comienza a registrarse una fuerte recuperación del empleo total, los efectivos de las distintas Administraciones y entidades públicas se han incrementado en una cifra cercana a las 565.800 personas. En el periodo 1987-2004, el empleo público ha crecido un 47,7 por 100, con un promedio de crecimiento anual del 2,4 por 100, destacando los últimos cuatro años, en los que se ha venido incrementando, de manera uniforme, a tasas anuales entre el 3 y el 5 por 100.

No obstante, la evolución del empleo público tampoco debe observarse aisladamente de la importante creación de empleo total registrada en esos años. El sector privado, así, excepto en el periodo 1991-1994, ha venido aportando incrementos de empleo bastante elevados y, especialmente a partir de ese último año 1994, muy superiores a los registrados en el sector público, tendencia que ha variado ligeramente en el transcurso de los tres últimos años.

CUADRO I

## EVOLUCIÓN DE LOS ASALARIADOS PÚBLICOS Y PRIVADOS POR SEXO, 1987-2004

(Medias anuales en miles de personas y variaciones respecto al año anterior en miles de personas y porcentajes)

Años	Ambos sexos						Varones						Mujeres						
	Sector público	Variación anual (miles)	Sector privado	Variación anual (miles)	Sector público	Variación anual (%)	Sector privado	Variación anual (%)	Sector público	Variación anual (%)	Sector privado	Variación anual (%)	Sector público	Variación anual (%)	Sector privado	Variación anual (%)	Sector público	Variación anual (%)	
1987	1.888,5	52,9	2,8	6.462,8	1.234,6	11,6	0,9	4.675,4	194,9	4,2	653,9	41,3	1.787,4	6,3	1.896,4	109,0	6,1		
1988	1.941,4	52,9	7,2	6.766,6	303,9	4,7	1.246,2	5,1	1.304,9	58,8	4,7	5.083,1	212,8	4,4	775,4	80,2	11,5	2.028,8	
1989	2.080,3	139,0	7,2	7.111,9	345,3	5,1	1.304,9	4,1	1.347,3	42,4	3,2	5.245,0	161,9	3,2	835,2	59,7	7,7	2.161,7	
1990	2.182,4	102,1	4,9	7.406,7	294,8	4,1	1.347,3	102,9	1,4	1.338,5	-8,8	-0,7	5.287,8	42,9	0,8	902,9	67,7	8,1	2.221,7
1991	2.241,3	58,9	2,7	7.509,6	102,9	1,4	1.323,5	-305,1	-4,1	1.323,5	-15,0	-1,1	5.021,5	-266,4	-5,0	932,7	29,9	3,3	2.183,0
1992	2.256,2	14,8	0,7	7.204,5	-305,1	-4,1	1.323,5	-342,6	-4,8	1.283,8	-39,7	-3,9	4.712,3	-309,1	-6,2	928,5	-4,2	-0,5	-38,7
1993	2.212,3	-43,9	-1,9	6.861,9	-342,6	-4,8	1.283,8	-342,6	-4,8	1.283,8	-39,7	-3,9	4.712,3	-309,1	-6,2	928,5	-4,2	-0,5	-1,7
1994	2.161,1	-51,2	-2,3	6.869,8	7,9	0,1	1.234,4	-51,2	-2,3	6.869,8	-49,4	-3,8	4.661,7	-50,6	-1,1	926,7	-1,9	-0,2	-33,4
1995	2.224,0	62,9	2,9	7.112,8	243,0	3,5	1.267,8	227,8	3,2	7.112,8	33,4	2,7	4.801,0	139,3	3,0	956,1	29,5	3,2	2.311,8
1996	2.316,3	92,4	4,2	7.340,6	227,8	3,2	1.314,7	432,1	5,9	1.283,2	-31,5	-2,4	5.143,7	264,2	5,4	1.001,6	45,5	4,8	2.461,1
1997	2.348,1	31,8	1,4	7.772,7	432,1	5,9	1.277,7	565,5	7,3	1.242,8	-40,4	-3,1	5.532,5	388,8	7,6	1.070,2	53,3	0,5	2.805,7
1998	2.313,0	-35,0	-1,5	8.338,2	8.338,2	0,0	1.234,4	789,5	9,5	1.246,4	3,6	0,3	5.945,2	412,7	7,5	1.100,3	30,1	2,8	3.182,5
1999	2.346,7	33,7	1,5	9.127,7	9.127,7	0,0	1.246,4	714,3	7,8	1.281,8	35,4	2,8	6.306,0	360,8	6,1	1.162,0	61,7	5,6	3.536,0
2000	2.443,8	97,1	4,1	9.842,0	9.842,0	0,0	1.302,6	426,8	4,3	1.302,6	20,8	1,6	6.531,9	226,0	3,6	1.215,4	53,3	4,6	3.736,9
2001	2.517,9	74,1	3,0	10.268,8	10.268,8	0,0	1.302,6	264,7	2,6	1.340,7	38,2	2,9	6.617,7	85,8	1,3	1.255,8	40,5	3,3	3.915,8
2002	2.596,5	78,6	3,1	10.533,5	10.533,5	0,0	1.363,5	344,0	3,3	1.363,5	22,8	1,7	6.772,0	154,3	2,3	1.356,9	101,0	8,0	4.105,4
2003	2.720,3	123,8	4,8	10.877,5	10.877,5	0,0	1.361,2	219,7	2,0	1.361,2	-2,3	-0,2	6.837,1	65,1	1,0	1.428,6	71,7	5,3	4.260,0
2004*	2.789,7	69,4	2,6	11.097,1	11.097,1	0,0	1.361,2	-367,7	19,5	741,7	11,5	0,0	88,9	7,2	346,1	7,4	278,8	42,6	395,7
1987-1992																			
1992-1994		-95,1	-4,2		-334,7	-4,6				-89,1	-6,7		-359,7	-7,2			-6,1	-0,6	22,1
1994-1997		187,0	8,7		902,9	13,1				48,8	4,0		481,9	10,3			138,2	14,9	1,1
1997-2003		372,3	15,9		3.104,8	39,9				80,3	6,3		1.628,4	31,7			292,0	27,4	420,9
1997-2004		441,7	18,8		3.324,4	42,8				78,0	6,1		1.693,5	32,9			363,7	34,2	19,1

\* Promedio de los tres primeros trimestres para 2004.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa. Datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

En conjunto, el peso relativo del empleo público sobre el empleo asalariado total habría descendido, situándose actualmente en el 20 por 100, frente al 22,6 por 100 que representaba en 1987. Del empleo asalariado creado en dicho periodo, que asciende a algo más de 5,5 millones de nuevos empleos, alrededor del 16,3 por 100 pertenecen al sector público. Por sexos, la mayor parte del empleo público creado en esos años ha recaído en las mujeres, quienes han incrementado su presencia en dicho sector a tasas anuales notablemente superiores a las de los varones desde el comienzo de la serie (cuadro 1). De esta forma, si en 1988 la composición por sexos del empleo público arrojaba una diferencia importante, de 551.000 efectivos, a favor de los varones, en 2004 se ha alcanzado la paridad entre mujeres y hombres (51,2 por 100).

Una parte sustancial de este mayor crecimiento del empleo de mujeres obedece a la creciente feminización registrada en grandes ramas de actividad responsables de buena parte de la creación de empleo en el sector público en los últimos años, como la educación y la sanidad (gráfico 1).

GRÁFICO 1  
**ASALARIADOS EN EL SECTOR PÚBLICO POR RAMA DE ACTIVIDAD Y SEXO, 1987-2004**  
(Miles de personas, medias anuales)

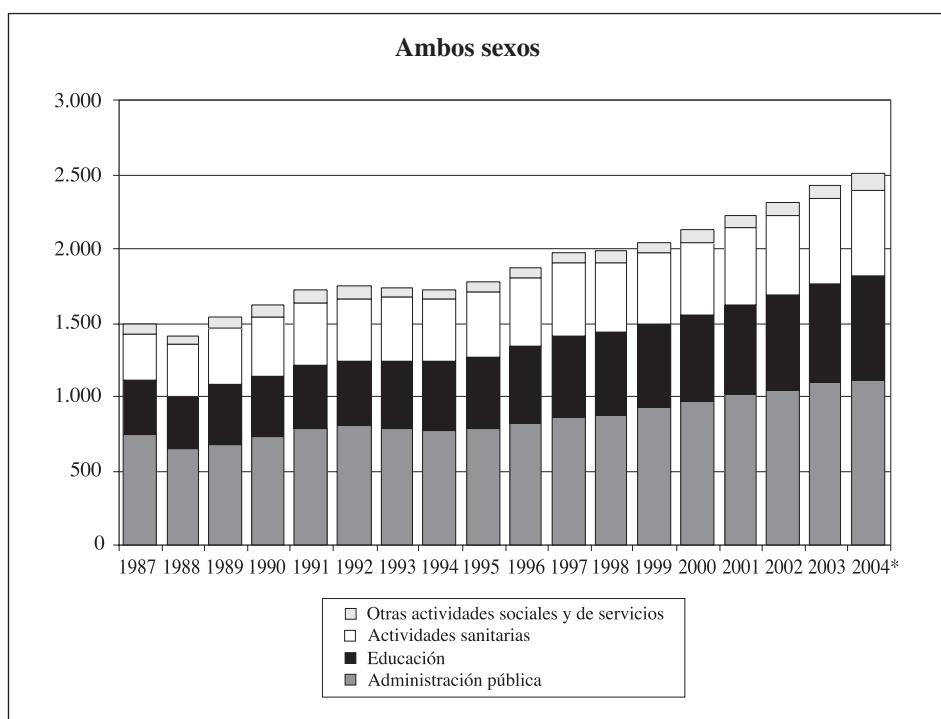
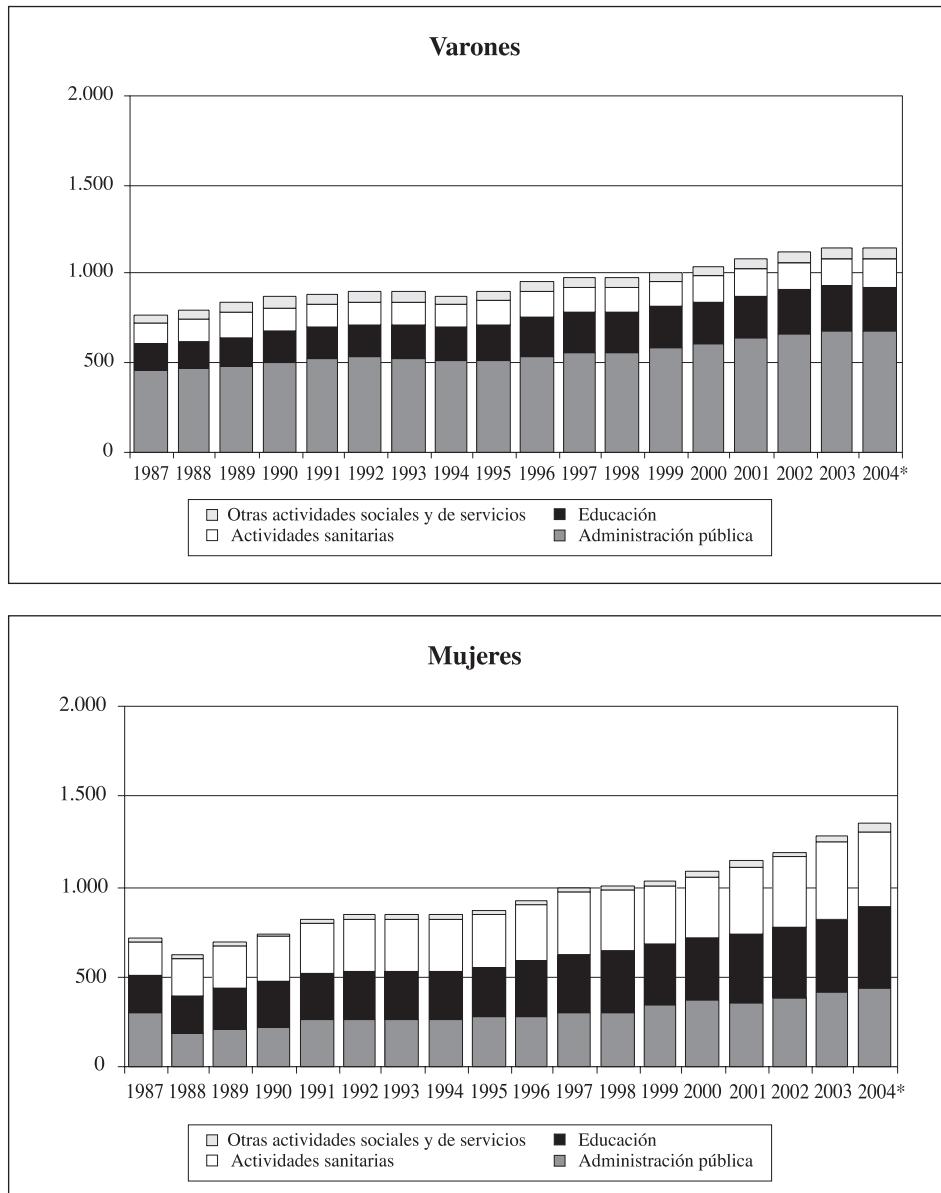


GRÁFICO 1 (*Continuación*)

Nota: las ramas de actividad incluidas se refieren a las letras L (Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria), M (Educación), N (Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales) y O (Otras actividades sociales y de servicios prestados a la comunidad; servicios personales) de la CNAE-93.

\* Promedio de los tres primeros trimestres para 2004.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Datos oficiales metodología 2002 [[www.ine.es/inebase](http://www.ine.es/inebase)].

Del total de asalariados en el sector público, actualmente<sup>7</sup>, más de medio millón de personas (522.497) son empleados de la Administración central, otros 204.000 de las empresas e instituciones financieras públicas, casi un millón y medio son empleados de las Comunidades Autónomas (1.473.000) y más de medio millón (555.577) son asalariados de la Administración local. Por tanto, atendiendo a la distribución del empleo público por tipos de Administración, el mayor volumen se concentra en la Administración autonómica, con un 53 por 100 del total de empleados públicos. Le siguen, en orden de importancia, las Administraciones local y central, con un 20 y un 18,8 por 100, respectivamente, del total.

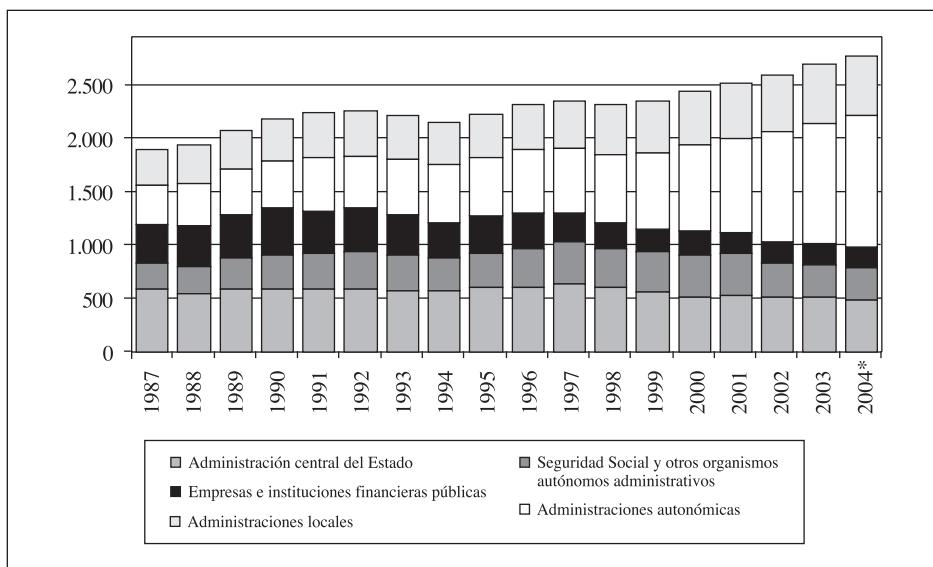
La importante evolución experimentada por el empleo público está en relación directa con la organización territorial de España en Comunidades Autónomas y el desarrollo de dicho modelo autonómico. En la serie que proporciona la EPA, el número de empleados públicos al servicio de las Administraciones autonómicas se ha más que triplicado entre 1987 y 2004. La transferencia de los grandes servicios públicos de la educación y la sanidad, y el desarrollo ulterior de los mismos, explican gran parte del intenso crecimiento del empleo registrado en este nivel de la Administración. La culminación de las transferencias correspondientes a los grandes servicios, con la sanidad en 2002, llevaría razonablemente a pensar que se ha entrado en una fase de más que probable estabilización de las cifras de empleo en las Comunidades Autónomas, a pesar de que, todavía en 2004, se ha registrado un importante incremento del número de personas que trabajaron en ese ámbito. Al mismo tiempo, la evolución del empleo público en el ámbito de la Administración local ha supuesto un incremento del 78,2 por 100 en el periodo estudiado.

La evolución de las Administraciones territoriales en términos de empleo ha condicionado un importante aumento neto en el volumen del sector público y un cambio aún más importante en la estructura del mismo (gráfico 2), del que destaca sobre todo el incremento experimentado por aquéllas, en particular las Comunidades Autónomas. Por el contrario, la Administración central ha visto reducirse sus efectivos en el mismo periodo, si bien en cifras inferiores. Una importante reducción ha experimentado, asimismo, el sector público empresarial, como consecuencia directa del proceso de privatizaciones.

---

<sup>7</sup> Segundo trimestre de 2004.

GRÁFICO 2  
EMPLEO PÚBLICO POR TIPO DE ADMINISTRACIÓN, 1987-2004  
(Miles de personas, medias anuales)



\* Promedio de los tres primeros trimestres para 2004.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Datos oficiales metodología 2002 [[www.ine.es/inebase](http://www.ine.es/inebase)].

Según los datos proporcionados por el *Boletín Estadístico*, el volumen de empleados públicos registrados a enero de 2004 alcanzaba los 2,34 millones (cuadro 2). En el periodo comprendido entre enero de 1997 y el segundo semestre de 2004, el número de efectivos se incrementó en un 13,1 por 100, a pesar de la disminución registrada en los años 2001 y 2002. Nuevamente, estas cifras contrastan con las proporcionadas por la EPA, las cuales indican una mayor tasa de crecimiento en ese mismo periodo.

Con todo, las tendencias de evolución del empleo público en estos años muestran coherencia al considerar ambas fuentes. Desde el punto de vista de los importantes cambios habidos en relación con los distintos tipos de Administración, resulta destacable la progresiva disminución en este periodo del personal al servicio de la Administración General del Estado: en enero de 2004 se computó un 60 por 100 menos de efectivos que en 1999. Paralelamente, la Administración de las Comunidades Autónomas ha venido experimentando un continuo incremento de personal, registrándose en la actualidad un 60 por 100 más de efectivos que en 1999.

## CUADRO 2

**EVOLUCIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO  
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS<sup>1</sup>**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Administración General del Estado	598.028	597.425	586.849	515.859	434.538	241.803	236.643	234.514
Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	123.997	122.903	121.872	122.203	120.776	115.006	111.863	111.845
Fuerzas Armadas	80.892	86.246	96.684	108.302	117.276	121.004	118.151	117.546
Administración de Justicia	33.326	22.320	23.744	24.592	26.507	29.114	22.114	22.621
Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos con régimen específico	63.591	60.302	58.056	57.830	57.596	56.175	55.827	55.827
Administración de las Comunidades Autónomas	637.218	671.496	721.561	904.041	932.716	1.101.999	1.139.927	1.162.057
Administración local	450.400	460.054	571.819	531.384	537.498	547.728	552.492	545.557
Universidades	83.773	86.249	89.457	91.512	87.478	89.360	92.302	92.720
<b>Total</b>	<b>2.071.225</b>	<b>2.106.966</b>	<b>2.270.042</b>	<b>2.355.723</b>	<b>2.314.385</b>	<b>2.303.076</b>	<b>2.329.667</b>	<b>2.342.687</b>

<sup>1</sup> Sólo se contemplan los efectivos que se encuentran en la situación administrativa de servicio activo, conforme a los Reales Decretos 364 y 365/1995, de 10 de marzo.

Fuente: MAP, *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*, enero 2004, para los años 1999-2003. Los datos de los años 1997, 1998 y 2.<sup>o</sup> semestre de 2004 han sido facilitados por el MAP, Dirección General de Modernización Administrativa, Subdirección General de Proceso de Datos.

En cuanto a la distribución territorial de los empleados públicos, cuatro Comunidades Autónomas: Andalucía, Madrid, Cataluña y Comunidad Valenciana concentran más del 50 por 100 de los efectivos de las AAPP (cuadro 3).

Destaca, como es obvio, la presencia de personal de la Administración pública estatal en Madrid, donde se registra el 30 por 100 de estos efectivos, como consecuencia de su capitalidad. Igualmente, debe reseñarse la relevancia del personal público local, un 20 por 100, en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

CUADRO 3

## DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE EFECTIVOS POR ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CC.AA.	Administración pública estatal	Administración CC.AA.	Administración local	Universidades	Total
Andalucía	84.654	221.800	113.563	17.819	437.836
Aragón	22.974	38.254	15.207	4.089	80.524
Asturias	11.372	32.288	12.125	2.773	58.558
Baleares	10.339	20.700	11.374	1.208	43.621
Canarias	21.854	56.213	40.619	3.409	122.095
Cantabria	5.930	16.294	4.867	1.617	28.708
Castilla-La Mancha	18.257	58.139	34.606	2.852	114.124
Castilla y León	39.111	82.252	33.314	8.184	162.861
Cataluña	32.753	131.018	82.998	7.248	254.017
Extremadura	12.551	43.779	28.846	2.618	87.794
Galicia	28.411	77.581	29.493	3.904	139.389
Madrid	159.537	144.932	53.025	24.373	381.867
Murcia	15.280	36.990	11.611	1.818	66.239
Navarra	4.585	20.613	5.093	875	31.166
País Vasco	14.395	58.261	28.694	2.482	103.832
Rioja, La	3.544	8.899	2.293	256	14.992
C. Valenciana	32.220	109.479	50.691	6.850	199.240
Ceuta	7.334	1.296	312	58	9.000
Melilla	7.223	1.163	54	99	8.539
Extranjero	8.678	—	—	—	8.678
<b>Total</b>	<b>541.812</b>	<b>1.159.951</b>	<b>558.785</b>	<b>92.532</b>	<b>2.353.080</b>

Fuente: MAP, *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*, enero 2004.

El *Boletín Estadístico* proporciona la clasificación de los trabajadores públicos, según sean funcionarios o laborales (cuadro 4). El mayor peso, más de un 55 por 100 en el conjunto del Estado, corresponde a los funcionarios de carrera. El personal laboral representa en torno al 31 por 100 de los efectivos de las AAPP, mientras que el 8 por 100 restante se encuentra clasificado en la categoría de «otro personal» en la que se encuadran los funcionarios de empleo eventual<sup>8</sup>, los funcionarios de empleo interino<sup>9</sup>, los funcionarios de plazas no escalafonadas<sup>10</sup> y los contratados administrativos y personal vario.

<sup>8</sup> Empleados públicos que, por libre designación, ejercen funciones de confianza o asesoramiento especial o bien prestan servicios en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

<sup>9</sup> Los que por razones de justificada necesidad y urgencia desarrollan funciones retribuidas por la Administración pública en tanto no sea posible su desempeño por funcionarios de carrera y permanezcan las razones de necesidad o urgencia.

<sup>10</sup> Categoría de funcionarios públicos declarada a extinguir por la disposición adicional 1.<sup>a</sup> de la Ley 30/1984. Comprende, fundamentalmente, personal contratado en régimen de derecho administrativo u otro tipo de contrato laboral en el ámbito de la docencia universitaria.

Ahora bien, el peso de los funcionarios se invierte en favor del personal laboral en el ámbito local, donde éstos representan un 80 por 100 de los empleados públicos en las Administraciones locales.

CUADRO 4

**PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS,  
POR CLASE DE PERSONAL<sup>1</sup>, 2004**

Tipo de Administración pública	Funcionarios		Personal laboral		Otro personal <sup>2</sup>		Total
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	
<b>Administración pública estatal</b>	<b>396.523</b>	<b>73,1</b>	<b>136.102</b>	<b>25,1</b>	<b>9.728</b>	<b>1,8</b>	<b>542.353</b>
ADMINISTRACIÓN GENERAL	149.109	63,6	79.681	34,0	5.724	2,4	234.514
Ministerios, organismos autónomos y áreas vinculadas	148.188	63,7	79.654	34,2	4.846	2,1	232.688
— Ministerios y organismos autónomos (excepto áreas)	78.257	65,3	38.509	32,1	—	—	119.926
— Docencia no universitaria	2.519	38,1	3.121	47,2	979	14,8	6.619
— Centros penitenciarios	16.385	91,4	1.172	6,5	368	2,1	17.925
— Admón. Seguridad Social	26.098	84,0	4.662	15,0	325	1,0	31.085
— Patrimonio Nacional	189	12,8	1.277	86,5	11	0,7	1.477
— AEAT	24.740	90,3	2.656	9,7	3	0,0	27.399
— Personal laboral de Defensa	—	—	28.257	100,0	—	—	28.257
Instituciones Sanitarias Seguridad Social	921	50,4	27	1,5	878	48,1	1.826
FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO <sup>3</sup>	111.845	100,0	—	—	—	—	111.845
Guardia Civil	65.686	100,0	—	—	—	—	65.686
Policía Nacional	46.159	100,0	—	—	—	—	46.159
FUERZAS ARMADAS	117.546	100,0	—	—	—	—	117.546
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	17.618	77,9	999	4,4	4.004	17,7	22.621
Magistrados y jueces	4.392	77,1	—	—	1.307	22,9	5.699
Fiscales	1.568	89,0	—	—	194	11,0	1.762
Otro personal	11.658	76,9	999	6,6	2.503	16,5	15.160
ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES	405	0,7	55.422	99,3	—	—	55.827
<b>Comunidades Autónomas<sup>4</sup></b>	<b>718.617</b>	<b>61,8</b>	<b>124.218</b>	<b>10,7</b>	<b>319.222</b>	<b>27,5</b>	<b>1.162.057</b>
ADMINISTRACIÓN GENERAL	678.897	60,9	123.222	11,0	313.374	28,1	1.115.493
Consejerías y organismos autónomos	109.010	47,3	91.700	39,8	29.880	13,0	230.590
Docencia no universitaria	348.311	73,9	26.283	5,6	96.961	20,6	471.555
Instituciones Sanitarias SNS	221.576	53,6	5.239	1,3	186.533	45,1	413.348
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	22.359	76,6	996	3,4	5.848	20,0	29.203
FUERZAS DE SEGURIDAD	17.361	100,0	—	—	—	—	17.361

CUADRO 4 (*Continuación*)

Tipo de Administración pública	Funcionarios		Personal laboral		Otro personal <sup>2</sup>		Total
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	
<b>Universidades</b>	<b>62.636</b>	<b>67,6</b>	<b>27.209</b>	<b>29,3</b>	<b>2.875</b>	<b>3,1</b>	<b>92.720</b>
TRANSFERIDAS	61.156	67,7	26.377	29,2	2.750	3,0	90.283
Docentes	49.540	74,0	16.220	24,2	1.169	1,7	66.929
No docentes	11.616	49,7	10.157	43,5	1.581	6,8	23.354
NO TRANSFERIDAS	1.480	60,7	832	34,1	125	5,1	2.437
Docentes	817	66,1	415	33,6	4	0,3	1.236
No docentes	663	55,2	417	34,7	121	10,1	1.201
<b>Subtotal</b>	<b>1.177.776</b>	<b>65,5</b>	<b>287.529</b>	<b>16,0</b>	<b>331.825</b>	<b>18,5</b>	<b>1.797.130</b>
<b>Administración local <sup>5</sup></b>	<b>120.752</b>	<b>22,1</b>	<b>438.033</b>	<b>80,3</b>	—	—	<b>545.557</b>
AYUNTAMIENTOS	103.015	22,0	379.186	81,0	—	—	468.365
DIPUTACIONES/CABILDOS/ CONSEJOS	17.737	23,0	58.847	76,2	—	—	77.192
<b>Total Administraciones</b>	<b>1.298.528</b>	<b>55,4</b>	<b>725.562</b>	<b>31,0</b>	<b>187.637</b>	<b>8,0</b>	<b>2.342.687</b>

<sup>1</sup> No se computan ni el personal con la consideración de alto cargo ni el personal laboral con contrato de duración determinada no superior a seis meses.

<sup>2</sup> Otro personal comprende: funcionarios de empleo eventual, funcionarios de empleo interino, funcionarios de plazas no escalafonadas y contratados administrativos y personal vario.

<sup>3</sup> En ningún caso se consideran los efectivos en períodos de formación y prácticas.

<sup>4</sup> No se contemplan los efectivos de las Entidades Públicas Empresariales.

<sup>5</sup> Los datos por categoría de personal son los correspondientes a enero de 2004; por modificación en los criterios para discriminar las clases de personal no se dispone de información en la Administración local.

Fuente: Datos 2.<sup>º</sup> semestre de 2004 facilitados por el MAP, Dirección General de Modernización Administrativa, Subdirección General de Proceso de Datos.

## 1.2. EVOLUCIÓN DE LA TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO

En la actualidad, y según la EPA, de los cerca de 2,8 millones de empleados públicos, un 22,8 por 100, esto es, 637.100 personas, están vinculados a la Administración por una relación jurídica de carácter temporal (cuadro 5). De los 901.200 empleos nuevos creados en el sector público desde 1987, un 51 por 100 (459.800) son empleos temporales, frente al 48 por 100 (441.400) de empleos de carácter indefinido. Si se observa la evolución en la etapa más reciente, de los 441.700 nuevos empleos en el sector público entre 1997 y 2004, el 56,1 por 100 (247.900) corresponden a temporales, frente al 43,9 por 100 (193.800) de indefinidos, lo que da idea del aumento del ritmo de creación de empleo público temporal en este último periodo. Esa composición del nuevo empleo del sector público en esta etapa más reciente contrasta abiertamente con la

CUADRO 5

**ASALARIADOS POR TIPO DE CONTRATO Y SECTOR, 1987-2004**

(Promedio anual y variación respecto al año anterior, miles de personas.

Tasas de temporalidad como porcentaje de temporales sobre total de asalariados en cada sector)

Año	Sector privado					Sector público				
	Carácter indefinido	Variación anual	Carácter temporal	Variación anual	Tasa temporalidad	Carácter indefinido	Variación anual	Carácter temporal	Variación anual	Tasa temporalidad
1987	5.151,4	1.311,4	1.764,5	453,1	20,3	1.711,2	3,9	177,3	49,0	9,4
1988	5.002,1	-149,3	2.190,0	425,5	26,1	1.715,1	96,7	226,3	42,3	11,7
1989	4.921,9	-80,2	2.566,1	376,1	30,8	1.811,8	1.850,5	268,5	63,4	12,9
1990	4.840,6	-81,3	2.750,9	184,8	34,6	1.851,1	0,6	332,0	390,3	15,2
1991	4.758,7	-81,9	2.788,8	37,9	36,6	1.879,5	28,5	376,6	58,3	17,4
1992	4.415,7	-343,0	2.581,4	-207,4	37,6	1.863,6	-16,0	348,7	-13,7	16,7
1993	4.280,5	-135,2	2.694,4	113,0	39,2	1.806,1	-57,5	355,0	-27,9	15,8
1994	4.175,4	-105,1	41,1	2.896,4	201,9	40,7	1.866,0	59,9	357,9	6,2
1995	4.216,5	223,0	2.901,1	4,8	39,5	1.944,1	78,0	372,3	3,0	16,1
1996	4.439,5	326,3	3.007,0	105,9	38,7	1.958,8	14,8	389,2	14,3	16,1
1997	4.765,7	470,7	3.101,8	94,8	37,2	1.889,3	-69,6	423,8	17,0	16,6
1998	5.236,4	584,1	3.307,2	205,5	36,2	1.877,2	-12,1	469,6	34,5	18,3
1999	5.820,5	591,8	3.429,7	122,5	34,8	1.942,5	65,3	501,4	45,8	20,0
2000	6.412,3	347,8	3.508,7	79,0	34,2	1.975,3	32,8	542,6	31,8	20,5
2001	6.760,1	268,7	3.504,7	-4,1	33,3	2.033,7	58,4	562,9	41,3	21,5
2002	7.028,8	309,2	3.539,4	34,8	32,5	2.102,8	69,2	617,5	20,3	21,7
2003	7.338,0	152,6	3.606,5	67,1	32,5	2.152,6	49,8	637,1	54,6	22,7
2004*	7.490,6								19,6	22,8

\* Promedio de los tres primeros trimestres para 2004.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa. Datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

composición del empleo creado en el sector privado, donde entre 1997 y 2004 esos porcentajes fueron de un 8 por 100 de temporales frente al 82 por 100 de indefinidos.

En paralelo al notable incremento del volumen total de efectivos en el conjunto de las AAPP descrito anteriormente, y junto a la profunda transformación en la distribución del personal al servicio de los distintos niveles (central, autonómico y local), la otra gran característica de la evolución del empleo en el sector público en estos años viene marcada por el gran aumento de la tasa de temporalidad, habiéndose más que duplicado la misma en el periodo 1987-2004. Con todo, la evolución más notable se produce en el último periodo de crecimiento y expansión. Así, entre 1997 y 2003, se registró un incremento de 6,1 puntos en la tasa de temporalidad en el empleo público, mientras que en el sector privado ésta no ha cesado de bajar desde la cota máxima del 40,7 por 100 que alcanzara en 1995, habiéndose reducido en 6 puntos desde 1997. De esta manera, ambos sectores, privado y público, han seguido en los últimos años trayectorias opuestas que han llevado de nuevo a converger las respectivas tasas de temporalidad después de haber estado en el punto más distante entre sí a mediados de la pasada década.

No obstante, hay que señalar que los últimos datos correspondientes a 2004 reflejan un freno en el crecimiento de la tasa de temporalidad en el empleo público, que venía siendo constante en los siete años anteriores, y que ahora se sitúa en un 22,8 por 100 en el promedio de los tres primeros trimestres de este año. Si se consolida como un cambio de tendencia, cabría preguntarse en qué medida esta ralentización puede responder a los diversos mecanismos de estabilización de empleo y de contención de la temporalidad puestos en marcha desde distintos ámbitos, a partir de acuerdos entre las Administraciones y las organizaciones sindicales de la función pública.

Si se observa la situación de España en perspectiva comparada con los demás países de la Unión Europea, las tasas de temporalidad en nuestro país se sitúan muy por encima de la media comunitaria, tanto de la antigua UE-15 como de la actual UE-25, en las tres principales ramas de actividad del sector público: Administración pública, Sanidad y Enseñanza (cuadro 6).

Otra característica relevante de la evolución de la temporalidad en el sector público, y del diferente comportamiento con respecto al sector privado, es la distinta intensidad con que ha afectado a ambos sexos. En primer lugar, cabe señalar que la creación de empleo público ha tenido un carácter predominantemente femenino, registrándose aumentos similares del empleo tanto indefinido

## CUADRO 6

**TASAS DE TEMPORALIDAD EN LA UE SEGÚN RAMAS  
DE ACTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2003**  
(Porcentajes)

Países	Admón. y servicios públicos	Sanidad	Enseñanza
UE-25	11,2	12,7	15,8
UE-15	11,3	13,3	17,0
Bélgica	10,2	8,2	18,6
Dinamarca	6,5	13,2	13,7
Alemania	12,5	14,9	16,9
Grecia	5,8	4,8	11,7
España	18,4	29,5	25,5
Francia	12,8	14,1	17,0
Irlanda	3,4	4,4	7,2
Italia	7,8	6,4	13,6
Luxemburgo	9,5	7,1	7,7
Holanda	9,9	11,6	13,8
Austria	2,8	4,5	5,6
Portugal	13,1	21,1	26,4
Finlandia	16,0	27,4	29,8
Suecia	14,1	18,9	20,1
Reino Unido	5,6	6,4	14,2
Chipre	12,5	16,7	15,8
República Checa	8,9	9,7	13,2
Hungría	14,9	5,1	5,3
Lituania	8,3	—	—
Letonia	9,5	10,3	—
Malta	0,0	9,1	9,1
Polonia	11,8	9,0	11,6
Eslovenia	10,0	10,9	19,4
República Eslovaca	2,5	3,6	3,1

Nota: La rama de Administración y servicios públicos comprende Administración pública, Defensa y Seguridad Social obligatoria, no incluye las actividades de producción y distribución de agua caliente (403), captación, depuración y distribución de agua (410) y Organismos extra-territoriales (990) correspondientes a la CNAE-93. En la rama de Sanidad, los datos referentes a España incluyen las actividades de servicios sociales (851).

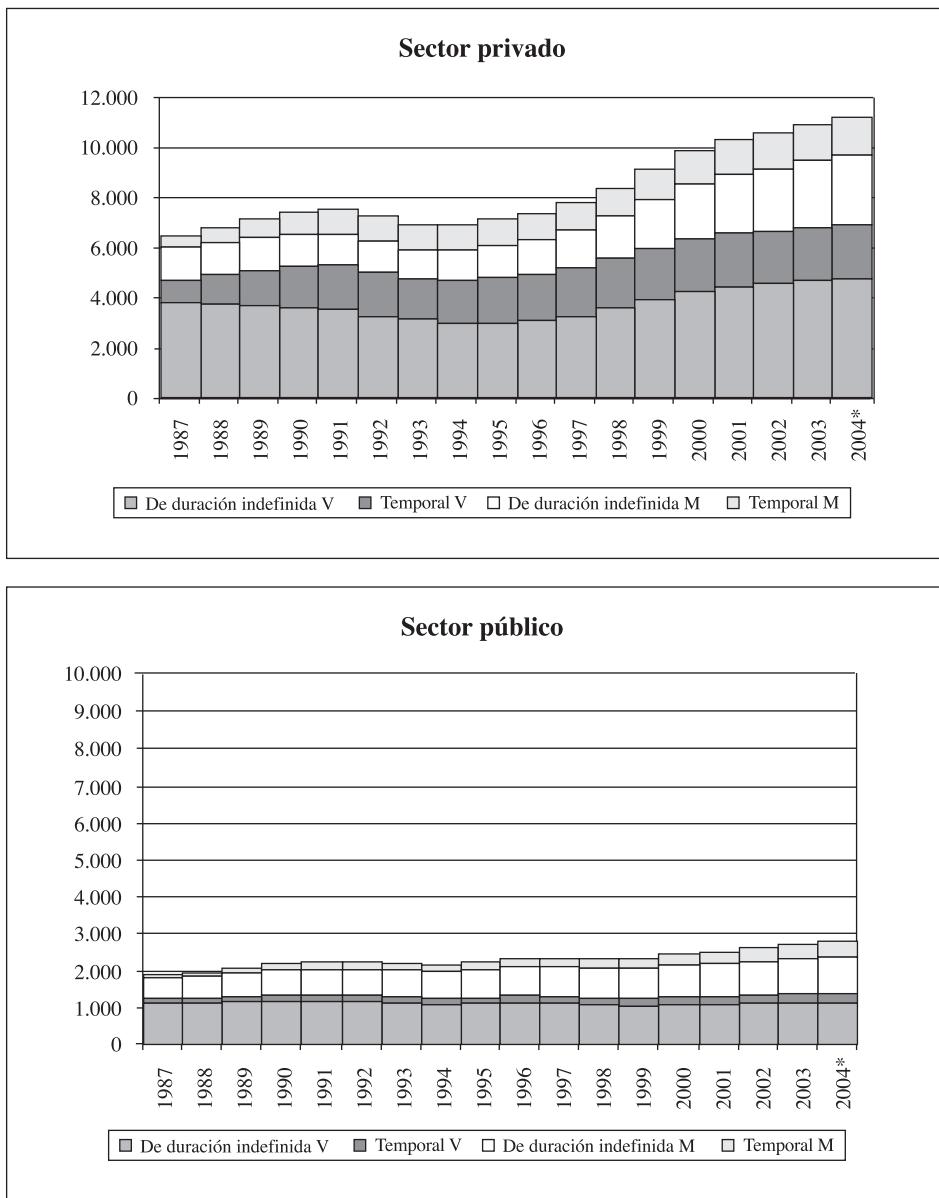
Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey* (tomado de CCOO, *Temporalidad en el sector público*, 2003).

como temporal entre las mujeres. No obstante, por comparación con los varones, el número de mujeres con una relación de temporalidad ha aumentado en ese tiempo el triple que la de aquéllos (gráfico 3). Así pues, el aumento de la tasa de temporalidad de las mujeres empleadas en el sector público ha sido significativamente mayor que la de los varones, mientras que en el sector privado

GRÁFICO 3

## ASALARIADOS POR SEXO, TIPO DE CONTRATO Y SECTOR, 1987-2004

(Miles de personas, medias anuales)



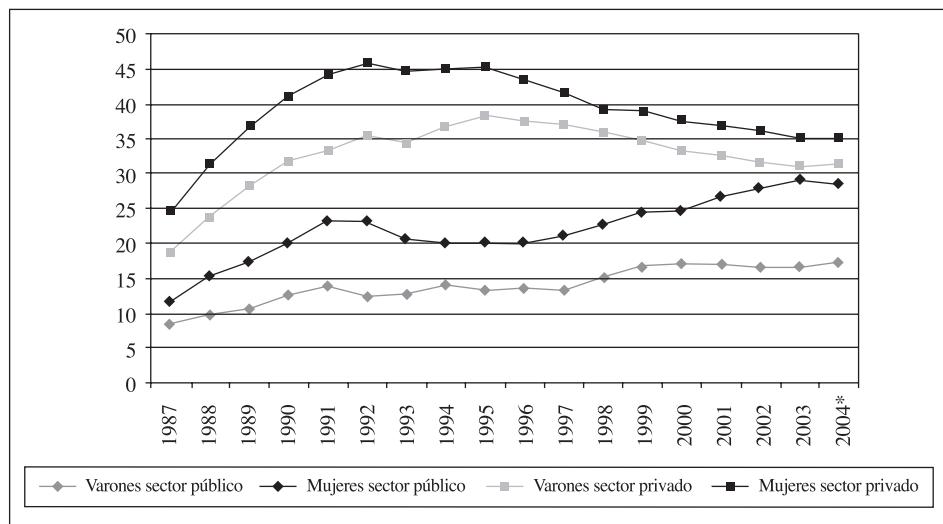
\* Promedio de los tres primeros trimestres de 2004.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

ambos porcentajes se han reducido de forma similar (gráfico 4). Como resultado de esa diferente evolución, la tasa de temporalidad de las empleadas públicas casi ha igualado en 2004 a la de los hombres contratados en la empresa privada.

GRÁFICO 4

**TASA DE TEMPORALIDAD POR SEXO, SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO, 1987-2004**  
 (Porcentaje de asalariados con contrato temporal en cada caso, medias anuales)



\* Promedio de los tres primeros trimestres para 2004.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Datos oficiales metodología 2002 [[www.ine.es/inebase](http://www.ine.es/inebase)].

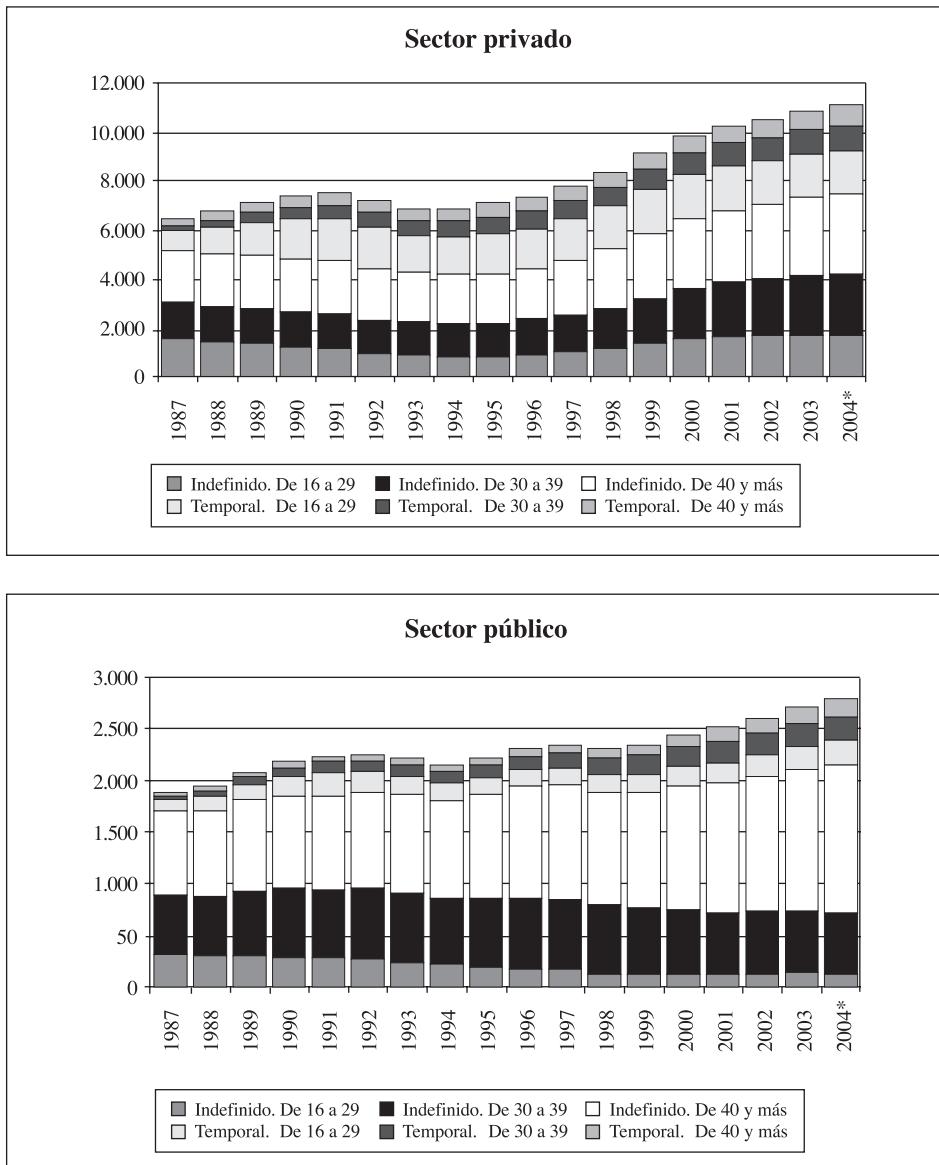
También la temporalidad incide de una manera muy desigual según la edad de los asalariados en el sector público y en el privado. Entre los asalariados más jóvenes que trabajan en el sector privado la contratación de carácter temporal se incrementa menos que la de carácter indefinido, aunque parte de valores más altos, reproduciéndose esta evolución de manera similar en los siguientes grupos de edad, aunque con menor intensidad (gráfico 5). Sólo entre los asalariados de más de 40 años, si se comparan con los más jóvenes, crecen más los efectivos que tienen tanto una relación laboral indefinida, como temporal.

Por tanto, la intensidad de la temporalidad o tasa de temporalidad en ambos sectores es mucho más alta entre los jóvenes, pero la evolución de la misma es muy diferente. En el periodo considerado, la tasa de temporalidad ha aumentado el doble (39 puntos) en el sector público que en el privado (17 puntos),

GRÁFICO 5

## ASALARIADOS POR EDAD, TIPO DE CONTRATO Y SECTOR, 1987-2004

(Miles de personas, medias anuales)



\* Promedio de los tres primeros trimestres para 2004.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

pues mientras el empleo juvenil en el sector privado ha mantenido una evolución decreciente desde el año 1995, en el sector público la tasa de temporalidad ha seguido de forma ininterrumpida una tendencia claramente ascendente hasta el punto de que actualmente la tasa de temporalidad de los más jóvenes en el sector público está por encima de la de sus coetáneos en el sector privado.

Las trayectorias formativas y de inserción laboral entre los jóvenes de 30 a 39 años están más definidas que entre los más jóvenes, por lo que la intensidad de la temporalidad en este grupo de edad es mucho menor. A pesar de ello, la evolución de las tasas de temporalidad muestran nuevamente trayectorias opuestas en cada sector, es decir, ascendente en el público y descendente en el privado, de forma que actualmente las tasas de temporalidad para este grupo de edad son iguales en ambos.

Finalmente, entre los mayores de 40 años, la temporalidad en el empleo se mantiene a unos niveles mucho más bajos en ambos sectores que en los anteriores grupos de edad, pero aunque la tasa de temporalidad es menor en el sector público que en el privado en todo el periodo considerado, ésta se ha incrementado, mientras que en el sector privado se mantiene prácticamente al mismo nivel desde 1992 a la actualidad (gráfico 6).

GRÁFICO 6  
**TASA DE TEMPORALIDAD POR EDAD. SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO, 1987-2004**  
(Porcentaje de asalariados con contrato temporal en cada caso, medias anuales)

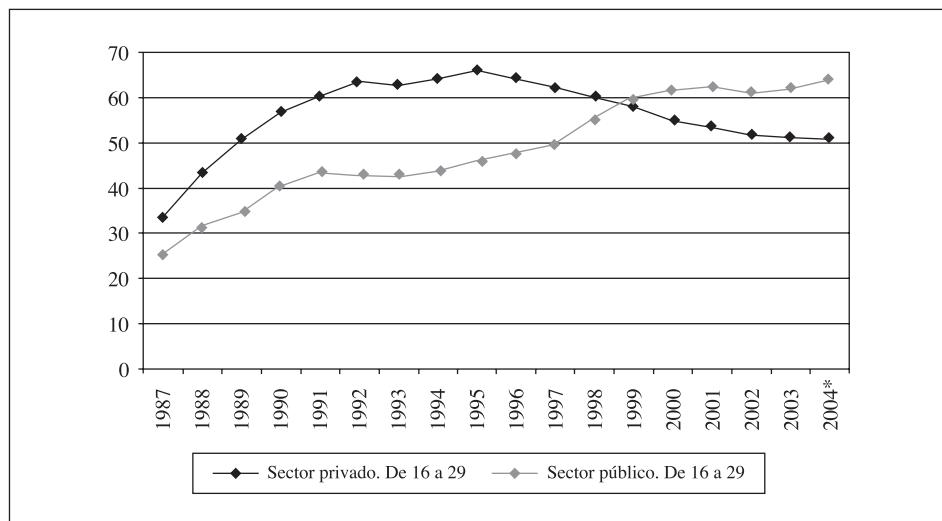
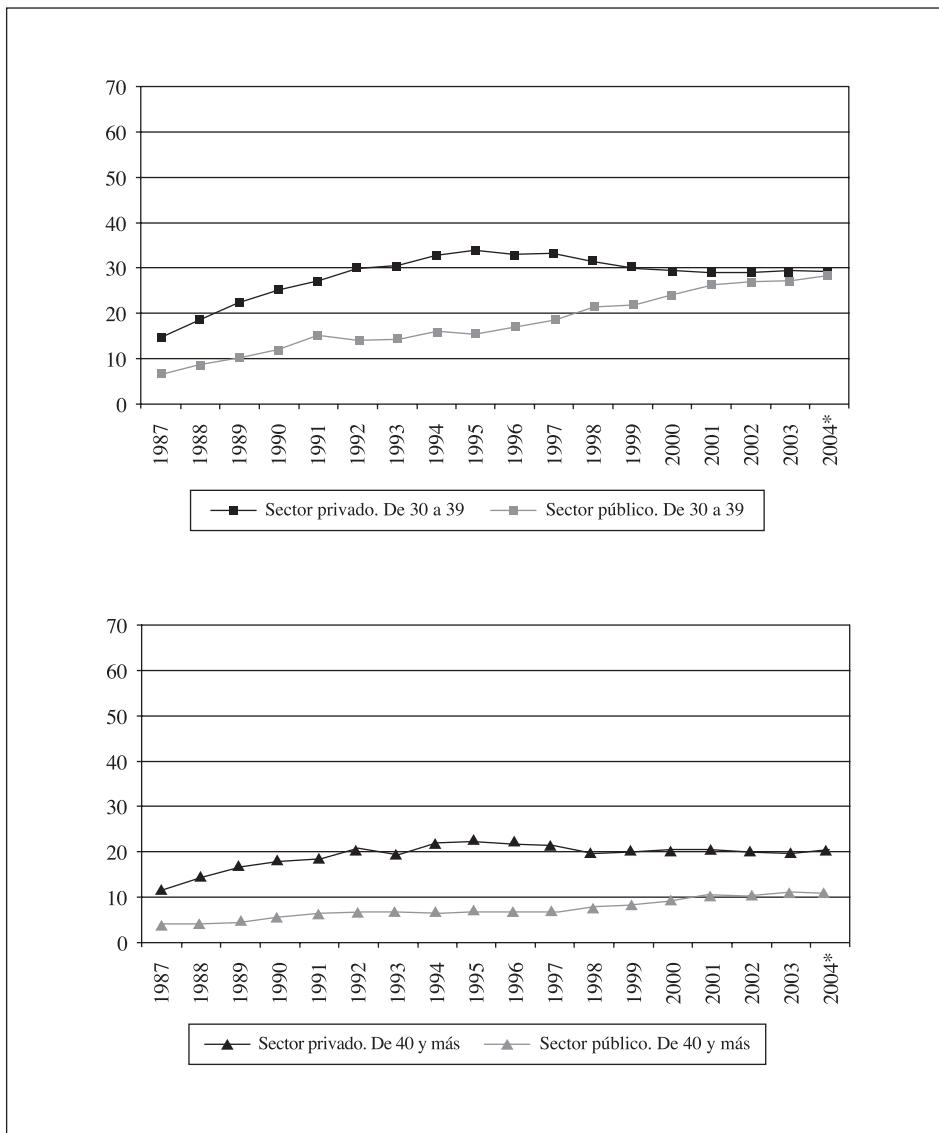


GRÁFICO 6 (*Continuación*)

\* Promedio de los tres primeros trimestres para 2004.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Datos oficiales metodología 2002 [[www.ine.es/inebase](http://www.ine.es/inebase)].

En relación con la variable ocupación, cabe destacar, en primer lugar, que la práctica totalidad de las ocupaciones en el sector público presentan tasas en torno al 20 por 100 o superiores (cuadro 7). Por la importancia numérica de los colectivos afectados, resalta la situación de aquellas profesiones asociadas a una titulación universitaria, así como la de los trabajadores en servicios de restauración y personales. Aunque estos colectivos de empleados públicos no son los que sufren las mayores tasas de temporalidad, sin embargo, suman en conjunto más de la mitad del total de temporales al servicio de las AAPP (335.800). Les siguen en importancia, tanto por efectivos como por registrar menores tasas de temporalidad, los técnicos y personal de apoyo, y los administrativos.

CUADRO 7

**ASALARIADOS SEGÚN SECTOR Y OCUPACIÓN.  
TASA DE TEMPORALIDAD, 2.º TRIM. 2004**

Ocupación	Sector público		Sector privado	
	Total asalariados	Tasa de temporalidad	Total asalariados	Tasa de temporalidad
Dirección empresas y Administración pública	41.824	27,8	239.382	3,5
Profesiones asociadas a titulaciones 2.º y 3.er ciclo	581.155	23,9	525.258	21,4
Profesiones asociadas a titulaciones 1.er ciclo	516.393	21,1	328.713	24,6
Técnicos y profesionales de apoyo	342.334	19,2	1.297.384	20,3
Empleados de tipo administrativo	359.594	17,4	1.151.997	23,1
Trabajadores servicios de restauración, personales, protección y comercio	417.073	21,1	1.791.566	33,4
Trabajadores cualificados agricultura y pesca	22.212	39,3	140.306	33,8
Artesanos y trabajadores cualificados industrias manufactureras, construcción y minería	108.949	21,4	2.213.256	37,0
Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	68.266	8,1	1.380.636	24,5
Trabajadores no cualificados	225.568	33,4	2.034.211	51,9
Fuerzas Armadas	90.872	37,0		
<b>Total nacional</b>	<b>2.774.240</b>	<b>22,4</b>	<b>11.102.689</b>	<b>32,3</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

En la comparación por sectores, aunque la temporalidad afecta con desigual intensidad a los diferentes niveles ocupacionales en ambos se puede afirmar que, en términos generales, cuanto menor es la cualificación mayor es la incidencia de aquélla.

En el sector privado, las mayores tasas de temporalidad corresponden a los trabajadores no cualificados, y los artesanos y trabajadores cualificados (51,9 y 37 por 100 respectivamente), que, en conjunto, representan más de la mitad del total del personal temporal que tiene el sector (1.056.237).

CUADRO 8

**OCUPACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO CON MÁS TEMPORALES  
Y TASA DE TEMPORALIDAD, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Ocupaciones	Indefinidos	Temporales	Total	Tasa de temporalidad
<b>Trabajadores en servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercio</b>				
Servicios personales	126.845	71.410	198.255	36,0
<b>Técnicos y profesionales científicos e intelectuales</b>				
Profesiones asociadas a titulaciones de 2. <sup>º</sup> y 3. <sup>er</sup> ciclo universitario en Enseñanza y afines	233.839	61.949	295.788	20,9
Profesiones asociadas a titulaciones de 1. <sup>er</sup> ciclo universitario en Enseñanza y afines	218.446	54.611	273.057	20,0
Profesiones asociadas a titulaciones de 1. <sup>er</sup> ciclo universitario en ciencias naturales y sanidad y asimilados, excepto ópticos y fisioterapeutas	112.610	42.753	155.363	27,5
Profesiones asociadas de 2. <sup>º</sup> y 3. <sup>er</sup> ciclo universitario en ciencias naturales y sanidad	99.407	39.961	139.368	28,7
<b>Fuerzas Armadas</b>	57.250	33.622	90.872	37,0
<b>Trabajadores no cualificados</b>				
Empleados domésticos y otro personal de limpieza de interior de edificios	56.175	28.024	84.199	33,3
<b>Empleados de tipo administrativo</b>				
Auxiliares administrativos con tareas de atención al público	121.290	24.832	146.122	17,0
<b>Técnicos y profesionales de apoyo</b>				
Técnicos y profesionales de apoyo en gestión administrativa	189.072	24.184	213.256	11,3
<b>Total</b>	<b>2.152.270</b>	<b>621.967</b>	<b>2.774.237</b>	<b>22,4</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

Añadiendo detalles a la incidencia de la temporalidad por ocupación en el sector público, hay que señalar que los asalariados ocupados en los servicios personales y el personal de las fuerzas armadas son los que presentan mayores tasas de temporalidad (36 y 37 por 100 respectivamente). Las profesiones asociadas a una titulación universitaria en el ámbito sanitario y educativo, aunque suponen una tercera parte del total de asalariados públicos, tienen una tasa de temporalidad menor que en las anteriores ocupaciones (aproximadamente un 20 por 100 entre los titulados universitarios dedicados a la educativo y alrededor del 28 por 100 entre los profesionales sanitarios). Los auxiliares administrativos con tareas de atención al público, y los técnicos y profesionales de apoyo en gestión administrativa, son los colectivos de la Administración pública que presentan menores tasas de temporalidad.

Respecto a la intensidad de la temporalidad por Comunidades Autónomas (cuadro 9) hay que destacar la coincidencia que hay entre las Comunidades que presentan mayores y menores tasas de temporalidad en el empleo público como

CUADRO 9

**ASALARIADOS SEGÚN SECTOR Y CC.AA.  
TASA DE TEMPORALIDAD, 2.º TRIM. 2004**

Comunidad Autónoma	Sector público		Sector privado	
	Total asalariados	Tasa de temporalidad	Total asalariados	Tasa de temporalidad
Andalucía	516.828	28,0	1.652.529	49,3
Aragón	85.115	21,6	305.682	24,6
Asturias	73.774	19,9	234.295	28,6
Baleares	53.119	21,8	274.752	31,4
Canarias	148.136	28,6	526.846	42,5
Cantabria	33.344	18,0	136.217	27,2
Castilla y León	174.546	21,8	527.127	30,0
Castilla-La Mancha	120.216	28,7	375.659	37,8
Cataluña	336.640	17,6	2.041.929	22,4
Comunidad Valenciana	230.920	25,0	1.267.591	37,1
Extremadura	90.600	33,0	198.447	43,5
Galicia	177.001	23,8	650.340	36,5
Madrid	459.704	13,0	1.700.012	21,5
Murcia	72.622	22,0	330.800	40,5
Navarra	33.779	25,4	158.653	22,0
País Vasco	129.140	23,0	628.079	28,0
La Rioja	14.310	12,6	76.595	23,2
Ceuta y Melilla	24.446	29,0	17.138	44,8
<b>Total nacional</b>	<b>2.774.240</b>	<b>22,4</b>	<b>11.102.691</b>	<b>32,3</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

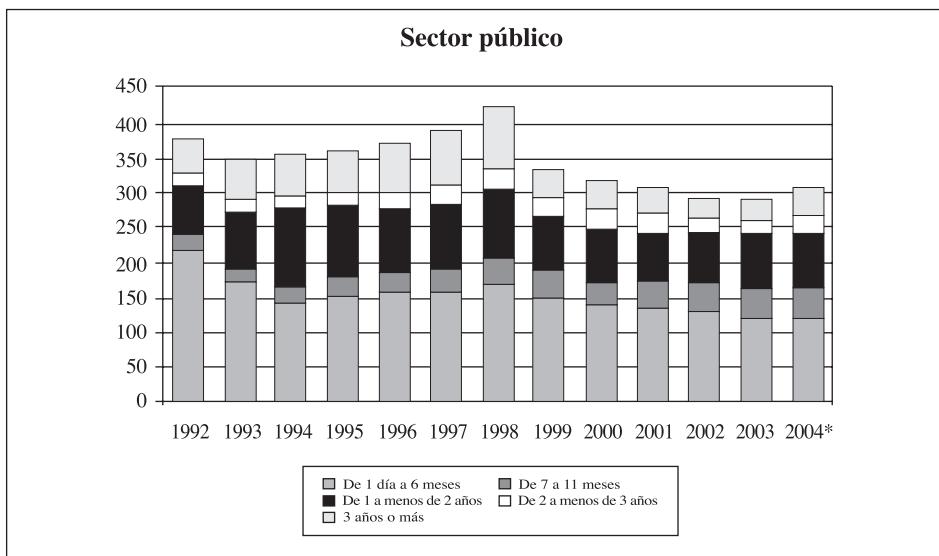
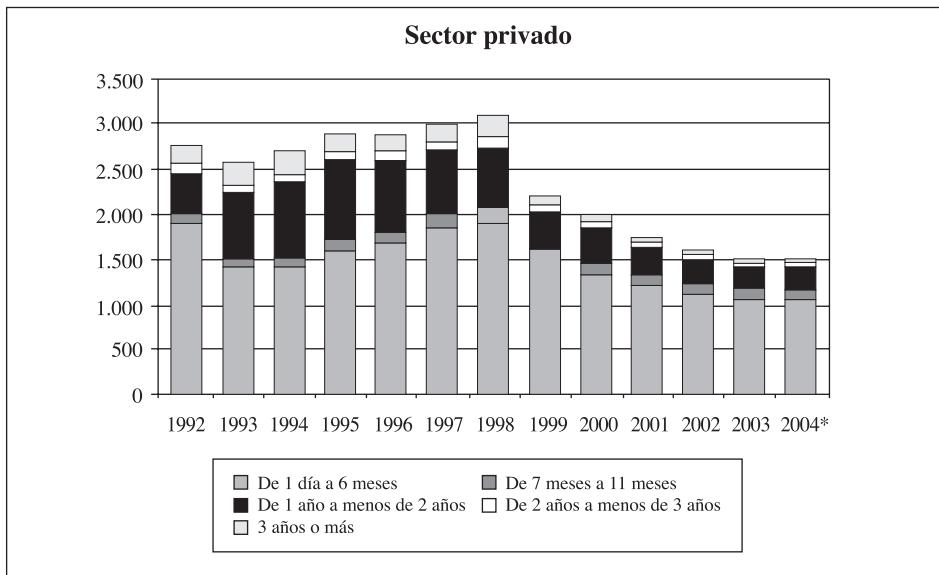
en el privado, y también las que presentan una temporalidad menor. Tanto en el sector público como en el privado las Comunidades Autónomas que presentan unas tasas de temporalidad por encima del promedio nacional son: Extremadura, Castilla-La Mancha, Canarias, Andalucía y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Las Comunidades donde la temporalidad es menor, también para ambos sectores, son: Cataluña, Madrid, La Rioja y Navarra, aunque en esta última Comunidad la tasa de temporalidad en el sector público es mayor que en el privado. Las diferencias mayores en las tasas de temporalidad, siempre más desfavorables en el sector privado, se producen en Andalucía y Murcia. Pero, mientras en Andalucía la tasa de temporalidad en el sector privado está muy por encima del promedio nacional, en Murcia la intensidad de la temporalidad es más cercana a esa media.

Otros rasgos relevantes de la temporalidad vienen marcados por la duración de los contratos y la antigüedad en la empresa, lo que permite una aproximación, respectivamente, a la mayor o menor estabilidad relativa en el empleo, y a la mayor o menor permanencia de los trabajadores en las situaciones de temporalidad, en los sectores público y privado.

En relación con lo primero, cabe apuntar, de partida, que la duración de las contrataciones es desconocida por más de la mitad de los empleados temporales tanto en uno como en otro sector, lo que podría derivar de las propias características de algunas modalidades contractuales. Independientemente de ello, hay que señalar la mayor duración de las contrataciones que se observa en el sector público (gráfico 7). El distinto grado de utilización de los contratos, en atención a su duración, representa una tendencia que se ha acentuado cada vez más en los últimos años, y que en el caso del empleo en las AAPP ha supuesto un creciente peso de los contratos de duración media, de entre seis meses y tres años. Al mismo tiempo, la utilización de las contrataciones de muy corta duración, de menos de seis meses, se ha mantenido prácticamente constante. Por su parte, las de más de tres años han experimentado una progresiva disminución. Todo ello marca una clara diferencia con el sector privado, en el que las duraciones medias y largas han disminuido progresivamente, aumentando de forma constante las contrataciones de muy corta duración.

GRÁFICO 7

**ASALARIADOS CON CONTRATO O RELACIÓN LABORAL TEMPORAL  
EN EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO POR DURACIÓN DEL CONTRATO, 1992-2004**  
(Miles de personas)



\* Promedio de los tres primeros trimestres para 2004.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Datos oficiales metodología 2002 [[www.ine.es/inebase](http://www.ine.es/inebase)].

La importancia que revisten en el sector público las contrataciones temporales de duración media o larga (más de dos años), junto con la menor importancia relativa de los contratos de corta o muy corta duración, reflejan una cierta mayor estabilidad, relativa, dentro de la temporalidad para dicho personal. Por otro lado, el peso de los contratos de dos o más años, aunque decreciente en el periodo más inmediato, podría estar apuntando a una mayor permanencia de determinadas situaciones de temporalidad dentro del empleo público.

La mayor permanencia en la temporalidad aparece de forma más clara, en todo caso, si se tiene en cuenta la incidencia de la temporalidad en relación con la antigüedad del personal en dicho sector (cuadro 10). Así, se observa que los empleados públicos temporales que tienen una antigüedad de 37 meses o más representan un porcentaje alto (27,5 por 100) sobre el total de temporales

CUADRO 10

**ASALARIADOS TEMPORALES POR SECTORES,  
ANTIGÜEDAD Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**  
(En porcentaje)

Sexo y antigüedad	Sector público		Sector privado	
	Distribución temporales	Tasa de temporalidad	Distribución temporales	Tasa de temporalidad
<b>Hombres</b>				
De 0 a 6 meses	27,7	87,8	43,2	87,4
De 7 a 24 meses	31,2	58,1	35,8	60,1
De 25 a 36 meses	11,5	43,0	8,2	32,3
De 37 meses en adelante	29,6	5,9	12,7	6,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>16,3</b>	<b>100,0</b>	<b>30,7</b>
<b>Mujeres</b>				
De 0 a 6 meses	31,4	95,3	45,8	84,4
De 7 a 24 meses	35,0	75,5	36,2	57,3
De 25 a 36 meses	7,9	49,8	6,0	23,0
De 37 meses en adelante	25,6	9,9	12,1	8,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>28,1</b>	<b>100,0</b>	<b>34,9</b>
<b>Ambos sexos</b>				
De 0 a 6 meses	30,1	92,7	44,3	86,1
De 7 a 24 meses	33,7	68,8	36,0	58,9
De 25 a 36 meses	9,2	46,6	7,3	28,4
De 37 meses en adelante	27,0	7,8	12,4	7,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>22,4</b>	<b>100,0</b>	<b>32,3</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

en la Administración, y notablemente superior a la que representan los trabajadores temporales con esa misma antigüedad en el conjunto del empleo temporal en las empresas privadas (12,5 por 100), lo que apunta a una mayor permanencia en el tiempo de las relaciones de empleo temporales en el sector público.

Por último, habría que añadir que esta mayor permanencia en la temporalidad en el sector público es superior entre la parte de los empleados temporales de este sector que desconocen la duración de sus contratos (52,2 por 100), por la propia naturaleza de los mismos, pues mientras más de un tercio de ellos (34,4 por 100) tiene una antigüedad superior a los tres años, esta proporción se reduce al 18,9 por 100 entre aquellos que sí conocen la duración de sus contratos temporales.

### 1.3. DISTRIBUCIÓN DE LA TEMPORALIDAD EN LOS DIFERENTES NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Una primera aproximación a la distribución y la intensidad de la temporalidad permite ya observar el grado como ésta se concentra (cuadro 11) y es especialmente intensa (gráfico 8) en los niveles autonómico y local. Esta primera aproximación, para la serie temporal 1999-2004, se hace siguiendo la clasificación por tipos de Administración que ofrece la EPA, que mantiene, como se anticipó, la categoría de Seguridad Social que resulta ya inadecuada para la situación actual de competencias autonómicas en materia de sanidad. Aun con ese inconveniente, esta aproximación tiene cierta utilidad porque permite ver la evolución desde 1999 hasta la actualidad con categorías homogéneas, aunque imprecisas para la situación más reciente. En los apartados que siguen a éste, referidos a cada uno de los ámbitos de la Administración, se ofrecerán cuantificaciones en las que previamente se han distribuido los efectivos de la Seguridad Social entre el personal que presta sus servicios en la sanidad de las Comunidades Autónomas y el personal que se mantiene en la Administración central.

La situación actual<sup>11</sup>, teniendo en cuenta al personal sanitario que presta servicios en instituciones sanitarias transferidas a las Administraciones autonómicas, muestra que las Comunidades Autónomas concentran la mayor parte de la temporalidad, es decir, el 57,6 por 100 del total de temporales, 358.878 empleados. Le sigue en orden de importancia la Administración local, con el 26,5 por 100 del empleo público temporal total, 165.179 personas. Por su parte, la Administración central concentra el 10,8 por 100 de la temporalidad, 67.322 trabajadores. Por último, las empresas y entidades financieras públicas explican únicamente el 4,2 por 100 de la temporalidad.

<sup>11</sup> Segundo trimestre 2004.

CUADRO 11

**EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y LA TEMPORALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO,  
POR TIPO DE ADMINISTRACIÓN, 1999-2004**  
(Miles de personas, medias anuales)

Años	Todas las Administraciones		Central		Seguridad Social		Comunidad Autónoma		Local		Empresa pública		Otras y no clasificadas	
	Total	C. temporal	Total	C. temporal	Total	C. temporal	Total	C. temporal	Total	C. temporal	Total	C. temporal	Total	C. temporal
1999	2.254,9	440,8	547,8	55,6	352,8	76,3	679,4	124,2	461,3	156,1	210,4	27,3	3,2	1,4
2000	2.339,8	469,7	492,7	51,9	379,4	81,3	770,7	147,9	472,2	156,0	220,8	31,8	4,0	1,0
2001	2.373,0	498,5	489,4	59,9	379,1	84,7	833,5	174,4	474,7	155,3	187,6	21,7	8,8	2,6
2002	2.608,3	570,5	520,8	60,9	318,4	80,6	1.017,9	224,0	531,0	176,1	196,4	23,4	24,0	5,7
2003	2.720,4	617,5	513,0	56,5	305,9	82,5	1.119,9	257,3	561,6	187,8	200,9	28,4	19,1	4,9
2004*	2.789,7	637,1	486,7	63,4	295,9	83,4	1.216,3	280,6	567,4	177,8	204,3	27,2	19,1	4,7

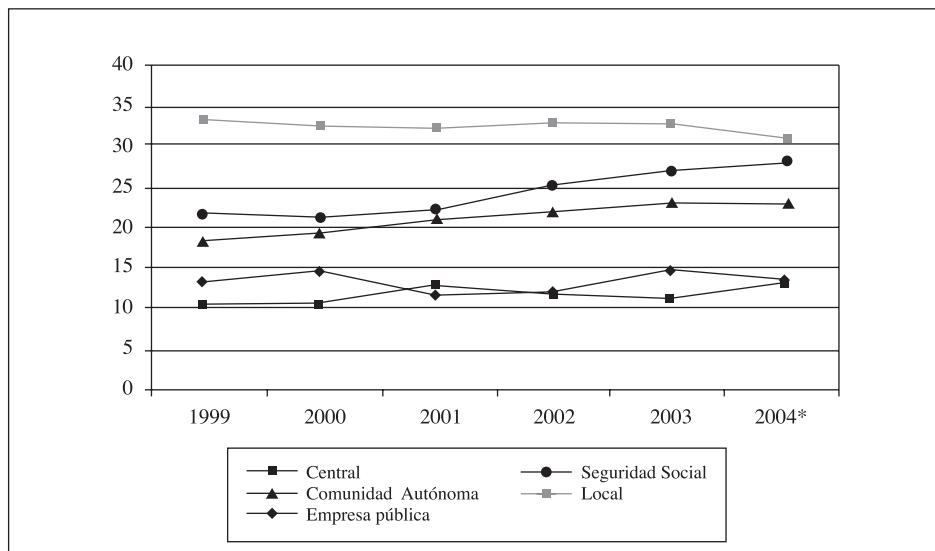
\* Promedio de los tres primeros trimestres para 2004.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

GRÁFICO 8

**TASA DE TEMPORALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO,  
POR TIPO DE ADMINISTRACIÓN, 1999-2004**

(Porcentaje de asalariados con contrato temporal en cada caso, medias anuales)



\* Promedio de los tres primeros trimestres para 2004.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

Las mayores tasas de temporalidad las registran, sin embargo, las entidades locales, situándose en el 29,7 por 100 en el segundo trimestre de 2004, proporción muy cercana a la tasa de temporalidad total que presentaba el mercado de trabajo a finales de año (30,6 por 100), y muy por encima de la tasa de temporalidad en el empleo público. La temporalidad alcanza al 23 por 100 del empleo en las Comunidades Autónomas<sup>12</sup>. Por su parte, las empresas y entidades financieras públicas y la Administración central del Estado alcanzaban, cada una de ellas, un 13 por 100 de empleados temporales.

Además, no sólo existen importantes diferencias en las tasas de temporalidad registradas en los diferentes ámbitos territoriales y funcionales de la Adminis-

<sup>12</sup> El dato corresponde al conjunto del empleo en las Comunidades Autónomas, incluyendo la educación y la sanidad públicas. La tasa de temporalidad sin incluir esos dos grandes servicios se sitúa en el 20,5 por 100 en la Administración general autonómica (Consejerías y organismos autónomos).

tracción pública, sino también en las antigüedades medias de los asalariados (tabla 1). Así, aunque la Administración local tiene la tasa de temporalidad más alta a nivel territorial, la permanencia media en la temporalidad de estos asalariados es menor que en la Administración general autonómica o en la Administración central. En el extremo opuesto se sitúan los asalariados temporales en el ámbito sanitario que registran aproximadamente una media de tres años y medio de antigüedad, seguido de los empleados en la educación. Finalmente, habría que señalar que la edad media de los asalariados temporales que registran estas diferentes permanencias en la temporalidad son similares (alrededor de los 35 años) excepto en la Administración central, en la que la mayor antigüedad media afecta a un colectivo más joven (29 años).

TABLA 1

**EDAD MEDIA Y ANTIGÜEDAD MEDIA (EN MESES)  
DE LOS ASALARIADOS TEMPORALES POR TIPO  
DE ADMINISTRACIÓN Y ÁREA FUNCIONAL,  
2.º TRIM. 2004**

Tipo de Administración	Antigüedad media	Edad media
Central	34,7	28,9
Autonómica	31,1	35,1
Local	21,1	35,2
Educación	33,9	34,0
Sanidad	42,1	35,3

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

Atendiendo a la evolución de los últimos cinco años, se puede observar cómo las tasas de temporalidad de las Comunidades Autónomas, y sobre todo las de Seguridad Social, han marcado una tendencia claramente ascendente, frente a un comportamiento prácticamente estabilizado en las Administraciones locales y en la Administración central, con una leve tendencia a disminuir en esta última (*supra* gráfico 8). Entre 1999 y 2004, la tasa de temporalidad ha aumentado en 6,6 puntos en el ámbito de la Seguridad Social y 4,8 puntos en el empleo en las Comunidades Autónomas, lo cual parece mostrar que el significativo incremento de la temporalidad en el sector público registrada durante los últimos años se ha producido, en su gran mayoría, entre el personal adscrito a estas últimas.

Para completar este primer panorama sobre la temporalidad en el empleo público, cabe referirse a la distinta incidencia que presenta la misma tomando en cuenta la variable territorial (cuadro 12). Así, diez Comunidades Autónomas:

CUADRO 1.2

## TASAS DE TEMPORALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO, POR TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y CCAA, 1999-2004

Comunidades Autónomas	Total		Central		Seguridad Social		Comunidad Autónoma		Local	
	1999	2004**	Variación 1999-2004	1999	2004**	Variación 1999-2004	1999	2004**	Variación 1999-2004	1999
Nacional	19,5	23,4	3,9	10,1	13,0	2,9	21,6	28,2	6,6	18,3
Andalucía	24,0	27,6	3,6	14,0	19,5	5,5	26,1	29,1	3,0	24,9
Aragón	18,3	24,2	5,9	14,5*	5,9*	-8,6	28,8*	35,7*	6,9	12,3*
Asturias	17,7	18,8	1,1	9,7*	9,6*	-0,1	17,0*	25,3*	8,3	29,2*
Baleares	13,7	21,2	7,5	6,7*	4,4*	-2,3	12,0*	52,0*	40,0	22,5*
Canarias	26,3	30,0	3,7	7,7*	23,5	15,8	32,3*	40,5*	8,2	21,3
Cantabria	18,9	19,4	0,5	10,2*	6,5*	-3,7	18,3*	33,6*	15,3	20,6*
Castilla-La Mancha	24,9	31,0	6,1	10,4*	12,6*	2,2	24,4*	30,3*	5,9	23,7*
Castilla y León	18,6	24,0	5,4	12,6	14,3*	1,7	20,1	22,0*	1,9	19,8
Cataluña	18,1	18,5	0,4	8,8*	7,7*	-1,1	18,4	19,3	0,9	16,4
Valencia	25,1	25,7	0,6	14,8*	10,2*	-4,6	30,3	32,6	2,3	22,2
Extremadura	28,9	34,3	5,4	14,7*	23,0*	8,3	18,2*	19,0*	0,8	20,1*
Galicia	19,8	25,7	5,9	12,9*	12,7*	-0,2	20,8	29,3	8,5	16,5
Madrid	9,3	14,5	5,2	6,2	7,3	1,1	9,5*	24,9	15,4	12,5
Murcia	18,9	23,9	5,0	9,8*	19,3*	9,5	27,2*	21,7*	-5,5	18,7*
Navarra	21,3	26,7	5,4	2,9*	11,9*	9,0	8,7*	0,0	-8,7	23,5*
País Vasco	20,8	23,4	2,6	5,0*	15,8*	10,8	22,2*	30,4	8,2	21,7
Rioja, La	20,9*	14,4*	-6,5	8,9*	10,7*	1,8	28,2*	0,0*	-38,2	13,5*
Ceuta y Melilla	24,2*	30,9	6,7	21,8*	27,3*	5,5	27,0*	29,1*	-7,9	22,0*

\* Las tasas señaladas deben ser tomadas con precaución, pues pueden estar afectadas por errores de muestreo.

\*\* Promedio de los tres primeros trimestres para 2004.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

Andalucía, Aragón, Canarias, ambas Castillas, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, presentan tasas de temporalidad en el empleo público superiores a la media nacional, siendo especialmente destacables los casos de Extremadura (34,3 por 100), Canarias (30 por 100), Castilla-La Mancha (31 por 100) y Andalucía (27,6 por 100). Por el otro lado, Baleares, Cataluña, Madrid y La Rioja presentan tasas inferiores a la media, destacando el caso de Madrid (14,5 por 100) y Cataluña (18,5 por 100), como las que presentan tasas más bajas. Además, las Comunidades donde más ha crecido la temporalidad durante este periodo han sido Baleares y Castilla-La Mancha. En la base de estas diferencias se encuentra, sin duda, el peso de cada tipo de Administración en el conjunto del empleo público en cada Comunidad, además de que se pueda apuntar a otras causas, incluido el modelo de empleo en relación con la prestación de servicios públicos adoptado en cada Administración autonómica.

### 1.3.1. Administración central

La EPA no ofrece el grado de detalle que presenta el *Boletín Estadístico* con relación a ámbitos de clasificación del empleo público como la Administración central. Ello no obstante, el volumen de efectivos que ofrecen ambas fuentes lleva a pensar que dicho ámbito es equiparable a lo que el *Boletín Estadístico* define como Administración pública estatal, y que abarca a todo el personal que presta servicios en la Administración General del Estado, organismos autónomos y áreas vinculadas, y, asimismo, personal del resto de la Administración pública estatal, comprendiendo así otros colectivos numéricamente muy relevantes como personal de las Fuerzas Armadas o de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

En conjunto, según la EPA, la Administración central ocupa un total de 522.497 efectivos. Como se indicó al principio de este capítulo, se han agregado en ella los trabajadores que se autoclasifican como empleados de la Seguridad Social que no corresponden a actividades sanitarias. Del total de asalariados de esta Administración, casi 67.322, es decir, el 12,9 por 100, son temporales.

La Administración central es, pues, como ya se ha referido, la que presenta una menor tasa de temporalidad, la cual afecta mayoritariamente al personal laboral. Al mismo tiempo, dejando a un lado la importancia que presentan colectivos concretos como el personal de las Fuerzas Armadas, en los que la temporalidad aparece más ligada a la naturaleza de la relación de servicio, la temporalidad afecta en mayor medida a las mujeres, especialmente en edades jóvenes. Asimismo, afecta más intensamente a las ocupaciones vinculadas a titulaciones

universitarias, y a técnicos y administrativos, por consiguiente a empleados con niveles educativos de superior y secundaria. Destaca, asimismo, la relativa importancia de los vínculos de finalidad estacional, para obra o servicio, y, en menor medida, de interinidad.

Al ofrecer un perfil más detenido de la temporalidad en la Administración central, la primera observación que cabe hacer es la mayor incidencia que presenta la misma en las mujeres (cuadro 13), hecho que, como se verá, es una constante cualquiera que sea el ámbito de la Administración considerado. Así, mientras que los varones registran una tasa relativamente baja de temporales, 10,7 por 100, en el caso de las mujeres ésta se eleva hasta el 17,2 por 100, pese a que aquéllas representan menos de la mitad del número total de empleados en esta Administración (32 por 100). Con todo, la diferencia entre las tasas de temporalidad de mujeres y hombres en la Administración central es significativamente menor que la que se da en el conjunto del sector público (*supra* cuadro 11).

Asimismo, resalta la diferente incidencia de la temporalidad en los distintos grupos de edad considerados, concentrándose ésta en los empleados más jóvenes, de forma que, del total de efectivos de la Administración central con edades comprendidas entre los 16 y los 30 años, más de la mitad tienen un vínculo temporal (52 por 100), tasa que se eleva hasta el 70,8 por 100 en el caso de las mujeres, aunque la diferencia entre géneros se produce en todos los tramos de edad.

Otros datos relevantes para aproximarnos a un perfil de la temporalidad en este ámbito de la Administración pueden venir dados por el nivel de estudios, ocupación y tipo de contrato.

CUADRO 13

**TEMPORALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Grupos de edad	Asalariados				Total		Tasa de temporalidad		
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres	Ambos sexos
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres					
De 16 a 30 años	45.006	17,0	48.674	38,1	93.680	28,0	44,6	70,8	52,0
De 31 a 40 años	126.095	32,2	11.731	54,0	137.826	34,1	5,9	13,5	8,5
De 41 años en adelante	284.074	34,3	6.917	77,1	290.991	35,3	0,8	5,2	2,4
<b>Total</b>	<b>455.175</b>	<b>32,0</b>	<b>67.322</b>	<b>44,9</b>	<b>522.497</b>	<b>33,7</b>	<b>10,7</b>	<b>17,2</b>	<b>12,9</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

En relación con el nivel educativo, el grueso de empleados de la Administración central se sitúa en los niveles de titulación más altos (cuadro 14): universitaria y segunda etapa de la educación secundaria o formación profesional correspondiente. El dato que más resalta, no obstante, es la considerablemente mayor tasa de temporalidad que se da entre aquéllos con nivel de primera etapa de educación secundaria, si bien, en cifras absolutas, el número total de los temporales se distribuye bastante homogéneamente entre los titulados de segunda etapa de educación secundaria y educación superior.

CUADRO 14

**TEMPORALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL POR NIVEL DE ESTUDIOS Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Nivel de estudios	Asalariados				Total		Tasa de temporalidad		
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres	Ambos sexos
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres					
Sin estudios y educación primaria	28.227	25,6	3.825	33,3	32.052	26,5	10,8	15,0	11,9
Educación secundaria:									
Primera etapa y formación e inserción laboral correspondiente	69.152	20,6	18.379	27,3	87.531	22,0	19,6	26,1	21,0
Segunda etapa y formación e inserción laboral correspondiente y con título de segunda etapa de secundaria	160.020	30,8	18.940	47,4	178.960	32,5	8,2	15,4	10,6
Educación superior, incluido doctorado	197.776	37,9	26.178	57,2	223.954	40,2	8,4	16,6	11,7
<b>Total</b>	<b>455.175</b>	<b>32,0</b>	<b>67.322</b>	<b>44,9</b>	<b>522.497</b>	<b>33,7</b>	<b>10,7</b>	<b>17,2</b>	<b>12,9</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

Por sexos, nuevamente las mujeres sufren las mayores tasas de temporalidad en todos los niveles de estudios, destacando los niveles superiores, segunda etapa de secundaria y superior, con diferencias respecto a los varones de 8,2 y 7,2 puntos respectivamente.

La variable ocupación (cuadro 15) pone de relieve un dato muy relevante a la hora de tomar la Administración central como ámbito de análisis de la temporalidad, ya que, en él, los profesionales de las Fuerzas Armadas concentran, por sí solos, algo más de la mitad del total de asalariados temporales, el 49,9

por 100 de éstos. Estos profesionales registran, además, la mayor tasa de temporalidad (37 por 100), lo que viene motivado por la estructura profesional y la naturaleza de esta relación de servicio.

CUADRO 15

**TEMPORALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL POR OCUPACIÓN  
Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Ocupación	Asalariados				Total		Tasa de temporalidad		
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres	Ambos sexos
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres					
Dirección de las empresas y de la Administración pública	1.934	33,1	1.027	63,4	2.961	43,6	22,5	50,4	34,7
Profesiones asociadas a titulaciones de 2. <sup>º</sup> y 3. <sup>er</sup> ciclo universitario y afines	46.354	28,7	6.817	52,8	53.171	31,8	8,9	21,3	12,8
Profesiones asociadas a titulaciones de 1. <sup>er</sup> ciclo universitario y afines	37.788	46,9	2.275	68,3	40.063	48,1	3,5	8,1	5,7
Técnicos y profesionales de apoyo	85.220	45,3	6.429	81,4	91.649	47,8	2,5	11,9	7,0
Empleados de tipo administrativo	89.656	61,4	9.601	80,0	99.257	63,2	5,3	12,2	9,7
Trabajadores en servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercio	97.210	8,0	1.308	39,0	98.518	8,4	0,9	6,2	1,3
Artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras, construcción y minería, excepto operadores de maquinaria	14.157	—	923	86,0	15.080	5,3	0,9	100,0	6,1
Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	8.521	2,1	465	—	8.986	1,9	5,3	—	5,2
Trabajadores no cualificados	17.085	43,6	4.855	55,7	21.940	46,3	18,3	26,6	22,1
Fuerzas Armadas	57.250	8,7	33.621	22,3	90.871	13,7	33,3	60,1	37,0
<b>Total</b>	<b>455.175</b>	<b>32,0</b>	<b>67.321</b>	<b>44,9</b>	<b>522.496</b>	<b>33,7</b>	<b>10,7</b>	<b>17,2</b>	<b>12,9</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

Por otra parte, esta fuerte concentración del número total de temporales entre los profesionales varones de las Fuerzas Armadas lleva a que, en el resto de ocupaciones dentro de la Administración central las únicas cifras de temporalidad que resultan algo más significativas sean las de mujeres en unas cuantas ocupaciones, como la de personal técnico y de apoyo o empleados administrativos, aunque también destaca la alta temporalidad en las profesiones asociadas a 2.<sup>º</sup> y 3.<sup>er</sup> ciclo universitario.

Por tipos de contrato (cuadro 16), a pesar de que la clasificación de los contratos que realiza la EPA presenta una notable falta de adecuación a las diversas modalidades contractuales y a las categorías de personal en el ámbito de la función pública, y teniendo en cuenta el condicionante que supone el colectivo de las Fuerzas Armadas, cabe destacar únicamente la mayor importancia relativa de los contratos para obra o servicio determinado y estacionales, y la modalidad de interinidad (cubre la ausencia total o parcial de otro trabajador), como más relevantes. En el primer tipo de contratos estaría ubicada parte de la estacionalidad que se da en determinadas actividades de la Administración. En relación con ello, por otra parte, destaca la nula importancia de la utilización del contrato de fijos discontinuos.

**CUADRO 16**  
**ASALARIADOS EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL POR TIPO**  
**DE CONTRATO Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Tipo de contrato	Asalariados				Total		Distribución	
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres				
Indefinido	454.731	31,9	—	—	454.731	31,9	100,0	99,7
Indefinido discontinuo	444	100,0	—	—	444	100,0	—	0,3
Temporal de aprendizaje, formación o práctica y que cubre un periodo de prueba	—	—	3.978	36,5	3.978	36,5	6,8	4,8
Temporal estacional o de temporada y para obra y servicio determinado	—	—	10.578	55,3	10.578	55,3	12,8	19,3
Temporal que cubre la ausencia total o parcial de otro trabajador	—	—	9.346	71,0	9.346	71,0	7,3	21,9
Temporales de otro tipo y no saben tipo	—	—	43.421	37,6	43.421	37,6	73,1	53,9
<b>Total</b>	<b>455.175</b>	<b>32,0</b>	<b>67.323</b>	<b>44,9</b>	<b>522.498</b>	<b>33,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

El Boletín Estadístico permite una aproximación más definida en materia de temporalidad, si bien solamente para el personal al servicio de la Administración general del Estado: ministerios, organismos autónomos y áreas vinculadas.

En ella, la contratación temporal asciende a un 25,2 por 100 del personal laboral, siendo más numerosos los asalariados temporales que los fijos en los Ministerios de Ciencia y Tecnología y Educación, y también son especialmente altas las tasas de temporalidad en los Ministerios de Economía (40,9 por 100) e Interior (33,3 por 100) si se excluyen los centros penitenciarios. Sin embargo, en los Ministerios de Agricultura, Asuntos Exteriores, Sanidad, Justicia y en la Agencia Estatal de Administración Tributaria la temporalidad entre el personal laboral no alcanza el 4 por 100. Por otra parte, también debe subrayarse que en la categoría de «otro personal», en su mayor parte (3.728 efectivos) se trata de funcionarios de empleo interino, si bien éstos, en términos absolutos, representan en torno a un 2,5 por 100 del total de los efectivos de este ámbito (cuadro 17).

CUADRO 17

**PERSONAL AL SERVICIO DE LOS MINISTERIOS, ORGANISMOS AUTÓNOMOS  
Y ÁREAS VINCULADAS, 2004**  
(Desglose por ministerio y categoría del personal)

Ministerio	Funcionarios de carrera	Personal laboral				Otro personal			Total
		Fijos	Temporales <sup>1</sup>	Fijos discont.	Tasa de temporalidad	Func. empleo eventual	Func. empleo interino	Func. plazas no escalafonadas	
Administraciones públicas	7.275	1.787	238	11	13,2	100	393	8	9.813
Agricultura	2.057	412	8	—	1,9	12	22	4	2.515
Asuntos Exteriores	2.427	3.331	74	—	2,2	13	41	7	5.893
Ciencia y Tecnología	7.994	2.110	3.089	—	146,4	16	91	6	13.306
Defensa	6.891	23.877	4.912	—	20,6	11	148	1	35.840
Economía	4.125	2.968	1.225	24	40,9	19	14	2	8.377
Educación	5.479	3.385	3.699	17	108,7	18	949	84	13.631
Docencia no universitaria	2.473	—	3.072	—	100,0	—	931	—	6.476
Resto	3.006	3.385	627	17	18,4	18	18	84	7.155
Fomento	4.275	3.204	160	—	5,0	14	3	10	7.666
Hacienda	34.708	4.699	281	78	5,9	8	63	2	39.839
AEAT	24.903	2.622	79	—	3,0	—	5	—	27.609
Resto	9.805	2.077	202	78	9,4	8	58	2	12.230

CUADRO 17 (*Continuación*)

Ministerio	Funcio-narios de carrera	Personal laboral				Otro personal			Total
		Fijos	Tempo-rales <sup>1</sup>	Fijos discont.	Tasa de temporalidad	Func. empleo eventual	Func. empleo interino	Func. plazas no escalafonadas	
Interior	25.836	2.932	674	—	23,0	14	660	118	30.234
Centros penitenciarios	16.450	1.065	52	—	4,9	—	280	1	17.848
Resto	9.386	1.867	622	—	33,3	14	380	117	12.386
Justicia	1.758	213	5	—	2,3	12	24	1	2.013
Medio Ambiente	4.853	4.856	915	88	18,5	8	33	1	10.754
Presidencia	1.148	2.127	119	73	5,4	182	17	—	3.666
Patrimonio Nacional	189	1.165	64	73	5,2	—	11	—	1.502
Resto	959	962	55	—	5,7	182	6	—	2.164
Sanidad	2.152	873	33	—	3,8	12	27	3	3.100
Área Seguridad Social <sup>2</sup>	421	31	—	—	0,0	—	10	—	462
Resto	1.731	842	33	—	3,9	12	17	3	2.638
Trabajo	37.860	6.912	707	2	10,2	16	1.243	—	46.746
Área Seguridad Social <sup>2</sup>	26.085	3.982	545	—	13,7	—	315	—	30.927
Resto	11.775	2.930	162	2	5,5	16	928	—	15.819
<b>Total</b>	<b>148.838</b>	<b>63.686</b>	<b>16.139</b>	<b>293</b>	<b>25,2</b>	<b>455</b>	<b>3.728</b>	<b>247</b>	<b>233.393</b>

<sup>1</sup> No incluye el personal laboral con contrato de trabajo de duración no superior a seis meses.

<sup>2</sup> El epígrafe de Área de la Seguridad Social comprende el personal destinado en Entidades Gestoras y Servicios Comunes, no incluye el personal de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social.

Fuente: MAP, *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*, enero de 2004.

### 1.3.2. Administración autonómica

Las Administraciones autonómicas ocupan, como ya se ha referido, a algo más de la mitad del total de los empleados temporales del sector público, habiendo seguido en los últimos años una tendencia de crecimiento de la temporalidad que ha situado la tasa por encima del 23 por 100. Estos datos básicos y agregados comprenden a la totalidad del empleo autonómico, incluidas la sanidad y la educación, actividades que, juntas, suponen las tres cuartas partes de aquél.

En este apartado, sin embargo, se ha optado por exponer un perfil de la temporalidad en la Administración general autonómica, en su mayor parte personal de las Consejerías y sus organismos autónomos, excluyendo los dos grandes servicios públicos de la educación y la sanidad. Ello con el fin de facilitar un análisis posterior más aproximado de esas dos actividades, así como permitir una cierta comparación con las Administraciones central y local.

La Administración pública autonómica presenta una tasa de temporalidad del 20,5 por 100, lo que supone algo más de 63.000 ocupados temporales de un total de 308.546 efectivos (cuadro 18), una tasa intermedia entre la que registran la Administración central y la local. Esta temporalidad afecta más intensamente a las mujeres, especialmente a las de edades jóvenes. Asimismo, afecta en mayor medida a quienes tienen un nivel educativo superior o medio, y particularmente a algunas ocupaciones, como las que exigen titulación universitaria y las de tipo administrativo. Asimismo, destaca la importancia de los vínculos de temporada o para obra y servicio, y de interinidad, y las acusadas diferencias que presentan entre sí las Comunidades Autónomas.

En un análisis más pormenorizado, la temporalidad incide también aquí de manera muy desigual según el sexo y la edad de los ocupados. Por sexos, aunque el empleo en este nivel de la Administración se reparte por igual entre hombres y mujeres, nuevamente las mujeres tienen una tasa de temporalidad bastante mayor, aunque esta diferencia es menor a la que se registra en la Administración central y local. Por grupos de edad, la incidencia de la temporalidad en la Administración autonómica disminuye conforme aumenta aquélla, siendo especialmente significativa esta disminución entre los más jóvenes y el siguiente grupo de edad.

La mayoría de los ocupados en la Administración pública autonómica, al igual que sucedía en la Administración central, poseen un nivel de educación superior o de segunda etapa de educación secundaria (cuadro 19). Sin embargo, en esta Administración las diferencias en las tasas de temporalidad por nivel educativo no parecen tan marcadas como en la Administración central. La mayor tasa de temporalidad se da entre quienes tienen un mayor nivel educativo, especialmente en el caso de las mujeres.

Por ocupaciones (cuadro 20), las mayores tasas de temporalidad se dan en los dos extremos del gradiente del nivel ocupacional, el 26,9 por 100 entre los ocupados en profesiones de segundo y tercer ciclo universitario, y el 29,8 por 100 entre los trabajadores no cualificados.

Nuevamente, las mayores tasas se dan entre las mujeres en todos los niveles ocupacionales, a excepción del personal técnico y de apoyo, aunque entre las empleadas públicas la temporalidad se concentra en una ocupación tan feminizada como la administrativa.

De nuevo, la contratación temporal por interinidad, para cubrir la ausencia de otro trabajador (31,7 por 100), así como los contratos para obra o servicio determinados, y estacionales (28 por 100), tienen un peso relativamente alto. No obstante, la relevante cifra de asalariados temporales que se inscriben bajo

la rúbrica de «temporales de otro tipo» (33 por 100) (cuadro 21) obliga a ser cautos en la interpretación de estos datos.

Por último, las Comunidades Autónomas con mayores tasas de temporalidad son Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Murcia. Comunidades que en su mayoría duplican las tasas existentes en Aragón, Castilla y León, Cataluña, Navarra y La Rioja (cuadro 22).

CUADRO 18

**TEMPORALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL AUTONÓMICA  
POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Grupos de edad	Asalariados				Total		Tasa de temporalidad		
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres	Ambos sexos
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres					
De 16 a 30 años	20.225	45,4	24.226	51,8	44.451	48,9	51,4	57,8	54,5
De 31 a 40 años	82.954	52,1	22.040	61,0	104.994	54,0	17,8	23,7	21,0
De 41 años en adelante	142.152	47,7	16.949	64,2	159.101	49,5	7,6	13,8	10,7
<b>Total</b>	<b>245.331</b>	<b>49,0</b>	<b>63.215</b>	<b>58,3</b>	<b>308.546</b>	<b>50,9</b>	<b>17,4</b>	<b>23,5</b>	<b>20,5</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

CUADRO 19

**TEMPORALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL AUTONÓMICA  
POR NIVEL DE ESTUDIOS Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Nivel de estudios	Asalariados				Total		Tasa de temporalidad		
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres	Ambos sexos
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres					
Sin estudios y educación primaria	15.329	25,4	3.743	34,7	19.072	27,2	17,6	25,0	19,6
Educación secundaria:									
Primera etapa y formación e inserción laboral correspondiente	22.991	43,5	6.364	56,0	29.355	46,2	17,7	26,3	21,7
Segunda etapa y formación e inserción laboral correspondiente y con título de segunda etapa de Secundaria	67.250	52,5	11.787	66,9	79.037	54,7	10,9	18,2	14,9
Educación superior, incluido doctorado	139.759	50,8	41.321	58,4	181.080	52,6	20,2	25,4	22,8
<b>Total</b>	<b>245.329</b>	<b>49,0</b>	<b>63.215</b>	<b>58,3</b>	<b>308.544</b>	<b>50,9</b>	<b>17,4</b>	<b>23,5</b>	<b>20,5</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

## CUADRO 20

**TEMPORALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL AUTONÓMICA  
POR OCUPACIÓN Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Ocupación	Asalariados				Total		Tasa de temporalidad		
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres	Ambos sexos
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres					
Dirección de las empresas y de la Administración pública	8.176	34,0	1.427	45,7	9.603	35,7	12,6	19,0	14,9
Profesiones asociadas a titulaciones de 2. <sup>º</sup> y 3. <sup>er</sup> ciclo universitario y afines	40.683	45,4	14.935	57,8	55.618	48,7	22,1	31,9	26,9
Profesiones asociadas a titulaciones de 1. <sup>er</sup> ciclo universitario y afines	21.309	51,4	6.533	53,3	27.842	51,8	22,8	24,1	23,5
Técnicos y profesionales de apoyo	59.713	58,6	13.678	52,2	73.391	57,4	20,9	17,0	18,6
Empleados de tipo administrativo	58.611	71,3	11.078	86,2	69.689	73,7	8,4	18,6	15,9
Trabajadores en servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercio	25.936	14,6	3.894	44,7	29.830	18,5	8,9	31,5	13,1
Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	1.520	—	1.059	68,6	2.579	28,2	18,0	100,0	41,1
Artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras, construcción y minería, excepto operadores de maquinaria	7.259	2,7	2.010	—	9.269	2,1	22,2	—	21,7
Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	5.746	—	1.665	16,0	7.411	3,6	19,6	100,0	22,5
Trabajadores no cualificados	16.374	44,5	6.937	67,6	23.311	51,4	19,8	39,1	29,8
<b>Total</b>	<b>245.327</b>	<b>49,0</b>	<b>63.216</b>	<b>58,3</b>	<b>308.543</b>	<b>50,9</b>	<b>17,4</b>	<b>23,5</b>	<b>20,5</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

CUADRO 21

**ASALARIADOS EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL AUTONÓMICA  
POR TIPO DE CONTRATO Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Tipo de contrato	Asalariados				Total		Distribución vertical	
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres				
Indefinido	242.701	49,3	—	—	242.701	49,3	98,3	99,6
Indefinido discontinuo	2.631	19,5	—	—	2.631	19,5	1,7	0,4
Temporal de aprendizaje, formación o práctica y que cubre un periodo de prueba	—	—	4.542	48,4	4.542	48,4	8,9	6,0
Temporal estacional o de temporada y para obra y servicio determinado	—	—	17.707	58,9	17.707	58,9	27,6	28,3
Temporal que cubre la ausencia total o parcial de otro trabajador	—	—	20.038	66,9	20.038	66,9	25,1	36,4
Temporales de otro tipo y no saben tipo	—	—	20.928	51,8	20.928	51,8	38,3	29,4
<b>Total</b>	<b>245.332</b>	<b>49,0</b>	<b>63.215</b>	<b>58,3</b>	<b>308.547</b>	<b>50,9</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

## CUADRO 22

**ASALARIADOS EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL AUTONÓMICA  
POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Comunidades Autónomas	Asalariados				Total		Tasa de temporalidad		
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres	Ambos sexos
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres					
Andalucía	39.372	40,1	15.350	50,6	54.722	43,1	24,3	33,0	28,1
Aragón	8.818	53,9	1.305	62,5	10.123	55,0	10,8	14,6	12,9
Asturias	7.865	55,7	1.865	76,5	9.730	59,7	11,2	24,6	19,2
Baleares	5.700	39,8	2.385	75,3	8.085	50,3	14,6	44,2	29,5
Canarias	12.747	54,2	2.524	75,3	15.271	57,7	9,7	21,6	16,5
Cantabria	3.978	49,1	817	58,1	4.795	50,7	14,5	19,5	17,0
Castilla y León	20.144	57,5	3.282	58,7	23.426	57,7	13,7	14,3	14,0
Castilla-La Mancha	9.897	37,1	2.705	62,8	12.602	42,6	13,9	31,6	21,5
Cataluña	45.241	52,1	7.209	64,0	52.450	53,7	10,7	16,4	13,7
Comunidad Valenciana	19.642	43,9	4.216	66,0	23.858	47,8	11,5	24,4	17,7
Extremadura	9.864	52,2	4.379	45,6	14.243	50,2	33,5	28,0	30,7
Galicia	13.952	52,5	5.544	63,4	19.496	55,6	23,4	32,4	28,4
Madrid	22.686	55,6	5.438	48,1	28.124	54,1	21,9	17,2	19,3
Murcia	6.452	51,4	2.348	51,4	8.800	51,4	26,6	26,7	26,7
Navarra	3.807	46,6	588	75,0	4.395	50,4	6,7	19,9	13,4
País Vasco	13.029	43,0	2.993	54,4	16.022	45,1	15,5	22,5	18,7
Rioja, La	2.059	46,9	267	100,0	2.326	53,0	—	21,7	11,5
<b>Total</b>	<b>245.331</b>	<b>49,0</b>	<b>63.215</b>	<b>58,3</b>	<b>308.546</b>	<b>50,9</b>	<b>17,4</b>	<b>23,5</b>	<b>20,5</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

### 1.3.3. Administración local

La composición del empleo en las Administraciones locales, en atención a la clase de personal, es por completo diferente de la que se observa en la Administración central o autonómica, ya que mientras éstas se nutren principalmente de funcionarios y personal de otro tipo, como personal estatutario, en el nivel local predomina ampliamente el personal laboral, que representa casi el 80 por 100 de los trabajadores al servicio de las corporaciones locales (*supra* cuadro 4).

El nivel local de la Administración es el que registra la mayor tasa de temporalidad de todo el sector público, aproximándose a la tasa que se da en el mercado laboral en su conjunto, y concentrando al 28 por 100 del total de empleados públicos temporales. Al mismo tiempo, el personal laboral en las entidades

locales registra en su conjunto una tasa de temporalidad muy superior a la del personal funcionario, del 57 y del 11 por 100, respectivamente, según se desprende de los datos aportados por el Defensor del Pueblo en su Informe. Todo ello determina que el personal laboral represente más del 80 por 100 del total de temporales en estas Administraciones<sup>13</sup>.

En el ámbito local, la temporalidad afecta mucho más intensamente a las mujeres, especialmente a las menores de treinta años. Asimismo, afecta en mayor medida a quienes están en posesión de un título de educación superior y primera etapa de educación secundaria y, en el plano de las ocupaciones, a los trabajadores no cualificados, aunque diversos grupos de ocupaciones presentan tasas de temporalidad superiores al 30 por 100, entre ellos los asociados a titulaciones universitarias de primer y segundo ciclo. Presentan una gran importancia los vínculos de temporada o para obra y servicio, y sobre todo un gran volumen de contratos de otro tipo o en los que el trabajador no conoce su naturaleza. Asimismo, aparecen como aspectos muy relevantes la fuerte concentración de la temporalidad en los municipios de menos de 20.000 habitantes, así como las tasas de temporalidad muy altas, superiores al 40 por 100, en algunas Comunidades Autónomas.

Descendiendo al análisis de las variables que se han tomado en consideración, destaca, como se ha avanzado, la mayor incidencia de la temporalidad entre las mujeres, quienes presentan un porcentaje de temporales del 41 por 100 (cuadro 23). En el caso de las corporaciones locales, la diferencia entre mujeres y hombres es de casi 20 puntos, muy superior, por tanto, a la que se registra en la Administración central o autonómica, e incluso muy por encima de la tasa de temporalidad que presentan las trabajadoras en el sector privado. La tasa de temporalidad de las mujeres empleadas en corporaciones locales se mantiene muy superior a la de los hombres en todos los tramos de edad considerados, descendiendo algo sólo en las trabajadoras a partir de 41 años de edad. Especialmente significativo es el dato de que casi el 72 por 100 de las mujeres menores de 30 años empleadas en corporaciones locales es temporal.

Si se atiende al nivel de estudios, destaca, en primer lugar, el mayor número de mujeres con título de educación superior que prestan servicios en ayuntamientos y diputaciones (53,5 por 100), en comparación con los hombres, junto con la mucha mayor tasa de temporalidad que soportan aquéllas, casi el doble que la de los hombres (cuadro 24). En general, ambos性es presentan tasas de temporalidad altas o muy altas en todos los niveles de titulación, pero estos porcentajes son extraordinariamente más elevados en el caso de las mujeres, llegando a superar

<sup>13</sup> Defensor del Pueblo: *Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público*, Madrid, 2003, pág. 106.

el 50 por 100 en alguno de estos niveles. Todo ello refuerza la importancia de la perspectiva de género en el análisis de la temporalidad, especialmente en este ámbito de la Administración.

En relación con los grupos de ocupaciones, se registran igualmente tasas de temporalidad altas o muy altas en prácticamente la totalidad de los mismos, siendo aquéllas algo más moderadas entre el personal técnico, de apoyo, de servicios y administrativos, aunque tales grupos suman una parte muy importante de trabajadores temporales en cifras absolutas. Las tasas de temporalidad son muy altas en todos los demás grupos, destacando el de los trabajadores no cualificados, con casi un 43 por 100 de temporales (cuadro 25). Por sexos, nuevamente se observan notables diferencias, siendo más moderados los porcentajes de temporalidad entre los hombres en todos los grupos de ocupación. En el caso de las mujeres, destacan los muy elevados porcentajes que se dan en los dos extremos, el de las trabajadoras no cualificadas (54 por 100), o trabajadoras de servicios (52 por 100), por un lado, y las de profesiones asociadas a titulación universitaria de los tres ciclos (37,5 y 41,9 por 100).

Atendiendo a los tipos de contrato (cuadro 26), se puede ver que la temporalidad del empleo en las corporaciones locales se concentra en dos grandes grupos: la temporalidad por obra o servicio determinados, y estacional (36,7 por 100), y un grupo de temporales innominado que puede incluir gran parte de la modalidad de contratos eventuales por circunstancias de la producción, además de otras figuras y de respuestas no concretas por los entrevistados (49,3 por 100).

Por otro lado, hay que destacar además las importantes tasas de temporalidad (entre el 40 y 50 por 100) del personal empleado en algunas actividades, como las educativas, de salud pública y servicios sociales, y recreativas, culturales y deportivas (51,3; 40,5 y 38,4 por 100, respectivamente).

Atendiendo a la distribución territorial de la temporalidad, cabe destacar asimismo que cinco Comunidades Autónomas: Andalucía, las dos Castillas, Extremadura y Galicia presentan, con datos del segundo trimestre de 2004, unas tasas de temporalidad en el empleo en las Administraciones locales superiores al 40 por 100 (*supra* cuadro 12).

CUADRO 23

**TEMPORALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL  
POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Grupos de edad	Asalariados				Total		Tasa de temporalidad		
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres	Ambos sexos
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres					
De 16 a 30 años	35.478	43,1	61.061	64,2	96.539	56,4	52,0	71,9	63,3
De 31 a 40 años	136.616	43,0	58.625	65,9	195.241	49,9	20,4	39,7	30,0
De 41 años en adelante	218.304	29,4	45.493	40,3	263.797	31,3	15,0	22,2	17,2
<b>Total</b>	<b>390.398</b>	<b>35,4</b>	<b>165.179</b>	<b>58,23</b>	<b>555.577</b>	<b>42,2</b>	<b>21,5</b>	<b>41,0</b>	<b>29,7</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

CUADRO 24

**TEMPORALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL  
POR NIVEL DE ESTUDIOS Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Nivel de estudios	Asalariados				Total		Tasa de temporalidad		
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres	Ambos sexos
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres					
Sin estudios y educación primaria	62.708	23,2	27.196	43,5	89.904	29,3	24,2	44,8	30,3
Educación secundaria: Primera etapa y formación e inserción laboral correspondiente	81.788	25,0	41.712	55,4	123.500	35,3	23,3	53,1	33,8
Segunda etapa y formación e inserción laboral correspondiente y con título de segunda etapa de Secundaria	99.543	35,0	29.461	52,8	129.004	39,1	17,7	30,9	22,8
Educación superior, incluido doctorado	146.359	46,8	66.811	68,3	213.170	53,5	21,4	40,0	31,3
<b>Total</b>	<b>390.398</b>	<b>35,4</b>	<b>165.180</b>	<b>58,3</b>	<b>555.578</b>	<b>42,2</b>	<b>21,5</b>	<b>41,0</b>	<b>29,7</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

## CUADRO 25

**TEMPORALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL  
POR OCUPACIÓN Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Ocupación	Asalariados				Total		Tasa de temporalidad		
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres	Ambos sexos
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres					
Dirección de las empresas y de la Administración Pública	6.217	24,2	8.795	43,1	15.012	35,3	51,5	71,6	58,6
Profesiones asociadas a titulaciones de 2. <sup>º</sup> y 3. <sup>er</sup> ciclo universitario y afines	34.305	46,7	15.397	62,4	49.702	51,6	24,1	37,5	31,0
Profesiones asociadas a titulaciones de 1. <sup>er</sup> ciclo universitario y afines	28.938	49,5	13.757	75,1	42.695	57,7	19,0	41,9	32,2
Técnicos y profesionales de apoyo	57.947	55,4	20.085	63,2	78.032	57,4	22,3	28,3	25,7
Empleados de tipo administrativo	63.877	55,8	16.405	85,9	80.282	62,0	7,6	28,3	20,4
Trabajadores en servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercio	77.628	22,0	23.437	78,7	101.065	35,2	7,6	51,9	23,2
Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	11.652	7,7	6.579	19,7	18.231	12,0	32,9	59,2	36,1
Artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras, construcción y minería, excepto operadores de maquinaria	28.414	1,5	16.559	13,5	44.973	5,9	33,8	84,2	36,8
Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	24.947	1,6	2.154	—	27.101	1,5	8,1	—	7,9
Trabajadores no cualificados	56.472	35,1	42.012	56,2	98.484	44,1	33,4	54,4	42,7
<b>Total</b>	<b>390.397</b>	<b>35,4</b>	<b>165.180</b>	<b>58,2</b>	<b>555.577</b>	<b>42,2</b>	<b>21,5</b>	<b>41,0</b>	<b>29,7</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

CUADRO 26

**ASALARIADOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL  
POR TIPO DE CONTRATO Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Tipo de contrato	Asalariados				Total		Distribución de temporales	
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres				
Indefinido	385.302	34,8	—	—	385.302	34,8	99,7	96,9
Indefinido discontinuo	5.095	84,1	—	—	5.095	84,1	0,3	3,1
Temporal de aprendizaje, formación o práctica y que cubre un periodo de prueba	—	—	8.540	56,9	8.540	56,9	5,3	5,1
Temporal estacional o de temporada y para obra y servicio determinado	—	—	60.623	59,0	60.623	59,0	36,0	37,2
Temporal que cubre la ausencia total o parcial de otro trabajador	—	—	14.517	62,7	14.517	62,7	7,8	9,5
Temporales de otro tipo y no saben tipo	—	—	81.500	56,9	81.500	56,9	50,8	48,3
<b>Total</b>	<b>390.397</b>	<b>35,4</b>	<b>165.180</b>	<b>58,2</b>	<b>555.577</b>	<b>42,2</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

Por último, un dato que parece muy relevante para completar este análisis en las Administraciones locales lo constituye la distribución del personal temporal entre los distintos municipios en atención al tamaño de los mismos (cuadro 27). Dicha información la proporciona el Informe del Defensor del Pueblo, sobre los datos facilitados por la Federación Española de Municipios y Provincias<sup>14</sup>. Según estos datos, el grueso de la temporalidad se localiza en los municipios con menos de 20.000 habitantes, los cuales concentran a casi 70.000 de los más de 126.000 empleados temporales, laborales y funcionarios, que se dan como existentes, esto es, un 55,3 por 100 del total. De ellos, 64.827, es decir, el 92,6 por 100, corresponden a personal laboral. Atendiendo a las tasas de temporalidad de las distintas clases de personal según el tamaño de los municipios, se observa cómo son esas mismas corporaciones de tamaño pequeño las que registran las tasas más altas en relación al personal laboral, mientras que las corporaciones medianas y las grandes son las que reflejan menores tasas de personal no fijo.

<sup>14</sup> Debe recordarse que esta información ha sido elaborada con base en una encuesta realizada por la FEMP sobre una muestra representativa de ayuntamientos de todo el territorio nacional. Este diferente origen de la información puede explicar, en parte, la diferencia que se aprecia en relación con las cifras que proporciona la EPA, en cuanto al volumen de efectivos al servicio de las corporaciones locales, y la cifra que representan los trabajadores temporales.

## CUADRO 27

**PERSONAL TEMPORAL EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL:  
DISTRIBUCIÓN POR TAMAÑO DE MUNICIPIO, 2002**

Entidades locales	Funcionarios		Laborales		Funcionarios y laborales fijos	Funcionarios y laborales fijos	Total personal
	De carrera	Interinos	Fijos	Temporales			
Municipios de más de 49.999 habitantes	95.607	11.616	20.696	18.048	116.303	29.664	145.967
	89,2 %	10,8 %	53,4 %	46,6 %	79,7 %	20,3 %	100 %
Municipios de 20.000 a 49.999 habitantes	20.761	2.083	15.792	12.840	36.553	14.923	51.476
	90,9 %	9,1 %	55,2 %	44,8 %	71,0 %	29,0 %	100 %
Municipios de 3.000 a 19.999 habitantes	35.731	2.796	22.510	52.782	58.241	55.578	113.819
	92,7 %	7,3 %	29,9 %	70,1 %	51,2 %	48,8 %	100 %
Municipios de menos de 3.000 habitantes	10.233	2.324	8.201	12.045	18.434	14.369	32.083
	81,5 %	18,5 %	40,5 %	59,5 %	56,2 %	43,8 %	100 %
Corporaciones provinciales o insulares	28.330	5.103	62	6.708	39.130	11.811	50.941
	84,7 %	15,3 %	61,7 %	38,3 %	76,8 %	23,2 %	100 %
Total entidades locales	190.662	23.922	77.999	102.423	268.661	126.345	395.006
	88,9 %	11,1 %	43,2 %	56,8 %	68,0 %	32,0 %	100 %

Fuente: Defensor del Pueblo, *Informes, estudios y documentos: funcionarios internos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público*, Madrid, 2003.

### 1.3.4. Educación

En este apartado se analiza el perfil de la temporalidad en la educación pública, incluidos todos sus niveles<sup>15</sup>. La práctica totalidad del personal al servicio de las instituciones educativas públicas es personal de las Comunidades Autónomas, al tener todas ellas transferida la competencia en este ámbito. La mayor parte de dicho personal son funcionarios docentes, junto con personal de administración y servicios vinculado, asimismo, por una relación funcional en gran parte.

La EPA da un total de 636.200 ocupados en la educación pública, de los cuales un 22,3 por 100, es decir, casi 142.000 empleados, son temporales. Según datos del *Boletín Estadístico*, la mayor parte de éstos, por encima de 120.000,

<sup>15</sup> Al no poderse desagregar a más de dos dígitos la CNAE-93.

son funcionarios interinos, correspondiendo el resto, en su práctica totalidad, a contratados laborales temporales (*supra* cuadro 4). Se trata de una tasa de temporalidad muy elevada, y cabría preguntarse si la misma guarda proporción con las necesidades de las Administraciones educativas de cubrir puestos de trabajo por razones estrictamente coyunturales o de naturaleza temporal.

La temporalidad en la educación afecta, en su gran mayoría, a mujeres, dentro de una actividad fuertemente feminizada, y, asimismo, se da mucho más intensamente entre los profesionales en edades jóvenes o intermedias, principalmente antes de los cuarenta años. En número afecta, sobre todo, a las ocupaciones vinculadas a titulaciones universitarias, personal docente, aunque son otros colectivos profesionales, como el de administración y servicios, los que soportan las tasas más altas. Presentan una gran importancia las situaciones de interinidad, y, de nuevo, una parte sustancial de la temporalidad ofrece dificultades desde la EPA para el conocimiento de la modalidad de contrato o nombramiento utilizado. La perspectiva territorial es muy relevante, registrándose una gran concentración de temporales en cuatro Comunidades Autónomas e importantes diferencias entre las tasas respectivas.

Descendiendo a un análisis más en detalle, hay que subrayar, en primer lugar, la composición mayoritariamente femenina del empleo en la educación pública, representando las mujeres casi un 65 por 100 del total, diferencia que se acentúa extraordinariamente en la enseñanza primaria. Como ocurre en los demás ámbitos de la Administración, la tasa de temporalidad que soportan las mujeres, 24,4 por 100, es significativamente superior a la de los hombres, 18,4 por 100. Junto con la composición por sexos del empleo en educación, esto hace que las mujeres representen el 71 por 100 del total de temporales (cuadro 28).

Otro dato relevante de la composición y características de la temporalidad en la educación pública lo constituyen las grandes diferencias en los porcentajes de temporales que cabe observar atendiendo a la edad de los ocupados, en particular el gran escalón que existe entre los empleados de hasta 40 años y los de mayor edad, diferencia que se da aún más acusada en el caso de los hombres (cuadro 28). Los altos porcentajes de temporalidad entre los empleados públicos menores de 40 años darían idea de la importancia que tienen las contrataciones y nombramientos con carácter temporal como vía de acceso a las profesiones educativas, al tiempo que pueden estar indicando una mayor permanencia en el tiempo de dichas situaciones.

Otros rasgos a destacar en relación con las variables consideradas en este perfil de la temporalidad son los siguientes:

- El grueso de la temporalidad (75,6 por 100) son ocupados en las profesiones asociadas a las titulaciones de los tres ciclos universitarios, lo que, en su gran mayoría, corresponde a personal docente (cuadro 29). Consecuentemente, atendiendo al nivel educativo, el 90 por 100 de los temporales corresponden a empleados con un nivel de educación superior (cuadro 30). No obstante, las mayores tasas de temporalidad se dan entre el personal técnico y de apoyo, administrativo y de servicios, y trabajadores cualificados, si bien, en términos numéricos, éstos representan menos de la cuarta parte (24,3 por 100) del total de los temporales.
- Por tipo de contrato/vinculación (cuadro 31), destaca el peso de las modalidades relacionadas con la cobertura interina de puestos, 41,2 por 100, así como los «temporales de otro tipo», 37,9 por 100, que pueden incluir realidades muy diversas, entre ellas la cobertura interina de plazas que no están sujetas a reserva de puesto. Son significativas también, aun con menor número, las contrataciones ligadas a razones de estacionalidad o temporada, o para obra o servicio.
- Finalmente, existe una distribución de los temporales muy desigual en las distintas Comunidades Autónomas, concentrando cuatro de ellas el 58,8 por 100 del total (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid). Pero sobre todo cabe destacar, nuevamente, las diferencias en las tasas de temporalidad entre las distintas Comunidades, si bien en esta actividad son menores que en otros ámbitos. Así, las Comunidades de Navarra, Extremadura, las dos Castillas o el País Vasco, aun con cifras absolutas menos relevantes, superan ampliamente a las existentes en otras Comunidades (cuadro 32).

CUADRO 28  
TEMPORALIDAD EN LA EDUCACIÓN POR GRUPOS DE EDAD  
Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004

Grupos de edad	Asalariados				Total		Tasa de temporalidad		
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres	Ambos sexos
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres					
De 16 a 30 años	38.557	75,2	54.034	67,7	92.591	70,8	64,6	55,8	58,4
De 31 a 40 años	129.891	68,5	62.789	70,6	192.680	69,1	31,1	33,3	32,6
De 41 años en adelante	325.819	59,7	25.111	80,1	350.930	61,2	3,7	9,4	7,2
<b>Total</b>	<b>494.267</b>	<b>63,2</b>	<b>141.934</b>	<b>71,2</b>	<b>636.201</b>	<b>65,0</b>	<b>18,4</b>	<b>24,4</b>	<b>22,3</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

CUADRO 29

## TEMPORALIDAD EN LA EDUCACIÓN POR OCUPACIÓN Y SEXO, 2.º TRIM. 2004

Ocupación	Asalariados				Total		Tasa de temporalidad		
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres	Ambos sexos
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres					
Dirección de las empresas y de la Administración pública	3.163	31,9	—	—	3.163	31,9	—	—	—
Profesiones asociadas a titulaciones de 2.º y 3.er ciclo universitario y afines	215.658	51,2	63.255	64,0	278.913	54,1	17,8	26,8	22,7
Profesiones asociadas a titulaciones de 1.er ciclo universitario y afines	207.276	72,4	44.042	76,5	251.318	73,1	15,3	18,3	17,5
Técnicos y profesionales de apoyo	17.084	75,9	11.799	66,1	28.883	71,9	49,3	37,5	40,9
Empleados de tipo administrativo	11.066	77,0	3.500	72,0	14.566	75,8	27,8	22,8	24,0
Trabajadores en servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercio	13.834	96,1	9.018	95,3	22.852	95,8	44,0	39,3	39,5
Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras, construcción y minería, excepto operadores de maquinaria	2.997	—	201	—	3.198	—	6,3	—	6,3
Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	1.107	9,3	—	—	1.107	9,3	—	—	—
Trabajadores no cualificados	22.083	73,3	10.118	78,4	32.201	74,9	27,0	32,9	31,4
<b>Total</b>	<b>494.268</b>	<b>63,2</b>	<b>141.933</b>	<b>71,2</b>	<b>636.201</b>	<b>65,0</b>	<b>18,4</b>	<b>24,4</b>	<b>22,3</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

**CUADRO 30**  
**TEMPORALIDAD EN LA EDUCACIÓN POR NIVEL DE ESTUDIOS**  
**Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Nivel de estudios	Asalariados				Total		Tasa de temporalidad		
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres	Ambos sexos
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres					
Sin estudios y educación primaria	14.873	78,4	1.808	70,8	16.681	77,5	14,1	9,9	10,8
Educación secundaria:									
Primera etapa y formación e inserción laboral correspondiente	14.874	78,2	8.049	82,2	22.923	79,6	30,6	36,3	35,1
Segunda etapa y formación e inserción laboral correspondiente y con título de segunda etapa de secundaria	20.132	71,0	8.909	80,4	29.041	73,9	23,0	33,4	30,7
Educación superior, incluido doctorado	444.387	61,8	123.170	69,8	567.557	63,6	18,0	23,8	21,7
<b>Total</b>	<b>494.266</b>	<b>63,2</b>	<b>141.936</b>	<b>71,2</b>	<b>636.202</b>	<b>65,0</b>	<b>18,4</b>	<b>24,4</b>	<b>22,3</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

**CUADRO 31**  
**ASALARIADOS EN LA EDUCACIÓN POR TIPO DE CONTRATO Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Tipo de contrato	Asalariados				Total		Distribución vertical	
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres				
Indefinido	488.042	62,7	—	—	488.042	62,7	100,0	98,0
Indefinido discontinuo	6.225	100,0	—	—	6.225	100,0	—	2,0
Temporal de aprendizaje, formación o práctica y que cubre un periodo de prueba	—	—	6.538	78,3	6.538	78,3	3,5	5,1
Temporal estacional o de temporada y para obra y servicio determinado	—	—	23.188	65,8	23.188	65,8	19,4	15,1
Temporal que cubre la ausencia total o parcial de otro trabajador	—	—	58.447	71,8	58.447	71,8	40,2	41,6
Temporales de otro tipo y no saben tipo	—	—	53.761	71,9	53.761	71,9	37,0	38,2
<b>Total</b>	<b>494.267</b>	<b>63,2</b>	<b>141.934</b>	<b>71,2</b>	<b>636.201</b>	<b>65,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

CUADRO 32

**ASALARIADOS EN LA EDUCACIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Comunidades Autónomas	Asalariados				Total		Tasa de temporalidad		
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres	Ambos sexos
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres					
Andalucía	96.096	57,6	29.307	65,3	125.403	59,4	20,0	25,7	23,4
Aragón	12.675	50,8	3.042	71,3	15.717	54,8	12,3	25,2	19,4
Asturias	12.516	61,6	2.087	54,6	14.603	60,6	16,5	12,9	14,3
Baleares	7.796	75,3	1.896	70,1	9.692	74,3	22,7	18,5	19,6
Canarias	29.513	64,0	7.973	74,4	37.486	66,2	16,1	23,9	21,3
Cantabria	5.531	58,4	1.245	75,0	6.776	61,5	11,9	22,4	18,4
Castilla y León	31.108	55,2	9.591	68,8	40.699	59,5	18,1	27,3	23,6
Castilla-La Mancha	21.310	63,0	7.223	64,6	28.533	63,4	24,5	25,8	25,3
Cataluña	80.438	69,2	23.503	84,3	103.941	72,6	12,9	26,3	22,6
Comunidad Valenciana	44.694	64,5	17.554	68,9	62.248	65,7	25,6	29,6	28,2
Extremadura	14.945	56,1	4.533	71,5	19.478	59,7	16,5	27,9	23,3
Galicia	37.059	56,5	8.625	68,6	45.684	58,8	14,4	22,0	18,9
Madrid	59.944	72,7	13.155	70,1	73.099	72,2	19,4	17,5	18,0
Murcia	13.287	60,6	3.850	64,9	17.137	61,6	20,5	23,7	22,5
Navarra	5.662	58,5	2.679	62,2	8.341	59,7	30,2	33,4	32,1
País Vasco	19.302	72,8	5.163	80,1	24.465	74,3	16,3	22,7	21,1
Rioja, La	2.391	47,8	506	100,0	2.897	56,9	—	30,7	17,5
<b>Total</b>	<b>494.267</b>	<b>63,2</b>	<b>141.932</b>	<b>71,2</b>	<b>636.199</b>	<b>65,0</b>	<b>18,4</b>	<b>24,4</b>	<b>22,3</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

### 1.3.5. Sanidad

El personal que presta servicios en la sanidad pública española es actualmente personal perteneciente a los servicios de salud de que son titulares las Comunidades Autónomas, todas las cuales tienen transferidas las correspondientes competencias de gestión. En su mayor parte, asimismo, los empleados de la sanidad pública son personal estatutario, que comprende al personal sanitario, facultativo y no facultativo, y al personal de gestión y servicios del conjunto del Sistema Nacional de Salud. Menor peso tienen en este ámbito, pues, las otras clases de empleados públicos en atención al estatuto jurídico por el que se regula su relación: personal laboral y funcionarios.

La EPA ofrece la cifra de 528.393 ocupados para el conjunto de la sanidad. Debe recordarse, por un lado, que este personal engloba también a los ocupados

en actividades sanitarias, y a los de actividades veterinarias y servicios sociales (CNAE a 2 dígitos) que trabajan para las Comunidades Autónomas. Asimismo, como ya se indicó al principio de este capítulo, se incluye al personal sanitario que en la EPA se autodeclaraba como ocupado en la Seguridad Social.

El primer dato que destaca es la muy elevada tasa de temporalidad del empleo que registra la sanidad pública, un 29 por 100 (cuadro 33), a la vista de la cual cabe cuestionarse, de nuevo, si existe proporción entre la obligación de las Administraciones sanitarias de atender necesidades de carácter coyuntural o extraordinario y la utilización que efectivamente se hace de la contratación o de los nombramientos de naturaleza temporal o interina.

En síntesis, un perfil de la temporalidad en este ámbito revela una incidencia mayoritaria de la misma entre las mujeres, dentro de un área de actividad ampliamente feminizada, y particularmente entre los profesionales en edades jóvenes e intermedias, hasta los cuarenta años. En su gran mayoría, afecta al personal sanitario y de servicios, destacando la importancia de la interinidad como modalidad de nombramiento/contratación. Nuevamente, la perspectiva territorial es relevante, con una concentración de los temporales en cinco Comunidades Autónomas y acusadas diferencias en tasas, mostrando tres Comunidades tasas superiores al 37 por 100.

Por sexos, destaca la composición mayoritariamente femenina del empleo, correspondiendo a mujeres el 71,3 por 100 del mismo, frente al 28,7 por 100 de hombres. Esto se traduce, al mismo tiempo, en que la mayor parte de los temporales, el 77,6 por 100, son asimismo mujeres, quienes tienen una tasa de temporalidad casi 9 puntos superior a la de los hombres (cuadro 33).

Otros rasgos destacables del empleo temporal en la sanidad son los siguientes:

- En su gran mayoría, se concentra en las ocupaciones asociadas a titulaciones universitarias, esto es, la mayor parte del personal sanitario, además de en el personal de servicios (cuadro 35).
- Tienen un fuerte peso en el conjunto las relaciones de empleo de carácter interino, para cubrir la ausencia de otro trabajador, que representan el 55,8 por 100 (cuadro 36).
- Como corresponde a la concentración del empleo en la sanidad, cinco Comunidades Autónomas: Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y País Vasco, concentran casi la mitad del total de temporales. Por otro lado, ocho Comunidades registran tasas inferiores

a la media nacional: Asturias, Cantabria, Cataluña, Madrid, Murcia, Navarra, Castilla y León y La Rioja. Por último, tres de ellas registran tasas entre el 37 y el 43 por 100: Aragón, Canarias y Castilla-La Mancha (cuadro 37).

CUADRO 33

**TEMPORALIDAD EN LA SANIDAD POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Grupos de edad	Asalariados				Total		Tasa de temporalidad		
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres	Ambos sexos
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres					
De 16 a 30 años	19.327	71,2	53.544	79,0	72.871	77,0	66,9	75,5	73,5
De 31 a 40 años	91.455	72,2	59.377	76,8	150.832	74,0	35,1	40,9	39,4
De 41 años en adelante	264.532	67,4	40.158	76,9	304.690	68,6	9,7	14,8	13,2
<b>Total</b>	<b>375.314</b>	<b>68,8</b>	<b>153.079</b>	<b>77,6</b>	<b>528.393</b>	<b>71,3</b>	<b>22,6</b>	<b>31,5</b>	<b>29,0</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

CUADRO 34

**TEMPORALIDAD EN LA SANIDAD POR NIVEL DE ESTUDIOS Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Nivel de estudios	Asalariados				Total		Tasa de temporalidad		
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres	Ambos sexos
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres					
Sin estudios y educación primaria	24.758	65,7	5.425	63,3	30.183	65,3	19,0	17,4	18,0
Educación secundaria:									
Primera etapa y formación e inserción laboral correspondiente	26.796	72,5	13.750	71,6	40.546	72,2	34,6	33,6	33,9
Segunda etapa y formación e inserción laboral correspondiente y con título de segunda etapa de secundaria	77.966	76,6	29.680	83,7	107.646	78,6	21,0	29,4	27,6
Educación superior, incluido doctorado	245.794	66,2	104.224	77,4	350.018	69,5	22,0	33,2	29,8
<b>Total</b>	<b>375.314</b>	<b>68,8</b>	<b>153.079</b>	<b>77,6</b>	<b>528.393</b>	<b>71,3</b>	<b>22,6</b>	<b>31,5</b>	<b>29,0</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

## CUADRO 35

## TEMPORALIDAD EN LA SANIDAD POR OCUPACIÓN Y SEXO, 2.º TRIM. 2004

Ocupación	Asalariados				Total		Tasa de temporalidad		
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres	Ambos sexos
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres					
Dirección de las empresas y de la Administración pública	3.510	38,5	320	24,4	3.830	37,3	10,1	5,5	8,4
Profesiones asociadas a titulaciones de 2.º y 3.er ciclo universitario y afines	80.775	39,9	33.676	61,5	114.451	46,2	21,1	39,1	29,4
Profesiones asociadas a titulaciones de 1.er ciclo universitario y afines	106.107	81,7	40.742	88,0	146.849	83,4	20,0	29,3	27,7
Técnicos y profesionales de apoyo	28.686	66,8	9.483	78,8	38.169	69,8	17,4	28,1	24,8
Empleados de tipo administrativo	21.073	79,0	10.242	90,6	31.315	82,8	17,9	35,8	32,7
Trabajadores en servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercio	104.006	79,1	47.736	81,0	151.742	79,7	29,5	32,0	31,5
Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	—	—	311	—	311	—	100,0	—	100,0
Artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras, construcción y minería, excepto operadores de maquinaria	6.538	9,2	1.750	—	8.288	7,3	22,8	—	21,1
Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	3.366	19,8	686	37,3	4.052	22,8	13,7	27,8	16,9
Trabajadores no cualificados	21.254	86,8	8.133	80,3	29.387	85,0	36,3	26,2	27,7
<b>Total</b>	<b>375.315</b>	<b>68,8</b>	<b>153.079</b>	<b>77,6</b>	<b>528.394</b>	<b>71,3</b>	<b>22,6</b>	<b>31,5</b>	<b>29,0</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

CUADRO 36

**ASALARIADOS EN LA SANIDAD POR TIPO DE CONTRATO  
Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Tipo de contrato	Asalariados				Total		Distribución vertical	
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres				
Indefinido	373.517	68,8	—	—	373.517	68,8	99,3	99,6
Indefinido discontinuo	1.797	55,9	—	—	1.797	55,9	0,7	0,4
Temporal de aprendizaje, formación o práctica y que cubre un periodo de prueba	—	—	8.318	57,0	8.318	57,0	10,4	4,0
Temporal estacional o de temporada y para obra y servicio determinado	—	—	22.817	70,3	22.817	70,3	19,8	13,5
Temporal que cubre la ausencia total o parcial de otro trabajador	—	—	85.489	80,7	85.489	80,7	48,1	58,1
Temporales de otro tipo y no saben tipo	—	—	36.455	79,7	36.455	79,7	21,7	24,4
<b>Total</b>	<b>375.314</b>	<b>68,8</b>	<b>153.079</b>	<b>77,6</b>	<b>528.393</b>	<b>71,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

## CUADRO 37

**ASALARIADOS EN LA SANIDAD POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
Y SEXO, 2.<sup>º</sup> TRIM. 2004**

Comunidades Autónomas	Asalariados				Total		Tasa de temporalidad		
	Indefinidos		Temporales		Ambos sexos	% mujeres	Varones	Mujeres	Ambos sexos
	Ambos sexos	% mujeres	Ambos sexos	% mujeres					
Andalucía	68.103	60,8	28.996	68,2	97.099	63,0	25,7	32,3	29,9
Aragón	15.826	63,3	10.070	86,9	25.896	72,5	18,5	46,6	38,9
Asturias	10.682	79,6	3.591	87,4	14.273	81,6	17,2	27,0	25,2
Baleares	6.677	71,5	3.366	65,8	10.043	69,6	37,7	31,7	33,5
Canarias	13.413	57,6	10.103	69,7	23.516	62,8	35,0	47,7	43,0
Cantabria	6.985	80,6	1.771	91,2	8.756	82,8	10,3	22,3	20,2
Castilla y León	23.818	73,2	7.808	74,8	31.626	73,6	23,6	25,1	24,7
Castilla-La Mancha	15.593	67,1	9.361	80,9	24.954	72,3	25,9	42,0	37,5
Cataluña	41.190	72,8	10.610	72,4	51.800	72,7	20,7	20,4	20,5
Comunidad Valenciana	33.349	61,7	16.498	78,2	49.847	67,2	22,0	38,5	33,1
Extremadura	11.268	66,4	5.200	76,5	16.468	69,6	24,4	34,7	31,6
Galicia	24.058	71,8	10.482	88,0	34.540	76,7	15,7	34,8	30,3
Madrid	57.584	74,6	15.995	79,3	73.579	75,6	18,4	22,8	21,7
Murcia	11.882	70,0	4.555	95,4	16.437	77,0	5,6	34,3	27,7
Navarra	6.913	70,8	2.631	65,0	9.544	69,2	31,4	25,9	27,6
País Vasco	24.534	72,7	10.837	85,7	35.371	76,7	18,8	34,2	30,6
Rioja, La	2.846	85,4	795	100,0	3.641	88,6	—	24,6	21,8
Ceuta y Melilla	592	47,8	413	63,4	1.005	54,2	32,8	48,1	41,1
<b>Total</b>	<b>375.313</b>	<b>68,8</b>	<b>153.082</b>	<b>77,6</b>	<b>528.395</b>	<b>71,3</b>	<b>22,6</b>	<b>31,5</b>	<b>29,0</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia sobre microdatos.

## CAPÍTULO 2

### MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL EMPLEO PÚBLICO

---

#### 2.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Constitución Española determina que la Administración pública debe servir con objetividad a los intereses generales y actuar conforme a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. En lo que atañe a la función pública, por un lado se establece que los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, y, por otro, se señala que la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos y el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

##### 2.1.1. Marco básico y general del empleo en las Administraciones Públicas

El legislador estatal ha regulado, al menos formalmente, las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las diferentes AAPP, contenidas, fundamentalmente, en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la refor-

ma de la función pública<sup>16</sup>. Ahora bien, conviene recordar que la propia Exposición de Motivos de la Ley 30/1984 reconoce que en ella sólo se aborda de manera parcial y provisional ese régimen, remitiendo a la que iba a ser una futura y próxima norma el desarrollo integral de los referidos mandatos constitucionales.

Pese a dicha provisionalidad, el propio Tribunal Constitucional ha confirmado, en su reciente Sentencia 37/2002, que esa Ley establece de manera «aparentemente completa e innovadora» las bases generales del régimen estatutario de los funcionarios públicos, máxime por el carácter básico de muchos de sus preceptos en términos del artículo 149.1.18.<sup>a</sup>, esto es, derivado de la competencia del Estado para establecer las bases del régimen jurídico de las AAPP y del régimen estatutario de sus funcionarios. De este modo, conforme al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, corresponde al Estado la concrección del marco básico, y a las Comunidades Autónomas su desarrollo legislativo en el ámbito de sus respectivas competencias.

Con carácter general, se ha optado por un modelo dual en la prestación de servicios a las AAPP: el funcionarial, sujeto al Derecho administrativo, y el laboral, regulado por el Derecho del trabajo, si bien el Tribunal Constitucional se pronunció a favor de la preferencia de la Constitución por el régimen funcional en su Sentencia 99/1987. En este sentido, puso de relieve, aunque de forma incidental, pues se trataba de resolver un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados artículos de la Ley 30/1984, que: «habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos, habrá de ser la Ley la que determine en qué casos y en qué condiciones pueden reconocerse otras vías para el acceso al servicio de las Administraciones Públicas (...) y de la consiguiente exigencia de que las normas que permitan excepcionar tal previsión constitucional sean dispuestas por el legislador, garantizándose, de este modo, una efectiva sujeción de los órganos administrativos a la hora de decidir qué puestos concretos podrán ser cubiertos por quienes no posean la condición de funcionarios». Con ello, se vino a impedir

<sup>16</sup> A la entrada en vigor de la Constitución y hasta 1984 los funcionarios públicos de la Administración del Estado se venían regulando por el Decreto 315/1964, por el que se aprobó el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado. Ahora bien, este Texto continuaría vigente en todo lo no derogado explícitamente por la Ley 30/1984, esto es, definición de los funcionarios, adquisición y pérdida de esta condición, situaciones de los funcionarios, derechos, deberes y, parcialmente, el régimen sancionador. No obstante, conviene matizar que, conforme a la STC 37/2002, de 14 de febrero, no puede inferirse un carácter básico del referido Texto Articulado, sino que, en su caso, su aplicación generalizada se justificaría, en principio, por la vía del derecho supletorio.

que por vía reglamentaria, y a través de las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT)<sup>17</sup>, se pudieran perfilar o intercambiar los puestos que se reservan a ambas categorías de personal, en función de la naturaleza de su contenido, recordando la existencia de una reserva de ley para la regulación del modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las AAPP. Es más, esta interpretación del Tribunal Constitucional ha informado la posterior evolución de esta normativa.

En efecto, la ordenación de la función pública descansa actualmente en el instrumento técnico de las RPT, en las que se organizan los recursos humanos, de acuerdo con las necesidades y requisitos para el desempeño de cada puesto. Así, la creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo se realizará a través de las RPT. En el ámbito de la Administración del Estado, estas relaciones deben comprender, entre otros, los siguientes aspectos:

- Los puestos de trabajo del personal funcionario en cada centro gestor, el número y características de los puestos que puedan ser ocupados por personal eventual, así como los que puedan desempeñarse por personal laboral.
- La denominación, tipo y sistema de provisión y los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico de los funcionarios, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable al personal laboral.

Por su parte, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales deben formar, asimismo, las correspondientes relaciones de puestos de trabajo de sus respectivos ámbitos organizativos, en las que se incluyan aspectos tales como la denominación, tipo y sistema de provisión de puestos, las retribuciones complementarias y los requisitos exigidos para su desempeño.

Un elemento que podría ser clave para la organización y optimización de los recursos humanos de las AAPP son los planes de empleo, referidos tanto al personal funcionario como al laboral. Su importancia se observa al analizar las previsiones y medidas que pueden contener, entre ellas las referidas a modificación de estructuras organizativas y de puestos de trabajo, suspensión de incorporaciones de personal externo al ámbito afectado por ofertas de empleo o

---

<sup>17</sup> Hasta ese momento, la Ley 30/1984 establecía que las RPT determinaban los requisitos para el desempeño de cada puesto, pero que era la Administración quien debía especificar «aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos».

procesos de movilidad, reasignación de efectivos de personal, autorización de concursos de provisión de puestos, o la determinación de necesidades adicionales de recursos humanos para su integración en la oferta de empleo público.

Es innegable, por tanto, la posible relevancia de sus contenidos para el diseño y ejecución de la planificación de las necesidades de personal, como así se reconocía en el Acuerdo Administración-Sindicatos para el periodo 1995-1997, sobre condiciones de trabajo en la función pública<sup>18</sup>. Sin embargo, en la última década, tan sólo se habrían aprobado estos planes: INEM (1995), Correos y Telégrafos (1995 y 1996), Ministerio de Defensa (1995 y 1998), Agencia Estatal de la Administración Tributaria (1996) y Centro de Investigaciones Energéticas Medioambientales y Tecnológicas (1996).

La oportunidad de dicha ordenación se plasmó, igualmente, en la modificación introducida en la Ley 30/1984 por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, en cuya virtud se vino a establecer que: «Anualmente, y de acuerdo con las prioridades de la política económica y las necesidades de la planificación de los recursos humanos, las Leyes de Presupuestos señalarán los criterios aplicables a la Oferta de Empleo del Sector Público Estatal».

Pues bien, no sólo para el sector estatal, sino también con carácter básico, la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, supuso un punto de inflexión en la provisión de vacantes en las AAPP<sup>19</sup>. En efecto, vino a disponer con carácter básico, en uso de la competencia estatal para fijar las bases y criterios de coordinación de la actividad económica, que el número de plazas de nuevo ingreso fuese inferior al 25 por 100 de la tasa de reposición de efectivos, debiéndose concentrar en los sectores, funciones y categorías profesionales que se considerasen absolutamente prioritarios, salvo en algunos supuestos excepcionales en el ámbito militar, de justicia, educativo y de policía autonómica<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> En este Acuerdo se afirmaba que: «Los Planes de Empleo constituyen el instrumento estratégico de planificación integral de los recursos humanos a través de la racionalización y simplificación de la estructura ocupacional de cada sector de la Administración», añadiéndose que ello debía permitir «abordar las diferentes situaciones con medidas adecuadas de reordenación, transformación y distribución del empleo, en un marco de estabilidad en el mismo».

<sup>19</sup> Hasta la reforma de la Ley 30/1984 por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, se preveía la posibilidad de que las AAPP convocaran hasta un 10 por 100 adicional al número de plazas comprometidas en la oferta de empleo público. Por su parte, en los ejercicios de 1994 a 1996 se comenzó a limitar las plazas de nuevo ingreso, en 1994 a las necesidades que se considerasen excepcionalmente inaplazables, y en 1995-1996 a los sectores, funciones y categorías prioritarios y siempre que el número de plazas ofertadas fuera inferior al que resultase de la aplicación de la tasa de reposición.

<sup>20</sup> Esta medida estructural obedecía a una política de contención del gasto, viniendo acompañada, asimismo, del establecimiento de la congelación salarial de los trabajadores del sector público.

Esta misma línea restrictiva del empleo público se mantuvo, con carácter general, en las posteriores Leyes de Presupuestos de los ejercicios de 1998 (Ley 65/1997), 1999 (Ley 49/1998), 2000 (Ley 54/1999), 2001 (Ley 13/2000) y 2002 (Ley 23/2001), así como en las correspondientes ofertas anuales de empleo público, salvo en lo relativo a la autorización de convocatoria de aquellos puestos o plazas, dotados presupuestariamente e incluidos en las relaciones de puestos de trabajo, catálogos o plantillas, que se encontrasen desempeñados interina o temporalmente.

La limitación de la tasa de reposición ha experimentado sucesivas modificaciones parciales. Así, a partir de los Presupuestos Generales del año 2000, se han venido estableciendo ciertas excepciones al citado régimen, como la inaplicación del límite general de reposición en las Corporaciones Locales de menos de 50.000 habitantes, o la posibilidad de superarlo, en el ámbito de la Administración pública estatal, en las Entidades de nueva creación o que hayan alterado sustancialmente sus competencias.

Tras seis años consecutivos de limitación de la tasa de reposición del empleo público, la necesidad de aumentar la estabilidad en el empleo de los trabajadores de las AAPP, con un control estricto de la temporalidad, fue uno de los objetivos plasmados en el Acuerdo Administración-sindicatos de noviembre de 2002 para el periodo 2003-2004. Conforme a lo acordado, las Leyes 52/2002 y 61/2003 de Presupuestos Generales del Estado para los años, respectivamente, 2003 y 2004, han elevado el límite a la tasa de reposición de efectivos hasta un máximo del 100 por 100, si bien aún se exige que se centre en los sectores, funciones y categorías que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales y que se incluyan en la oferta anual de empleo público todos los puestos y plazas que estuvieran desempeñados por interinos, nombrados o contratados durante los dos ejercicios anteriores, salvo aquellos sobre los que existiera una reserva de puesto o estuvieran incursos en procesos de provisión.

Estas previsiones de las sucesivas Leyes de Presupuestos han tenido fiel reflejo en las ofertas anuales de empleo público. A modo ilustrativo, puede señalarse que, en el ámbito de la Administración General del Estado, el Real Decreto 222/2004, de 6 de febrero, por el que se aprueba la oferta de empleo público 2004, prevé un total de 6.050 efectivos para este año, y establece los siguientes sectores prioritarios para el empleo público: servicio exterior, investigación, museos estatales, seguridad aérea y marítima, hacienda pública y control del gasto, instituciones penitenciarias, unidades de atención al ciudadano, medio ambiente, servicio de empleo estatal e instituciones gestoras de la Seguridad Social.

Por otra parte, respecto a la contratación temporal, a partir de 1998, y durante ejercicios sucesivos, las correspondientes Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado han establecido que en el ámbito de la Administración Pública Estatal no debía procederse a la contratación de nuevo personal temporal<sup>21</sup>, ni al nombramiento de funcionarios interinos, salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables. Asimismo, han previsto la finalización automática de los contratos suscritos para cubrir necesidades estacionales al vencimiento de su plazo temporal. En los ejercicios 2001 y 2002, parece que estas determinaciones se extendieron al conjunto del sector público, estatal, autonómico y Entidades Locales, siendo en los ejercicios 2003 y 2004 en los que se les otorga, expresamente, carácter de norma básica.

En esta evolución, deben destacarse, asimismo, los denominados «procesos selectivos de consolidación de empleo temporal» como un intento de dar respuesta legislativa a la acumulación de contrataciones temporales en las AAPP. En efecto, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, determinó que en aquellos procesos selectivos destinados a la sustitución de empleo interino o consolidación del empleo temporal estructural y permanente en los que se hubiera optado por el sistema de concurso-oposición se valore, entre otros méritos, la experiencia en los puestos de trabajo objeto de convocatoria<sup>22</sup>. Esta disposición no tenía carácter básico, sin embargo, múltiples leyes autonómicas reguladoras de la función pública han previsto, igualmente, otros mecanismos para la valoración de los servicios prestados por personal interino o temporal a su cargo. Ahora bien, conviene subrayar que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 27/1991, entre otras), si dicha valoración no es contraria al principio de mérito, «en ningún caso puede convertir a ese tiempo de servicios efectivos en título de legitimación exclusivo que permita el acceso a una función pública de carácter permanente».

En lo que se refiere a la selección de personal de nuevo ingreso, las AAPP, conforme a sus respectivas ofertas de empleo público, están obligadas a seleccionar a sus efectivos, funcionarios o laborales, a través de convocatoria pública, mediante

<sup>21</sup> Esta prohibición ya se había contemplado en el Acuerdo Administración-Sindicatos para el periodo 1995-1997, sobre condiciones de trabajo en la función pública. Además, se preveía el desarrollo de un programa de conversión de empleo de carácter temporal en fijo en aquellos casos en que las tareas tuvieran carácter permanente y no estructural, lo cual se tradujo en la disposición transitoria novena de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre. Por otra parte, es destacable la adhesión de la Federación Española de Municipios y Provincias a este Acuerdo (Protocolo de Adhesión de 6 de octubre de 1994), y su compromiso de arbitrar fórmulas que permitiesen su desarrollo y aplicación en el ámbito de las Corporaciones Locales.

<sup>22</sup> La propia Exposición de Motivos de esta Ley reconocía que con ello se pretendía «dar rango legal en estos procesos selectivos al sistema de concurso-oposición».

el sistema de oposición, concurso o concurso-oposición, en los que se garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Por su parte, en cuanto a la provisión de los puestos de trabajo adscritos a funcionarios<sup>23</sup>, los procedimientos previstos son el concurso, con carácter ordinario, y la libre designación, para aquellos puestos en los que así se determine en atención a las funciones a desempeñar. Además, la Ley 30/1984, como consecuencia de la reforma operada por la Ley 13/1996, establece que, excepcionalmente<sup>24</sup>, las AAPP pueden autorizar la convocatoria de concursos de provisión de trabajo dirigidos a los funcionarios destinados en las áreas, sectores o departamentos que se determinen. Por otra parte, no puede olvidarse que las AAPP dispondrían de otros mecanismos para la atención de sus necesidades y lograr una mejor utilización de los recursos humanos, tales como el traslado por necesidades de servicio o la reasignación de efectivos.

### *El personal laboral temporal al servicio de las Administraciones Públicas*

La conformación de un modelo de empleo público híbrido, que descansa principalmente sobre los funcionarios e incorpora al mismo tiempo a personal contratado con sujeción al ordenamiento laboral, se ha visto acompañado de un cada vez mayor recurso de las Administraciones a este segundo tipo de personal. La expansión del estado de bienestar en las últimas décadas ha determinado una expansión, a su vez, del empleo público que ha descansado en una medida importante en un incremento notable del personal laboral para la prestación de un número creciente de servicios y actividades de gestión y asistenciales, de provisión pública.

Dentro de ese recurso creciente de las AAPP a la contratación de personal laboral ha venido desempeñando un papel muy relevante en términos cuantitativos la contratación de personal laboral temporal. La propia expansión de las actividades de prestación de servicios de las AAPP, en particular de las Administraciones autonómica y local, y las necesidades de personal asociadas a ella, explica buena parte de esta evolución.

<sup>23</sup> En el ámbito de la Administración pública del Estado, con carácter general, los funcionarios deben permanecer en cada puesto de trabajo un mínimo de dos años para poder participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo.

<sup>24</sup> Sin embargo, pese a esta excepcionalidad, este supuesto ha terminado por convertirse en medio ordinario de provisión, de forma que además de sustituir a los concursos como sistema ordinario, se limitan los derechos de movilidad de un gran número de funcionarios.

Las AAPP pueden contratar personal temporal mediante cualquiera de las modalidades contractuales permitidas por dicho ordenamiento<sup>25</sup>. Ahora bien, la abundante utilización que han llevado a cabo las AAPP de la contratación laboral temporal no siempre se ha desarrollado dentro del respeto escrupuloso a las reglas taxativas que rigen este tipo de contratos, y ello no solamente en relación a aspectos formales, sino también en aspectos sustantivos ligados a la causa y el objeto que justifica el recurso a aquéllos.

En concreto, la utilización en ocasiones irregular que han hecho las AAPP de las modalidades de contratación temporal ha dado lugar a una ya larga y compleja problemática acerca de las consecuencias jurídicas que revisten dichos incumplimientos para el trabajador y la continuidad de la relación laboral con la Administración. Esta problemática, presente en un ingente número de sentencias y analizada en profundidad por la doctrina, deriva del hecho de que, si bien el régimen jurídico aplicable a tales contratos es el laboral, al mismo tiempo converge con éste la aplicación imperativa de normas de naturaleza administrativa para la selección del personal que traducen la garantía del derecho que asiste a todos los ciudadanos de acceder al empleo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), mediante procedimientos basados en el mérito y la capacidad (art. 103.3 CE)<sup>26</sup>.

La realidad de la contratación laboral temporal en las AAPP ha puesto de relieve una amplia casuística en los problemas planteados, y la práctica interpretativa y aplicativa de los tribunales ha recurrido a un conjunto también amplio de tesis y argumentos para sustentar la solución o soluciones prevalentes en cada periodo. No es el objeto de este informe analizar tales problemas en su complejidad, ni terciar en el debate acerca de lo acertado o menos fundado de las soluciones aplicadas, sino únicamente referir un problema que ha podido afectar y condicionar la realidad y evolución de la temporalidad en el empleo público, en una parte sustancial del mismo como es la que afecta al personal laboral.

<sup>25</sup> Así, las modalidades principales contempladas en el artículo 15 del ET y en el Real Decreto 2720/1998, de desarrollo del mismo: el contrato para obra o servicio determinados, el contrato eventual por circunstancias de la producción o el contrato de interinidad.

<sup>26</sup> Así, el artículo 19 de la Ley 30/1984, de Reforma de la función pública, establece, con carácter básico para todas las AAPP, que «las Administraciones públicas seleccionan su personal, ya sea funcionario, ya laboral, de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre, en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad».

Asimismo, para el ámbito de la Administración General del Estado, y con carácter supletorio para todas las AAPP, los artículos 28 (personal laboral) y siguientes y 35 (personal laboral no permanente), y normas concordantes, del Real Decreto 364/1995, que aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado.

En síntesis, el problema estriba en decidir si ante un incumplimiento o irregularidad grave en la contratación temporal de un trabajador realizada por una Administración, de las que en circunstancias generales y para las relaciones de trabajo en el sector privado llevan aparejada la conversión del contrato en un contrato fijo<sup>27</sup>, debe prevalecer esta solución, salvaguardando así el derecho del trabajador a la estabilidad en el empleo, o si, por el contrario, deben prevalecer las normas administrativas que determinan que una plaza de empleo público solamente se puede proveer con carácter fijo mediante la realización del obligado proceso de selección que garantice y salvaguarde los principios constitucionales antes aludidos, y que, en consecuencia, el trabajador en estos casos no tiene derecho a convertirse en fijo.

Esta problemática se ha venido arrastrando, con gran intensidad, a lo largo de las dos últimas décadas, sin que la realidad de estos dos sectores del ordenamiento, que confluyen configurando un verdadero conflicto normativo en el que se debate la tutela de intereses opuestos y la aplicación de reglas y principios contradictorios entre sí, haya merecido una respuesta adecuada y satisfactoria por parte del legislador, lo que ha obligado a que tengan que ser los tribunales los encargados de tratar de dar solución a esta aporía jurídica.

La abundante jurisprudencia recaída en estos años ha mostrado una evolución oscilante entre las soluciones *pro operario* y las soluciones favorables a la Administración-empleador, sin que pueda decirse que en todo ese tiempo se haya dado con soluciones plenamente satisfactorias para el conjunto de intereses en presencia. En la fase final de esa evolución, jalona por las últimas y recientes resoluciones del Tribunal Supremo dictadas en unificación de doctrina, parece haberse llegado a una suerte de solución salomónica que pretende garantizar a los trabajadores una estabilidad relativa en su empleo, pero que, al mismo tiempo, deja intacta la aplicación imperativa de las normas administrativas por las cuales una plaza fija de empleo público sólo cabe cubrirla siguiendo los procedimientos reglamentarios establecidos, y nunca por conversión de un contrato temporal aunque éste se haya concertado, o desarrollado posteriormente, con graves irregularidades.

Esta solución se ha vehiculado mediante la construcción jurisprudencial de la tesis del trabajador temporalmente indefinido o indefinido no fijo. En síntesis, dicha figura consiste en estimar que, en los casos de contratación temporal irregular o desviada, la vulneración de las normas laborales motiva la nulidad de la cláusula de temporalidad del contrato, pasando éste a tener una duración inde-

---

<sup>27</sup> Artículo 15.3 del ET: «Se presumirán por tiempo indefinido los contratos temporales celebrados en fraude de ley».

finida, es decir, no sujeto a una fecha de terminación concreta, si bien el trabajador no adquiere la condición de fijo, toda vez que su relación laboral terminará en el momento en que se produzca la cobertura definitiva de la plaza con arreglo al procedimiento reglamentario establecido al efecto. Como se ve, esta solución jurisprudencial se asienta en la disociación de los conceptos de «indefinición» y «fijeza», referidos a la dogmática de los contratos laborales, criterio que no ha resultado pacífico en la doctrina científica ni tampoco en el propio órgano jurisdiccional resolutorio, el Tribunal Supremo, cuya Sala Social se ha mostrado dividida al respecto, como reflejan las sentencias más relevantes y definitivas recaídas últimamente en torno a esta tesis, que van acompañadas de sendos votos particulares<sup>28</sup>.

En este sentido, cabe decir que, si bien ha habido momentos de prevalencia de las tesis jurisprudenciales que han hecho a la Administración pública estar y pasar por las consecuencias de un uso irregular o desviado de las modalidades contractuales temporales, como cualquier empleador del sector privado, aplicando plenamente las normas laborales, y declarando indefinida y fija la relación de trabajo en el caso correspondiente, sin embargo, el tratamiento jurisprudencial mayoritario, y parece que finalmente prevalente, ha venido aplicando las tesis contrarias, lo que puede haber tenido el efecto de favorecer, en términos amplios, las posibilidades de la Administración de recurrir a este tipo de contrataciones.

El Tribunal Supremo ha considerado la especial posición en que cabe entender situadas a las AAPP como empleadoras en materia de contratación laboral, que deriva de las normas legales que regulan el acceso a las funciones y empleos públicos [art. 19 de la Ley de Medidas para la reforma de la función pública (LMRFP) y normas de desarrollo], las cuales, a su vez, traducen un interés público «de indudable relevancia constitucional» (arts. 14, 23.2 y 103.3 CE)<sup>29</sup>. Este interés público de relevancia constitucional determina que dichas normas legales reguladoras del acceso tengan un carácter imperativo que no puede ceder ante las exigencias de la normativa laboral, en una materia en la que juegan normas y principios de dos sectores del ordenamiento que entran claramente en conflicto y que han de ser objeto de una interpretación integradora difícil. El alto Tribunal distingue, así, entre el carácter indefinido del contrato y la fijeza en plantilla. Según su razonamiento, «el carácter indefinido del contrato implica desde una

<sup>28</sup> Véase, por todas, SSTS, dadas en unificación de doctrina, de 20 de enero de 1998 (RJ 1998/1000) y de 27 de mayo de 2002 (RJ 2002/9893).

<sup>29</sup> Esta consideración especial de las AAPP como empleadoras fue avalada por el Tribunal Constitucional en su Auto 858/1988, según el cual «la contratación de personal laboral por la Administración pública no debe verse sujeta, por imperativo del artículo 14 de la Constitución, a las mismas reglas que la contratación entre particulares».

perspectiva temporal que éste no está sometido, directa o indirectamente, a un término. Pero esto no supone que el trabajador consolide, sin superar los procedimientos de selección, una condición de fijeza en plantilla que no sería compatible con las normas legales sobre selección de personal fijo en las Administraciones públicas. En virtud de estas normas, el organismo afectado no puede atribuir la pretendida fijeza en plantilla con una adscripción definitiva del puesto de trabajo, sino que, por el contrario, está obligado a adoptar las medidas necesarias para la provisión regular del mismo y, producida esa provisión en la forma legalmente procedente, existirá una causa lícita para extinguir el contrato»<sup>30</sup>.

Esta solución jurisprudencial, según la cual el trabajador contratado temporal por la Administración pública, mediando irregularidades graves en la contratación, no es un trabajador temporal sin más pero tampoco puede convertirse en fijo de plantilla, sino que es un trabajador indefinido temporalmente, hasta el momento en que se cubra reglamentariamente la plaza, se ha visto consolidada recientemente con carácter definitivo<sup>31</sup>.

Por todo ello, en el Acuerdo Administración-sindicatos para el periodo 2003-2004<sup>32</sup> se ha tratado de reconducir esta figura contractual del indefinido no fijo, declarado como tal por sentencia, bien señalando que tales puestos pueden ser susceptibles de consolidación en determinadas circunstancias, pudiéndose transformar incluso el puesto en uno de carácter funcionarial si se dan determinados requisitos, bien dando a este supuesto la consideración de personal fijo en otros casos.

### 2.1.2. Administración General del Estado

Conforme a la referida STC 99/1987, y a las reformas producidas en la Ley 30/1984, en la actualidad los puestos de trabajo de la Administración del Estado y sus organismos autónomos, así como los de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, deben desempeñarse por funcionarios públicos, pudiéndose encomendar a personal laboral<sup>33</sup>, en su caso, aquellos puestos que se relacionan en el siguiente cuadro (cuadro 38).

<sup>30</sup> STS, cit., de 20 de enero de 1998 (RJ 1998/1000), FJ 4.<sup>o</sup>, a la que acompaña un voto particular discrepante con la distinción conceptual entre indefinición y fijeza de los contratos laborales.

<sup>31</sup> Véase, por todas, STS, cit., de 27 de mayo de 2002 (RJ 2002/9893), dictada en unificación de doctrina.

<sup>32</sup> Acuerdo Administración-sindicatos para la modernización y mejora de la Administración pública, de 7 de noviembre de 2002 (capítulo XIII: «Personal indefinido e indefinido no fijo»).

<sup>33</sup> Si bien este precepto no tiene carácter básico, doctrina y jurisprudencia han debatido intensamente sobre la vinculación de esa previsión a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales.

## CUADRO 38

**Ocupaciones que se pueden desempeñar por personal laboral**

Artículo 15.1.c) de la Ley 30/1984

- Las de naturaleza no permanente y aquéllas cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.
- Actividades propias de oficios, así como las de vigilancia, custodia, porteo y otras análogas.
- Puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores.
- Las correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan cuerpos o escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño.
- Los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivos y similares.
- Funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo.
- Proyectos de investigación en los organismos públicos de investigación.

La Ley 30/1984 ha sido desarrollada, entre otros, a través del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de la provisión de puestos de trabajo y promoción profesional. En él se establece que el sistema ordinario de ingreso en los cuerpos o escalas de funcionarios de la Administración General del Estado es el de la oposición, utilizándose los sistemas del concurso-oposición o, excepcionalmente, del concurso cuando resulten fórmulas más adecuadas en atención a las funciones a desempeñar. En todo caso, se requiere la constitución de órganos de selección (tribunales y comisiones permanentes de selección), la aprobación y publicación de las bases de la convocatoria y el diseño, y desarrollo de un procedimiento de selección, conforme a los requisitos y plazos legalmente establecidos.

Ante la necesidad de cubrir transitoriamente puestos de trabajo y posibilitar, en razón de la urgencia requerida, la máxima agilidad en la selección de personal, se contempla la posibilidad de nombrar funcionarios interinos. El Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley de Funcionarios civiles del Estado, determina que son funcionarios interinos los que, por razones de justificada necesidad y urgencia, en virtud de nombramiento legal y siempre que existan puestos dotados presupuestariamente, desarrollan funciones retribuidas por las AAPP, en tanto no sea posible su desempeño por funcionarios de carrera y permanezcan las razones de necesidad y urgencia.

Esta definición, que complementa la regulación del referido Reglamento General de Ingreso, procede de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, en la que, entre otros muchos aspectos, se modifica el régimen de los funcionarios interinos. En este sentido, puede subrayarse el establecimiento de causas de extinción de la relación funcional, de modo que, como ha tenido la oportunidad de recordar el Tribunal Constitucional en su Sentencia 20/2001, de 29 de enero, el cese del funcionario interino sólo debe vincularse a alguna de las circunstancias expresamente contempladas, a saber: provisión por funcionario de carrera de la plaza ocupada interinamente; extinción del derecho a la reserva del puesto de trabajo del funcionario de carrera sustituido; amortización de la plaza por causas sobrevenidas; desaparición de las razones de necesidad o urgencia que motivaron la cobertura interina. En todo caso, existe la obligación de incluir dichas plazas en la oferta pública de empleo inmediatamente posterior a la permanencia de un año del interino en su puesto, salvo aquellas que obedezcan a una reserva de puesto.

En lo que se refiere a cuestiones procedimentales, su desarrollo se realiza en la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas 1461/2002, de 6 de junio, por la que se establecen las normas para la selección y nombramiento del personal funcionario interino, sujetos igualmente a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Así, con carácter general, se determina que el procedimiento de selección será el concurso, valorándose especialmente la experiencia profesional y formación. No obstante, se prevé la posibilidad de convocar concurso-oposición cuando las funciones y el contenido práctico del puesto exijan que se demuestre la idoneidad de los candidatos. En todo caso, debe subrayarse que los aspirantes deben cumplir los requisitos generales de titulación y demás condiciones exigidas para participar en las pruebas de acceso a los correspondientes cuerpos o escalas como funcionarios de carrera.

Dado el modelo dual de prestación de servicios en las AAPP, el Reglamento General de Ingreso desarrolla asimismo la selección del personal laboral, tanto de carácter fijo, como de carácter temporal. Para los primeros, establece su sujeción a los criterios generales de selección de los funcionarios de carrera, pudiéndose acudir a los sistemas selectivos de la oposición, el concurso-oposición o el concurso.

La contratación de personal laboral no permanente se prevé para los supuestos en que la realización de los trabajos no pueda ser atendida por personal laboral fijo, debiendo contar con la autorización de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda. Estos contratos deben respetar los principios de igualdad, mérito y capacidad, y ajustarse a las normas aplicables a la con-

tratación de este tipo de personal. Los criterios de selección se desarrollan en la Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración pública de 22 de noviembre de 2001, en la que se establece como sistema general de selección el concurso, y, excepcionalmente, el concurso-oposición, a través de prueba práctica o, previa autorización, de una entrevista, que permitan demostrar la idoneidad del candidato. De otro lado, también se prevé la posibilidad de utilizar relaciones de candidatos (bolsas) en los siguientes supuestos:

- Contrataciones por un periodo inferior a 15 días.
- Sustitución de trabajadores con reserva de puesto o jubilados anticipadamente.
- Previa autorización de la Dirección General de la Función Pública: contrataciones eventuales por circunstancias de la producción, o cuando el volumen, urgencia y frecuencia de la contratación impidan acudir a los procesos habituales.

En otro orden de ideas, debe subrayarse la importancia de la concertación social en el ámbito de las AAPP. Por un lado, como muestra de la negociación colectiva en el sector, el Convenio Único para el Personal Laboral de la Administración General del Estado determina que la oposición, el concurso y el concurso-oposición serán los sistemas de selección del personal laboral de la Administración General del Estado, de sus organismos autónomos y de aquel otro personal al que se extiende su ámbito de aplicación, y que se regirán por los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, conforme a la legislación vigente. Además, establece que las necesidades no permanentes de personal se atenderán a través de la contratación temporal, bajo la modalidad contractual más adecuada a la duración y características del puesto. Finalmente, es subrayable que el mismo Convenio establece entre sus previsiones el sistema de «bolsas de trabajo», con la denominación de relaciones de candidatos para la sustitución temporal de trabajadores.

Por otro lado, en el marco de diálogo social existente entre el Gobierno y las organizaciones sindicales representativas en el ámbito de las AAPP (UGT, CCOO, CSI-CSIF), el Acuerdo Administración-sindicatos para el periodo 1995-1997 tuvo su continuidad con el Acuerdo Administración-sindicatos 2003-2004, para la modernización y mejora de la Administración pública. En él, entre otros aspectos, se señalaba que el porcentaje de trabajadores temporales al servicio de la Administración General del Estado debía reducirse y, en cualquier caso, no superar en términos homogéneos de efectivos la tasa del 8 por 100.

Asimismo, se estableció que las plazas de empleados temporales que obedecieran a necesidades estructurales deberían iniciar su proceso de cobertura definitiva en el plazo máximo de 10 meses a partir del nombramiento o contrato de interinidad, incorporándose, en su caso, en la siguiente oferta de empleo público.

Igualmente, pueden destacarse los compromisos adquiridos para la consolidación definitiva del empleo temporal de carácter estructural anterior al 2 de diciembre de 1998, el referido a la necesidad de acreditar expresamente la conexión de los contratos de inserción con la realización de obras o servicios de interés general o social y que no se cubre con ellos tareas de carácter estructural, o, finalmente, y con el objetivo de optimizar el uso de los recursos existentes en el ámbito de la Administración General del Estado, el acuerdo de dictar instrucciones que señalen en qué circunstancias y con qué criterios podrá acudirse a agentes externos para la realización de servicios, adoptándose el compromiso, a este respecto, de que dichas instrucciones se orientarán a que las funciones que constituyen el núcleo de la actividad de la Administración se realicen de manera exclusiva por el personal a su servicio y a que las funciones ajenas al mismo sean desempeñadas respondiendo a los principios de eficacia y eficiencia.

En último término, son especialmente significativas las orientaciones plasmadas en la Declaración para el Diálogo Social en las Administraciones Públicas, suscrita el 21 de septiembre de 2004, de manera concreta aquéllas dirigidas a fomentar la estabilidad laboral reduciendo la tasa de temporalidad existente en el empleo público, a saber:

- Alcanzar un compromiso sobre estabilidad en el conjunto del empleo público, estableciendo los procesos necesarios para alcanzar el objetivo máximo de temporalidad que se determine globalmente.
- Adaptar la oferta de empleo público de cada año y su correcto dimensionamiento a la planificación de recursos humanos necesarios para cubrir las necesidades y para la asunción de nuevos servicios y prestaciones.
- Iniciar durante 2005 las negociaciones necesarias para agilizar los procesos de selección, promoción y carrera profesional, posibilitando a su vez los procesos de movilidad voluntaria tanto entre distintas Administraciones como de forma global entre todos los ámbitos territoriales.
- Constituir un Observatorio del Empleo Público.

Por otra parte, si bien ligados al objetivo general de iniciar un proceso de negociación tendente a realizar las reformas normativas necesarias para mejorar

las condiciones de trabajo de los empleados públicos, también conviene destacar el consenso existente en torno a la necesidad de elaborar un Estatuto Básico de los Empleados Públicos, así como desarrollar un Estatuto de la Función Pública de la Administración General del Estado.

Producto asimismo de este marco general de negociación debe mencionarse también el Acuerdo Administración-sindicatos sobre medidas retributivas y de oferta de empleo público para el año 2005, suscrito el 30 de septiembre de 2004, en el que, entre otras medidas, se acuerda la no aplicación del 100 por 100 de la tasa de reposición de efectivos al personal de prevención y extinción de incendios y a los municipios con población inferior a 50.000 habitantes.

### 2.1.3. Administración autonómica

El desarrollo del Estado autonómico se refleja, como no puede ser de otra manera, en la estructura y ordenación de la gestión pública, pues, como ya se ha dicho, más allá de la competencia estatal para la regulación de la normativa básica, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, han regulado su propia función pública<sup>34</sup>.

Con carácter general, las leyes autonómicas se apoyan en el modelo de función pública de la Administración General del Estado, atribuyendo la mayor parte de los puestos a personal funcionario y estableciendo listados, más o menos

<sup>34</sup> Legislación autonómica de función pública: *Andalucía*: Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la función pública de la Junta de Andalucía; *Aragón*: Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón; *Asturias*: Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la función pública del Principado de Asturias; *I. Baleares*: Ley 2/1989, de 22 de febrero, de Función pública de la Comunidad Autónoma; *I. Canarias*: Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función pública Canaria; *Cantabria*: Ley 4/1993, de 10 de marzo, de la Función pública de Cantabria; *Castilla-La Mancha*: Ley 3/1988, de 13 de diciembre, de Ordenación de la función pública de Castilla-La Mancha; *Castilla y León*: Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación función pública de la Administración de Castilla y León; *Cataluña*: Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de función pública; *Comunidad Valenciana*: Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1995, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la función pública Valenciana; *Extremadura*: Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función pública de Extremadura; *Galicia*: Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la Función pública de Galicia; *Madrid*: Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función pública de la Comunidad de Madrid; *Murcia*: Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función pública; *Navarra*: Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra; *País Vasco*: Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función pública; *La Rioja*: Ley 3/1990, de 29 de junio, de la Función pública de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

amplios, para los puestos a cubrir por personal laboral. No obstante, en algún caso, como en Navarra, no se establece prioridad alguna al respecto.

Algunas Comunidades han dictado normas en materia de funcionarios interinos y empleo temporal, mientras que otras o bien carecen normativa específica en esta materia o bien se limitan a reproducir la regulación estatal al respecto<sup>35</sup>. En muchos de los casos, con estos desarrollos se ha pretendido flexibilizar la normativa de selección, a fin de conseguir una mayor rapidez, agilidad y eficacia en la cobertura transitoria de determinados puestos de trabajo. A modo ilustrativo, pueden tomarse como referencia aquellas Comunidades que cuentan con un importante volumen de personal a su servicio y con especificidades en su legislación de función pública.

En primer término, la *Comunidad Autónoma de Andalucía* establece la posibilidad de encomendar a cualquier persona ajena a la función pública, que reúna la titulación y requisitos exigidos, el desempeño de la vacante en un puesto de trabajo por inexistencia o ausencia de su titular, siempre que existan razones de oportunidad o urgencia, y mientras que no se proceda al nombramiento ordinario de su titular o tenga lugar el reingreso de éste en sus funciones. En estas circunstancias, además, se permitiría la no convocatoria pública de la plaza. Por otra parte, debe subrayarse que el desempeño de un puesto con este carácter no constituye mérito especial para el acceso a la función pública.

Para la *Comunidad Autónoma de Cataluña*, el personal interino se sujet a al Derecho administrativo, y se contempla su contratación, entre otros fines, para la realización de programas estrictamente temporales. No obstante, también se prevé que cuando un puesto quede vacante, en primer término se procure su provisión urgente por funcionario de carrera, y sólo cuando no sea posible se acuda al nombramiento de personal interino. Las razones de urgencias justificarían, además, que se pudiera efectuar dicho nombramiento o la contratación de personal laboral directamente, sin necesidad de convocatoria, a cuyo efecto se prevé la regulación de una bolsa de empleo temporal. En lo que se refiere al régimen de derechos, se dispone que el personal interino no podrá disfrutar de licencias para estudios o permisos por asuntos propios.

En la *Comunidad Autónoma de Madrid* se establecen cuatro sistemas de selección de funcionarios interinos, con el siguiente orden de prelación entre ellos: 1) listas de espera surgidas de los procesos selectivos de acceso a la función pública autonómica; 2) bolsas de espera de personal laboral temporal; 3) listas

<sup>35</sup> Fuente: Defensor del Pueblo: *Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público*, Madrid, 2003, págs. 63 a 74.

de espera surgidas de las convocatorias para la selección de funcionarios interinos; 4) convocatoria pública de la plaza, en caso de agotamiento de las listas o bolsas de espera señaladas con anterioridad. En cuanto al personal laboral temporal, su selección se lleva a cabo por concurso salvo casos excepcionales. Además, debe destacarse que las plazas interinas, que no obedezcan a una reserva de puesto de trabajo, deben incluirse en la primera o sucesivas ofertas de empleo, produciéndose, en caso contrario, la baja automática de los créditos presupuestarios correspondientes y el cese del interino. En cuanto al salario de los funcionarios interinos es subrayable que, en el caso de las retribuciones básicas, éstas ascienden al 80 por 100 de las que corresponderían al puesto desempeñado.

Por su parte, en la *Comunidad Valenciana*, las plazas de los funcionarios interinos deben ser ofrecidas, con carácter previo, a funcionarios de carrera. En caso de tener que recurrir al nombramiento de interinos, éstos no pueden permanecer en esta situación durante un periodo superior a tres años, salvo que se ocupe un puesto de trabajo sujeto a reserva legal.

Finalmente, la normativa reguladora de la función pública en el *País Vasco* determina que las Administraciones forales y locales de esta Comunidad podrán nombrar funcionarios interinos para la ejecución de programas temporales. No obstante, tienen la obligación de incluir las plazas ocupadas por estos funcionarios, salvo que se trate de reservas de puestos, en la primera oferta pública de empleo que se apruebe, dándose lugar, en caso contrario, a la automática amortización de la vacante y el cese de quien la ocupaba interinamente.

En otro orden de ideas, en cuanto al personal laboral, los convenios colectivos de las Comunidades Autónomas contemplan, con carácter general, la contratación temporal para la cobertura de puestos de trabajo que no puedan ser atendidos mediante los sistemas normales de provisión, previéndose una fase de promoción interna, de forma previa a la inclusión de las vacantes en la oferta de empleo público y su selección, normalmente bajo los sistemas de concurso o concurso-oposición.

Por otra parte, conviene señalar la importancia y relevancia de la materialización de la reorganización territorial del Estado, conforme a la descentralización de competencias constitucionalmente prevista. El proceso autonómico, o constitución de la Administración propia de las Comunidades Autónomas, ha supuesto la reordenación de las competencias estatales y el cese de ciertas actividades, ligadas hasta entonces a la Administración central, en favor de aquéllas, que habrían pasado a ejercerlas de manera exclusiva y directa.

La asunción de estas actividades por las Administraciones autonómicas ha venido acompañada, en muchos casos, por el traspaso de funcionarios y trabajadores de la Administración estatal al sector público autonómico, lo que se ha traducido, consecuentemente, en un importante incremento de sus plantillas y gastos de personal. Así, la misma Ley 30/1984 determina que los funcionarios públicos transferidos se integran plenamente en los cuerpos de funcionarios de las Comunidades Autónomas, debiendo éstas asumir, conforme a la Ley 12/1983, de 14 de octubre, de Proceso autonómico, todas las obligaciones del Estado en relación con aquéllos, incluidas las que se deriven del régimen de Seguridad Social o clases pasivas que les sean de aplicación.

#### 2.1.4. Administración local

El personal al servicio de la Administración local se integra por funcionarios de carrera, efectivos contratados en régimen de Derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial. A estos efectos, las Corporaciones Locales deben formar la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su plantilla, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública. Sin embargo, en la práctica muchos ayuntamientos carecen de estas relaciones, lo cual supone un claro inconveniente para la gestión de los efectivos.

Por otra parte, con carácter general, en cuanto a la selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, ésta debe realizarse conforme a la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre, garantizando los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, establece dos requisitos para la ampliación de plantillas por las Entidades Locales, a saber: que el incremento del gasto quede compensado mediante la reducción de otras unidades o capítulos de gasto no ampliables, y siempre que el incremento de dotaciones sea consecuencia del establecimiento o ampliación de servicios de carácter obligatorio que resulten impuestos por disposiciones legales.

Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen por la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), y en lo no dispuesto en ésta, por la legislación básica del Estado y por la de las Comunidades Autónomas. En este sentido, debe señalarse que en el ámbito autonómico

se han dictado diferentes normas que inciden directamente en los empleados públicos temporales, y cuya aplicación, por tanto, es preferente a la legislación estatal que no tenga carácter básico.

En efecto, la LBRL constituye el principal marco de referencia del empleo por las Corporaciones Locales. En ella se atribuye al personal funcionario el ejercicio de las funciones públicas, esto es, de aquellas que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería, y, en general, aquellas en las que se considere necesario para la mejor garantía de la objetividad, la imparcialidad y la independencia en el ejercicio de su función. Por otra parte, se exige habilitación de carácter nacional para el desarrollo de las tareas de secretaría, y para el control y fiscalización de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación.

Con carácter general, la competencia para la selección de los funcionarios corresponde a cada Corporación Local, conforme a las reglas básicas y programas mínimos establecidos por la Administración del Estado<sup>36</sup>, siendo la oposición y el concurso-oposición, respectivamente, los sistemas ordinarios de selección y provisión de vacantes. Es interesante destacar, no obstante, que la Ley también contempla la posibilidad de que el Ministerio de Administraciones Públicas efectúe, supletoriamente, la convocatoria anual de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación nacional para la provisión, mediante un concurso unitario, de las vacantes que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- Puestos que no hubiesen sido convocados por las Corporaciones Locales en el concurso ordinario.
- Puestos que, habiendo sido convocados en el concurso ordinario, hubiesen quedado desiertos, o no se hubieran adjudicado por otras causas.
- Puestos para los que las Corporaciones Locales soliciten expresamente su inclusión en el referido concurso unitario.

Por otra parte, la disposición adicional primera del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se aprueban las reglas básicas y programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección, determina que las Entidades Locales pueden efectuar también nombramientos de personal funcionario interino

<sup>36</sup> Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se aprueban las reglas básicas y programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección.

para plazas vacantes siempre que, por razones de urgencia, no sea posible la prestación del servicio por funcionarios de carrera. En todo caso, se requiere que estas plazas estén dotadas presupuestariamente e incluidas en la oferta de empleo público, salvo cuando se trate de vacantes producidas con posterioridad a dicha oferta. Además, las plazas así cubiertas deben incluirse necesariamente en la primera convocatoria de provisión de puestos de trabajo o en la primera oferta de empleo público que se apruebe, cesando la interinidad bien cuando la plaza se provea por funcionario de carrera, bien cuando la Corporación considere que ya no existen las razones que motivaron esa cobertura temporal.

Más allá de las funciones atribuidas al personal funcionario, las Entidades Locales pueden encomendar cualquier otro servicio o función al personal laboral. La LBRL tan sólo exige su selección por cada Corporación, con «el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades» de todos los aspirantes que reúnan los requisitos exigidos, y conforme a lo establecido en las normas de Derecho laboral. La contratación laboral puede ser suscrita, así, por tiempo indefinido, por duración determinada, a tiempo parcial, o bajo cualquier otra modalidad prevista en la legislación laboral.

Por otra parte, en materia de contratación temporal es destacable la jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada en supuestos donde se debatía la figura contractual de la obra o servicio determinado, con relación a actividades públicas sujetas a disponibilidades presupuestarias o similares planes administrativos de actuación. Así, en el supuesto de las campañas de prevención de incendios, en unificación de doctrina, las SSTS de 10 de junio y de 3 de noviembre de 1994 declararon la licitud de tales contrataciones temporales en atención a que su ejecución no era ilimitada en el tiempo, aunque sí de duración incierta. Se reconocía una reiteración de la causa del contrato, que, en su opinión, sería insuficiente para fundamentar la obligatoriedad de una contratación para trabajos fijos discontinuos por tres razones:

1. Por la dependencia presupuestaria, en tanto que sólo podrá proporcionarse cobertura necesaria para el puesto de trabajo si se cuenta de la correspondiente disponibilidad presupuestaria.
2. Por las planificaciones anuales, en razón de los objetivos específicos y en función de las características de cada temporada.
3. Por la naturaleza del trabajo a realizar, la suficiencia que acrediten los interesados en las pruebas físicas y de otro orden previstas en las bases de la convocatoria se ha de entender para cada periodo concreto y no con carácter permanente.

No obstante, esta doctrina ha sido revisada por el mismo Tribunal Supremo a partir de la introducción del nuevo apartado e) en el artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores. En su Sentencia de 21 de marzo de 2002 se afirma que la Sala, en ningún caso, ha elevado la existencia de subvención a la categoría de elemento decisivo y concluyente, por sí mismo, de la validez del contrato causal. Sólo cuando la singularidad de la obra o servicio queda suficientemente determinada y concreta, cuando su ejecución, limitada en el tiempo, sea en principio de duración incierta y cuando la actividad no sea habitual y ordinaria de la administración contratante queda configurada una situación incardinable en el artículo 15.a) del Estatuto de los Trabajadores. Si no se dan tales requisitos, pese a la existencia de subvención, la relación laboral es indefinida, pues es obvio que también pueden financiarse servicios permanentes de la Administración por medio de subvención.

En iguales términos se pronuncia la Sentencia de 10 de abril de 2002: «esta Sala ha ido estableciendo un cuerpo de doctrina sobre la ampliación del contrato de obra o servicio determinado a los programas de actuación temporalmente limitados de las Administraciones Pùblicas que ha admitido la licitud de tal aplicación, antes de la vigencia del nuevo apartado e) del artículo 52 del ET (...). Pero la admisión de tal modalidad contractual en tales supuestos no es absoluta y está condicionada a que la actividad en sí misma no sea permanente o no pueda adquirir este carácter en virtud de condicionamientos derivados de su propia configuración como servicio público (...). Y en este mismo sentido se pronuncia el nuevo apartado e) del artículo 52 del ET que, al reconocer como causa objetiva de extinción del contrato de trabajo la pérdida o insuficiencia de la consignación presupuestaria o de otro orden de planes y programas que no tengan un sistema estable de financiación, está reconociendo que la financiación en sí misma no puede ser causa de la temporalidad de la relación».

En todo caso, como se reconoce en la Orden del Ministerio de Administraciones Pùblicas 2648/2004, de 27 de julio, la regulación del régimen local en España presenta deficiencias y disfuncionalidades provocadas, en su mayor parte, por la evolución de las entidades locales en las últimas décadas. Por ello, esta Orden prevé la elaboración de un Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local, en el que se aborden todos los aspectos básicos de esta administración territorial, adaptándolo a sus actuales necesidades y expectativas. Asimismo, se propone una reflexión sobre el alcance que debe tener la regulación básica, como regulación mínima, en orden a utilizar la competencia que corresponda al Estado, que permita tanto el oportuno desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas, como un amplio margen de autoorganización de las Entidades Locales.

## 2.2. EDUCACIÓN

El régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes viene regulado, con carácter básico, por las leyes estatales sobre función pública y sobre ordenación del sistema educativo, todo ello al amparo del artículo 149.1 de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos, y las normas básicas para el desarrollo del derecho fundamental a la educación.

Dicho conjunto normativo<sup>37</sup> incorpora las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes en relación con el ingreso, la movilidad entre cuerpos docentes, o la provisión de puestos mediante concursos de traslado de ámbito nacional, entre otros aspectos. Contiene, pues, la regulación de los elementos esenciales del sistema de ingreso y acceso a la función pública docente, dotando a dicho sistema de la homogeneidad necesaria a fin de garantizar la posterior movilidad de los funcionarios públicos docentes a través de los concursos de traslados de ámbito nacional.

Por su parte, las Comunidades Autónomas, en el marco de las competencias que tienen asumidas en materia de función pública y de educación, han desarrollado normas de ordenación de su función pública docente, que deben respetar en todo caso la normativa básica estatal. Las distintas Comunidades Autónomas, en este marco, tienen la potestad de convocar las correspondientes ofertas públicas de empleo para la dotación de personal docente a fin de garantizar el servicio público de la educación en su territorio conforme a los principios y exigencias establecidas en las leyes que desarrollan el ejercicio de tal derecho y la ordenación del sistema educativo nacional.

Por otro lado, la negociación colectiva tiene un importante espacio de actuación en materia de función pública docente, aun con las limitaciones que encuentra aquélla en el ámbito de la función pública, ya que constituyen contenido negocial obligatorio una serie de importantes materias relacionadas no sólo con las con-

<sup>37</sup> Se trata de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la función pública (LMRFP); Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación general del sistema educativo (LOGSE), y Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la educación (LOCE). Este bloque de normas contiene las previsiones, con carácter de bases, sobre ingreso y movilidad del personal docente de las enseñanzas llamadas escolares: primaria, secundaria y formación profesional. En relación con el personal docente y el personal de administración y servicios de las universidades, las normas sobre ingreso, selección y demás aspectos del personal al servicio de éstas se contiene en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

diciones de trabajo del personal docente, sino con los aspectos de provisión de puestos, selección de personal, promoción interna, movilidad, etc., que afectan de lleno a los procedimientos y las condiciones de dotación del personal al servicio de las Administraciones educativas. En algunas Comunidades Autónomas se han negociado en los últimos años pactos dirigidos a mejorar la situación de la temporalidad entre el personal de la enseñanza y las condiciones de trabajo de estos profesionales.

Con carácter general, las plazas de personal docente en la enseñanza pública deben dotarse con funcionarios (disposición adicional 15.<sup>a</sup>, 3 LMRFP), ya que es esta clase de personal el que, por su pertenencia a los correspondientes cuerpos docentes, y sus condiciones de estabilidad y de carrera profesional, el que se considera idóneo para garantizar la eficacia y la calidad del sistema en el desarrollo del derecho a la educación. El modelo educativo público español es, pues, un modelo basado en el estatuto funcional del personal docente.

No obstante constituir esta relación estatutaria de servicio público el paradigma de vínculo del personal docente con las Administraciones educativas, la Ley admite el recurso a la contratación de docentes conforme a las reglas del Derecho del trabajo en determinados supuestos. La contratación de personal laboral docente se prevé, con carácter limitado y circunscrito a los puestos que, por su naturaleza, no se correspondan con las titulaciones académicas existentes, o por razones de cobertura de necesidades no permanentes, tales como programas educativos temporales (disposición adicional 15.<sup>a</sup>, 3 LMRFP).

El personal funcionario docente debe ser además, con carácter general, de carrera, esto es, ocupar las correspondientes plazas en propiedad, con carácter fijo y permanente, por cumplir con los requisitos generales y específicos para el ingreso en alguno de los cuerpos docentes, y ser nombrado como tal tras superar el correspondiente proceso de selección, basado en el sistema de concurso-oposición (disposición adicional 11.<sup>a</sup>, 1 LOCE). No obstante, como excepción, se permite también en la docencia, al igual que ocurre en el ámbito de la Administración general, el nombramiento de funcionarios interinos asimismo con carácter limitado para cubrir necesidades coyunturales, extraordinarias o urgentes. La selección de dichos funcionarios interinos debe llevarse a cabo, en todo caso, garantizando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a las funciones y cargos públicos.

En relación con los funcionarios docentes de los niveles no universitarios de la enseñanza, y en desarrollo de las bases del régimen jurídico contenidas en la LMRFP, LOGSE y LOCE, se aprobó el RD 334/2004, de 27 de febrero,

de ingreso en los cuerpos docentes que imparten las enseñanzas escolares del sistema educativo. La mayor parte de las disposiciones de dicho reglamento constituyen preceptos que tienen carácter de básicos y que, por tanto, resultan de aplicación al conjunto de las Administraciones educativas del Estado y las Comunidades Autónomas<sup>38</sup>.

El sistema de selección e ingreso en la función pública docente, en cualquiera de los cuerpos de maestros, profesores y catedráticos regulados en la LOCE, con carácter básico para todas las Administraciones educativas, es el de concurso-oposición, existiendo además una fase de prácticas que forma parte del proceso selectivo. Cabe destacar que, en la fase de concurso, los procedimientos deben valorar, además de la formación académica, la experiencia docente previa, entre otros méritos, lo que tiene relevancia de cara a la situación del personal docente en situación interina.

La promoción de los funcionarios docentes, para el acceso a cuerpos de igual o superior grupo de clasificación, se ajusta asimismo al sistema de concurso-oposición, si bien en tales casos se suprime la fase de prácticas. Para conciliar los intereses de los aspirantes libres al ingreso como nuevo personal docente con el derecho a la promoción de los que ya son funcionarios, existe la obligación de reserva de un número de plazas de promoción en las convocatorias de acceso a determinados cuerpos, como el de profesores de enseñanza secundaria. Por su parte, la movilidad en todo el territorio nacional, que puede constituir una vía importante de provisión definitiva de plazas, se procura mediante concursos de traslado que deben estar adecuadamente coordinados.

Tanto los procesos de selección como los relativos a la promoción y movilidad de los docentes deberán garantizar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el principio de publicidad. Para la participación en los procedimientos de selección, deben reunirse una serie de requisitos generales y específicos de titulación.

Las Administraciones educativas central y de las Comunidades Autónomas, cada una dentro de sus respectivos ámbitos de gestión, inician mediante convocatoria pública los correspondientes procesos de selección de acuerdo con sus ofertas de empleo público, una vez aprobadas éstas. Las convocatorias de ámbito de una o varias Comunidades Autónomas deben garantizar la publicidad de las

---

<sup>38</sup> Asimismo, con carácter de derecho supletorio, debe tenerse en cuenta que el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado, es de aplicación a todos los funcionarios civiles al servicio de la Administración del Estado y los de las restantes AAPP [arts. 1.2.a) y 1.3].

mismas en todo el territorio nacional. El procedimiento de selección finaliza con el nombramiento como funcionarios de carrera de los participantes que superan las distintas fases de los mismos, que llevan a cabo las Administraciones educativas.

El Reglamento de ingreso del personal docente no contempla la selección de funcionarios interinos. Cabe entender, así, que las distintas Administraciones educativas pueden regular este tipo de personal, y en particular los procedimientos de selección, dentro de las facultades de ordenación de su personal docente que ostentan, ordenación que deberá garantizar los principios constitucionales de acceso a la función pública y que deberá respetar la legislación estatal básica sobre régimen estatutario de los funcionarios públicos. La selección y las condiciones de contratación de esta clase de personal debe ser, asimismo, materia de negociación con los representantes colectivos de los empleados en las AAPP.

Por lo que respecta al personal docente de las universidades, éste se clasifica en dos grandes categorías en atención a la naturaleza de su relación jurídica y por razón, asimismo, de la duración de dicho vínculo: personal docente funcionario y personal docente e investigador contratado (art. 47 LOU). Todo el personal docente e investigador de cada universidad pública debe estar incluido en la relación de puestos de trabajo que, anualmente, deben establecer aquéllas e incluir en su presupuesto (art. 70).

El personal docente funcionario, perteneciente a los distintos cuerpos docentes universitarios, constituye la columna vertebral del profesorado de las universidades, vinculado a la Administración por una relación de naturaleza funcional permanente. El acceso a los cuerpos de catedráticos y profesores de universidad y escuelas universitarias se articula mediante un sistema de habilitación nacional, introducido por la LOU, junto con un proceso de selección, que dan paso al nombramiento como funcionarios de carrera. La convocatoria de pruebas de habilitación se lleva a cabo por el Consejo de Coordinación Universitaria en un número, para cada área de conocimiento, que depende de las plazas que serán sacadas a concurso por las universidades y que éstas deberán comunicar previamente a dicho Consejo. La provisión de plazas en los centros universitarios se produce, posteriormente, mediante procedimiento de concurso de méritos entre los previamente habilitados. Las plazas, siempre que estén dotadas presupuestariamente, deben proveerse en el plazo máximo de dos años desde que fueron comunicadas para la puesta en marcha de la habilitación.

El régimen retributivo del personal docente e investigador perteneciente a los cuerpos de funcionarios lo regula el Gobierno, de acuerdo con la legislación general de funcionarios, atendiendo a las características específicas de dicho personal, teniendo el mismo carácter uniforme para todas las universidades.

Junto al personal funcionario, se prevé la existencia de personal docente e investigador contratado. La LOU contempla una amplia variedad de figuras bajo las cuales las universidades se pueden dotar de profesionales al margen de los cuerpos que integran la función pública docente, y que tienen como denominador común la naturaleza laboral de su relación jurídica de prestación de servicios. Las figuras contractuales previstas en la Ley se diferencian por la finalidad que predomina en la causa de la contratación: formativa, docente, investigadora, o una combinación de éstas. Así, junto a figuras tradicionales, se prevén nuevas modalidades que diversifican y amplían las posibilidades de los centros universitarios de dotarse de personal no funcionario<sup>39</sup>. La Ley, no obstante, fija un límite máximo en el volumen de personal contratado, no pudiendo éste superar el 49 por 100 del personal docente e investigador total en cada universidad.

El sistema de provisión de este tipo de puestos es mediante concurso, al que debe darse la necesaria publicidad y asegurar la misma en todas las universidades. Dichos concursos deben respetar, asimismo, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Las Comunidades Autónomas establecen, en el marco de sus competencias y en los términos de la Ley Orgánica, el régimen del personal docente e investigador contratado de las universidades. Asimismo, y específicamente, son las Comunidades Autónomas las que regulan el régimen retributivo de dicho personal, por lo que éste no tiene carácter uniforme.

Junto al personal docente e investigador, las universidades se deben dotar, para el adecuado desarrollo de su función y sus fines, del correspondiente personal de administración y servicios. De nuevo, en este tipo de empleados, se da la misma dualidad de toda la Administración pública entre personal funcionario y personal laboral. La autonomía universitaria dispone de un amplio espacio de actuación en relación con ambos, ya que las universidades pueden crear escalas de personal propio, y son ellas mismas quienes determinan el régimen retributivo del personal funcionario, dentro de los límites máximos que determinen las Comunidades Autónomas y en el marco de las bases que fije el Estado.

<sup>39</sup> Las universidades pueden, así, contratar profesores ayudantes (en formación), ayudantes doctores (para actividades docentes y de investigación), colaboradores (docencia en áreas específicas que establece el Gobierno), contratados doctores (actividades de docencia e investigación o, prioritariamente, de investigación; requieren un acto de evaluación positiva por parte de la ANECA), asociados (profesionales de reconocida competencia para actividad de docencia universitaria), y las figuras tradicionales del profesor emérito y del profesor visitante. Junto a éstos, las universidades pueden contratar, asimismo, a personal docente, investigador o técnico, por obra o servicio determinados, para el desarrollo de proyectos concretos de investigación científica o técnica.

## 2.3. SANIDAD

Las diferentes clases de personal, funcionario y laboral, y los diferentes estatutos jurídicos a ellos aplicables, que se da en el ámbito de la Administración, adquiere mayor complejidad en el ámbito de la sanidad pública, en la que, como es sabido, presta servicios, además de los anteriores, el llamado «personal estatutario», el cual disfruta de un estatuto regulador propio y diferenciado del Derecho general de la función pública y del Derecho del trabajo. Este tipo de personal comprende el personal sanitario, facultativo y no facultativo, de las instituciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, así como el personal no sanitario en puestos de gestión y servicios de aquéllas.

El personal estatutario es, con mucho, el predominante en la sanidad pública en términos numéricos, y, consecuentemente, es en esta clase de personal donde se localiza el problema de la temporalidad, por lo que, en este punto, conviene acotar el análisis a las normas que regulan la relación de servicio de este tipo de empleados públicos. Por otro lado, el análisis de las normas reguladoras de la relación de servicio de los funcionarios públicos y de las normas laborales tiene lugar en otras partes de este Informe.

El cuadro jurídico básico que regula las relaciones del personal al servicio de las Administraciones sanitarias en el conjunto del Estado viene dado por el reciente Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, aprobado, finalmente, por Ley 55/2003, de 16 de diciembre. Dicha norma, que supera y unifica la diversa y dispersa ordenación existente con anterioridad, regula los aspectos que cabe considerar de mayor interés a efectos de analizar la problemática relacionada con la incidencia y la evolución de la temporalidad en el empleo en este sector: normas sobre clasificación del personal, planificación y ordenación de los recursos humanos, sistemas de provisión de plazas y de selección del personal, y régimen de derechos de que son titulares.

Por otra parte, el Estatuto Marco tiene carácter de normativa básica a efectos del artículo 149.1.18 de la Constitución, por lo que sus previsiones son de aplicación a todo el personal, incluido en su ámbito de aplicación, que preste servicios para las distintas Administraciones con competencias en la materia. De esta manera, junto a la norma básica estatal, debe estarse al desarrollo que efectúen las Comunidades Autónomas, que deberá respetar los criterios, principios y regulación sustantiva contenidos en aquélla. La normativa sanitaria de las Comunidades Autónomas ha venido desarrollando, en general, aspectos relacionados con la selección de personal y la provisión de plazas. En algunos casos, dicha regulación ha tenido

como fin agilizar los procedimientos de dotación de personal para adecuarlos a sus necesidades, establecer previsiones de convocatorias periódicas, en aras de procurar la estabilidad en el empleo, u ordenar las distintas vías de provisión de las plazas buscando un equilibrio entre la promoción interna, los traslados, el acceso libre, y otros mecanismos que pueden responder a diferentes intereses en presencia.

Junto a las normas con origen en el Estado o las Comunidades Autónomas, la regulación de las condiciones de trabajo del personal al servicio de las Administraciones sanitarias, además de aspectos relacionados con el estatuto de dicho personal, se lleva a cabo mediante pactos y acuerdos colectivos, al amparo de la propia Ley 55/2003, del Estatuto Marco, y de la Ley 9/1987, sobre representación y participación del personal al servicio de las AAPP. En este ámbito, la autonomía colectiva goza de un importante espacio de actuación en relación con la dotación de personal. Entre los aspectos estatutarios que ahora más interesan deberán ser objeto de negociación, en las correspondientes mesas sectoriales constituidas en el ámbito de los servicios de salud de las Comunidades Autónomas, los relativos a la selección de personal estatutario y a la provisión de plazas, así como la oferta global de empleo de cada servicio de salud, además de los planes de ordenación de los recursos humanos. Cabe mencionar así que, en varias Comunidades Autónomas, se han alcanzado acuerdos dirigidos a llevar a cabo procesos de selección con el objetivo de alcanzar un elevado nivel de estabilidad del personal en el periodo de vigencia de los mismos, fijando además la periodicidad de los procesos de selección y provisión.

Entrando a analizar las clases de personal estatutario en atención a la duración de su relación de servicio con las Administraciones sanitarias, cabe señalar, en primer lugar, que el Estatuto Marco sitúa a la estabilidad en el empleo y el mantenimiento de la condición de personal estatutario fijo como uno de los principios que deben regir la ordenación del régimen del personal de los servicios de salud (art. 4). El mantenimiento de este principio obedece a la conformación del sistema de la sanidad pública en España, vertebrada desde sus inicios en torno a la figura del profesional vinculado por una relación jurídica estatutaria de naturaleza estable. Este modelo de personal de la sanidad se perfila claramente en el Estatuto Marco al configurar éste un auténtico derecho del personal estatutario de los servicios de salud a la estabilidad en el empleo (art. 17).

No obstante el principio y el derecho de estabilidad en el empleo así enunciados, el Estatuto Marco regula de forma bastante amplia las causas por las cuales los servicios de salud pueden recurrir a la contratación de personal estatutario temporal «por razones de necesidad, de urgencia o para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario» (art. 9).

El nombramiento de personal estatutario temporal puede producirse, así, bajo tres modalidades: interinidad, circunstancias de carácter eventual y sustitución, esta última cuando resulte necesario suplir la ausencia de personal fijo o temporal por disfrute de vacaciones, permisos o circunstancias análogas. Cabe afirmar que las dos primeras de las modalidades señaladas, la de personal interino y eventual, aparecen reguladas en la norma básica con unos contornos causales ciertamente amplios, si no difusos, primando de esta manera la mayor celeridad en la dotación de los medios humanos para la prestación del servicio por la Administración sanitaria. De esta manera, el nombramiento de personal eventual puede darse en tres tipos de supuestos:

- a) Cuando se trate de la prestación de servicios determinados de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria.
- b) Cuando sea necesario para garantizar el funcionamiento permanente y continuado de los centros sanitarios.
- c) Y para la prestación de servicios complementarios de una reducción de jornada ordinaria.

El personal estatutario eventual, de esta manera, responde en su configuración a un conjunto amplio de necesidades de servicio en las que parecen confluir actividades de naturaleza inequívocamente temporal junto con otras que, aun teniendo una finalidad complementaria o de refuerzo, pueden obedecer a necesidades más bien de carácter estructural o permanente.

Esta indeterminación resulta aún mayor en el caso del personal estatutario interino, figura respecto de la cual el Estatuto Marco simplemente establece que procederá «para el desempeño de una plaza vacante de los centros o servicios de salud, cuando sea necesario atender las correspondientes funciones». Es decir, las únicas condiciones que impone la norma para poder recurrir al nombramiento de este tipo de personal temporal son la existencia de una vacante (que no esté sujeta a reserva de puesto), y razones de necesidad de atención del servicio, lo que en realidad configura una modalidad no causal de nombramiento de personal estatutario temporal.

Ambas modalidades, personal eventual y personal interino, que concentran, en especial la segunda, el grueso del empleo temporal en la sanidad pública, carecen, pues, de contornos suficientemente precisos en cuanto a la definición de la causalidad que las puede justificar, y, por otra parte, no aparecen sujetas a término o límite temporal de duración, lo que, a la postre, facilita la mayor permanencia en el tiempo de las situaciones de interinidad.

La anterior regulación se completa con las correspondientes previsiones sobre cese de este tipo de personal. Así, el personal interino cesa cuando se incorpore a la misma plaza personal fijo, por el procedimiento establecido, o por amortización de la plaza. Por su parte, el personal eventual cesa «cuando se produzca la causa o venza el plazo que expresamente se determine en su nombramiento, así como cuando se supriman las funciones que en su día lo motivaron».

La amplitud, desde la propia norma básica reguladora, de las posibilidades con que cuentan las Administraciones sanitarias para dotarse de personal estatutario temporal, configura una opción de política legislativa en la que se hacen prevalecer razones de celeridad y agilidad en la dotación de recursos humanos para la adecuada prestación de los servicios sanitarios que competen a las Administraciones sobre consideraciones de estabilidad del personal a su servicio. Dicha opción reguladora, sin duda alguna legítima, debe ser coherente en su aplicación con una adecuada política de planificación de las necesidades de personal que permita poner en marcha los procedimientos de selección de personal y de provisión de puestos mediante la definición y aplicación de una periodicidad suficiente y precisa de los mismos. Ello puede permitir conjugar las necesidades de flexibilidad y celeridad en la cobertura de los servicios por las Administraciones y la estabilidad en el empleo del personal a su servicio, reduciendo el recurso a la contratación de personal interino y temporal y reconduciendo estas figuras a una utilización motivada por verdaderas razones de necesidad y urgencia.

Un aspecto fundamental, en relación con la temporalidad como problema, deviene así la ordenación de los sistemas de provisión de puestos de trabajo y de selección de personal por las Administraciones sanitarias. El Estatuto Marco, que sustituye en este punto a la Ley 30/1999, de 5 de octubre, sobre selección y provisión de plazas de personal estatutario de los servicios de salud, a la que deroga expresamente, define (art. 29) los principios básicos y las líneas maestras que deben regir la provisión de puestos de trabajo y la selección de personal en los distintos ámbitos que integran el Sistema Nacional de Salud, que, con carácter general, deben atender a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Es especialmente importante subrayar el principio según el cual la provisión de puestos debe responder a una «planificación eficiente de las necesidades de recursos y programación periódica de las convocatorias». Asimismo, todos estos temas constituyen materia de negociación con las organizaciones sindicales, quienes están llamadas a participar en «la determinación de las condiciones y procedimientos de selección, promoción interna y movilidad, del número de plazas convocadas y de la periodicidad de las convocatorias».

La selección del personal estatutario fijo debe efectuarse, siempre según la misma norma básica, con carácter periódico. Asimismo, dicha selección debe efectuarse a través de convocatoria pública y mediante procedimientos que garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de competencia. El Estatuto Marco establece una preferencia general por el sistema de concurso-oposición, si bien permite, en determinadas circunstancias, seleccionar personal fijo mediante concurso. Por el contrario, en materia de selección de personal temporal, el Estatuto (art. 33) no establece una preferencia general por un procedimiento u otro, remitiendo esta cuestión prácticamente en bloque a la negociación colectiva. Las únicas condiciones que se establecen desde la norma estatal son que los procedimientos «permitan la máxima agilidad en la selección», y, naturalmente, respeten los principios constitucionales en relación con el acceso al empleo público.

Establecidos los principios y reglas básicas por el Estatuto, la regulación específica y la puesta en práctica de los procedimientos de selección del personal se llevan a cabo en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Las necesidades de cada servicio territorial de salud determinan, así, los ámbitos y la dinámica de las convocatorias de selección del personal. Todo ello debe realizarse mediante el instrumento de la planificación. La planificación de los recursos humanos en las Administraciones sanitarias, como ocurre en el conjunto de la Administración, se concibe como una herramienta para mejorar la calidad y eficiencia de los servicios. De ahí que la norma estatutaria (art. 12) obligue a llevar a cabo, en el ámbito de cada servicio de salud, una planificación eficiente de las necesidades de personal, y una programación periódica de las convocatorias de selección, promoción interna y movilidad. En todo ello debe jugar un papel determinante, como se ha visto, la negociación entre las Administraciones y las organizaciones sindicales representativas, aun con las limitaciones que encuentra la negociación colectiva en las AAPP.

La adecuada ordenación del conjunto de aspectos que integran el estatuto del personal de la sanidad, desde la selección e ingreso a la carrera profesional, el régimen de derechos, la estabilidad en la relación de prestación de servicios, etc., constituye un instrumento esencial para garantizar la calidad del Sistema Nacional de Salud, y está, así, estrechamente vinculado con los objetivos y fines que persiguen las normas que lo organizan y lo regulan, principalmente las Leyes 14/1986, General de Sanidad, y 16/2003, de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. La existencia y permanencia en el tiempo de un elevado número de trabajadores de la sanidad con una relación de temporalidad que no responde a necesidades causales en la prestación de los servicios sanitarios va en detrimento de los objetivos de modernización, mejora y calidad del sistema, en tanto en

cuanto los profesionales sanitarios constituyen el principal activo del mismo. La reciente Ley de Cohesión y calidad reconoce, al respecto, que «el desarrollo profesional constituye un aspecto básico en la modernización del Sistema Nacional de Salud». En este sentido, la inestabilidad laboral de numerosos profesionales sanitarios puede menoscabar tales fines al perjudicar el desarrollo de la carrera profesional de aquéllos.



## CAPÍTULO 3

### CAUSAS DE LA TEMPORALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

---

El diagnóstico hasta aquí realizado permite constatar, como primera evidencia, que el empleo público en España registra un nivel de temporalidad que cabe calificar de alto o muy alto, en todo caso muy superior a los objetivos señalados por el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas en los acuerdos de concertación negociados en el ámbito de la Administración pública.

La alta tasa de temporalidad y su evolución ascendente en el último periodo se han venido gestando, por otra parte, a pesar de las medidas de contención y de reducción de la temporalidad impulsadas desde tales acuerdos e incorporadas en las leyes de presupuestos y reales decretos anuales sobre oferta de empleo público. Ello no obstante, los datos correspondientes al último año parecen apuntar a una ralentización del crecimiento de la tasa de temporalidad, aunque hace falta tiempo para ver si esta situación se consolida, y, en su caso, saber en qué medida puede responder a los efectos positivos derivados de la puesta en práctica de medidas de reducción de la temporalidad con base en los Acuerdos Administración-sindicatos.

Dicho diagnóstico, sobre evolución de la temporalidad, su distribución administrativa y territorial, y el perfil de la misma atendiendo a diversas variables

significativas, permite pensar que el problema abordado responde a un conjunto de factores que se caracteriza por su amplitud y complejidad. Se hace necesario, pues, indagar las posibles causas de lo que parece un volumen de temporalidad en el empleo público que excede de un nivel razonable de personal no fijo al servicio de las Administraciones, imprescindible para atender a necesidades de carácter temporal estructural en la prestación de las actividades y servicios públicos por parte de aquéllas.

Las causas de la situación analizada en el presente Informe son, pues, múltiples y de naturaleza diversa, económicas o financieras, organizativas, jurídicas, etc., y las mismas presentan una distinta incidencia según los diferentes ámbitos de la Administración. Por ello, no cabe reducir o simplificar la explicación causal de una situación compleja que se ha venido alimentando a lo largo de muchos años en un contexto de cambios profundos y, a veces, acelerados de la Administración española y de los servicios públicos que presta.

A efectos de una mejor exposición, convendría recordar algunos aspectos importantes de ese contexto evolutivo, únicamente con el propósito de enmarcar la tendencia que ha venido experimentando el empleo público, y, dentro de él, el empleo temporal en nuestro país, sin que ello suponga señalar aún las causas del crecimiento registrado por esta última.

En este sentido, en los últimos decenios se ha asistido a una importante expansión del sector público, en su vertiente de provisión de servicios públicos. La provisión pública de servicios básicos o esenciales y su extensión al conjunto de la población han condicionado, en el transcurso de estos años, un importante crecimiento en la dotación de personal al servicio de las AAPP para garantizar su desarrollo.

Éste ha sido un proceso especialmente visible en relación con el grueso de los grandes servicios, como la educación o la sanidad, pero también cabe enmarcar en él la creciente prestación de servicios, a veces complementarios de los anteriores, por parte de las Corporaciones Locales, en su condición de Administración más cercana a los ciudadanos.

Al mismo tiempo, la naturaleza de muchas de las nuevas actividades de la Administración ha podido facilitar un recurso creciente a personal vinculado por una relación jurídica laboral, al margen de la selección y nombramiento de nuevo personal funcionario en los cuerpos y escalas existentes o de nueva creación. Ambas clases de personal, no obstante, se encuentran afectadas por tasas de temporalidad relativamente altas, que varían dependiendo del nivel de la Administración en que nos situemos.

Otro elemento de contexto viene dado por una realidad de sucesivas reformas del marco normativo regulador de la función pública y del personal al servicio de las AAPP, que arranca en 1984 y que, desde entonces, se ha visto afectado por ulteriores y frecuentes modificaciones, motivada alguna de ellas por pronunciamientos del Tribunal Constitucional que afectaron a aspectos tan relevantes como la necesaria determinación en la propia Ley de la reserva de puestos de trabajo a cubrir por funcionarios, y la delimitación de los que se pueden desempeñar por personal laboral. Reformas que, asimismo, han afectado a aspectos sustanciales y básicos para la dotación de empleo en las AAPP tales como la oferta de empleo público, la provisión de puestos de trabajo o la promoción de personal, entre otras.

No menos relevantes han sido, en este sentido, las reformas normativas que han afectado a importantes colectivos de empleados públicos, como los profesionales de la sanidad y de la educación, algunas de ellas en años muy recientes, o la progresiva aprobación de las respectivas leyes de función pública de las Comunidades Autónomas, que incorporan criterios diferenciales en aspectos relevantes como la regulación del personal temporal a su servicio, entre otros.

Hecho, este último, que remite a otro aspecto relevante de contexto como es el desarrollo en estos años del proceso de descentralización autonómica que ha supuesto la progresiva traslación, desde la Administración central a las Comunidades Autónomas, de importantes funciones y servicios, con las dotaciones de recursos y de personal correspondientes. Dicho proceso ha determinado, por una parte, un importante cambio en la estructura del empleo público en España, en atención a la Administración empleadora, y ha supuesto asimismo el surgimiento de una función pública autonómica sujeta a una ordenación propia, dentro de las bases de régimen jurídico reguladas por el Estado. Por otro lado, el desarrollo de los servicios de los que son competentes las Comunidades Autónomas, con sus propias prioridades políticas en cuanto a intensidad y orientación del gasto, ha determinado en ellas dinámicas propias y diferenciadas en relación a la dimensión de las plantillas y a la provisión de los recursos humanos necesarios para garantizar la prestación de tales servicios.

Por último, no cabe olvidar que la evolución ascendente de la temporalidad en el empleo público se ha venido produciendo en un contexto de elevada temporalidad del mercado de trabajo español en su conjunto, habiendo comenzado a reducirse la misma en el sector privado sólo en los últimos años, desde el pico máximo de más del 40 por 100 que alcanzó en éste a mediados de los años noventa. Hasta esos mismos años, además, existían amplias posibilidades de recurso a una muy diversa gama de modalidades contractuales temporales, incluida la contratación temporal no causal de fomento del empleo.

En ese contexto, los tribunales, en ausencia de una intervención expresa y clara del Legislador en este terreno, han venido otorgando a las AAPP un tratamiento en términos generales favorable a las mismas, en atención a la consideración especial que cabe atribuirles, cuando, actuando como empleadoras, han procedido a utilizar las diferentes vías de contratación laboral temporal de forma irregular en ocasiones. Dicha jurisprudencia ha dado pie en determinados períodos a un mayor margen de flexibilidad para la Administración en cuanto que determinadas prácticas no han llevado aparejada la consecuencia de estar y pasar por la consideración como fijas de relaciones de trabajo previstas y concertadas inicialmente con carácter temporal, como ocurriría si el empleador fuese un sujeto no público sino privado. En paralelo, un tratamiento similar se ha producido, en el ámbito correspondiente, respecto del nombramiento de personal funcionario o estatutario que ha permanecido largo tiempo en situación de interinidad.

Las AAPP, así, no siempre se han visto confrontadas a las consecuencias negativas de un actuar desviado en materia de contratación temporal, en los casos en que éste se ha verificado. El resultado de todo ello ha sido la existencia de una cobertura para situaciones de temporalidad que se han podido prolongar en el tiempo, o que no respondían en su origen a verdaderas necesidades temporales. En la fase final de esta evolución se ha terminado acuñando una fórmula o solución jurídica que da carta de naturaleza a la figura del trabajador indefinido no fijo, la cual guarda un paralelismo bastante claro con la situación de los interinos por vacante en la función pública<sup>40</sup>. Todo lo anterior configura, a la postre, unas posibilidades más elásticas de utilización de la contratación temporal cuando el empleador es la Administración.

A la situación descrita en relación con la contratación de personal laboral temporal cabe añadir que, en relación con el nombramiento de personal funcionario interino, en ocasiones también se ha podido producir un incumplimiento de los mandatos específicos en relación con nombramientos funcionariales o estatutarios de carácter temporal, que ha hecho que los mismos no siempre se ajusten a una causa legal justificativa. En tales supuestos, la vulneración de las reglas sobre nombramiento de interinos tampoco tiene como consecuencia una transformación en relaciones funcionariales de carrera, por la aplicación de los mismos principios constitucionales.

<sup>40</sup> La propia STS de 27 de mayo de 2002, cit., reconoce que «no puede producir preocupación jurídica equiparar la extinción de estos contratos con la de los interinos por vacante, porque la justificación de la existencia de unos y de otros responde a una misma causa y necesidad. Donde se sitúa la diferencia de tratamiento legal entre el interino por vacante y el indefinido temporal es durante la vigencia y desarrollo del contrato, al negar cualquier consecuencia negativa que pudiera mermar los derechos laborales, sindicales y de Seguridad Social del trabajador, por una pretendida e inexistente temporalidad» (FJ 11.º).

Analizado este contexto básico, cabe decir que la diversa incidencia que presenta la temporalidad de los empleados públicos en los tres niveles de Administración existentes en España, junto con otros datos como la diferente afectación por clases del personal a su servicio, según se trate de personal funcionario o laboral, apuntan a que, junto a causas de alcance general predicables de la Administración en su conjunto, concurren otras de naturaleza más específica que pueden explicar en mayor medida la temporalidad en cada nivel concreto de la Administración. O, si se quiere, cabría hablar de causas de la temporalidad pública en términos generales o amplios, y de una diferente incidencia de las mismas según se sitúe el foco de análisis en la Administración central, autonómica o local.

### 3.1. CAUSAS DE ALCANCE GENERAL

#### 3.1.1. De naturaleza económica y presupuestaria

Un primer bloque de causas apunta directamente a la posible insuficiencia de los recursos destinados a dotar las plantillas de funcionarios y personal laboral. El crecimiento de la tasa de temporalidad en las AAPP puede haber venido influido, así, tanto por una política de topes o de contención de la dotación de recursos humanos, con carácter general, como por necesidades de gasto en nuevos servicios y actividades en expansión que no van acompañadas, sin embargo, de una base financiera y presupuestaria estable y previsible.

- En el último decenio, las leyes anuales de presupuestos han venido imponiendo criterios restrictivos para la dotación de plazas de nuevo ingreso del personal al servicio de todas las AAPP. Esta política de restricción, en el marco de una política presupuestaria de contención del gasto público, tuvo su punto álgido a partir de los Presupuestos Generales del Estado para 1997, con la fijación de un tope máximo del 25 por 100 sobre la tasa de reposición de efectivos, como ha quedado expuesto más arriba. La restricción de la oferta de empleo público en el conjunto de las Administraciones, si bien con excepciones para determinadas Administraciones territoriales, y a pesar de haberse suavizado a partir de las leyes de presupuestos de los dos últimos ejercicios, ha actuado estos años, y sigue actuando, como un corsé que ha limitado las posibilidades de reposición de las bajas ocasionadas en las plantillas de personal fijo, funcionario o laboral, y, al mismo tiempo, ha frenado la dotación para nuevas actividades. La severa limitación de las ofertas anuales de empleo que ha existido durante varios años, y que continúa más atenuadamente, ha constituido

un instrumento para la contención del gasto en el capítulo de personal que ha afectado por igual a organismos «excedentarios» y «deficitarios», agravando la situación de partida de estos últimos. Todo ello ha justificado un mayor recurso a los mecanismos de provisión temporal de los puestos de trabajo, repercutiendo tanto en el incremento de la contratación laboral temporal como en el nombramiento de funcionarios interinos, a pesar de las prohibiciones expresas en contra que aparecen en las leyes de presupuestos de los últimos años<sup>41</sup>.

Las limitaciones a la reposición de efectivos se enmarcan, asimismo, en un contexto de recurso importante a la externalización de actividades por parte de las AAPP, canalizándose a través de la contratación administrativa y del correspondiente capítulo de inversiones la provisión de un volumen relevante de obras y servicios. Esta tendencia marcada dentro de la gestión pública determina, entre otras consecuencias, unas menores necesidades de personal propio de las Administraciones y facilita una política de contención del capítulo de personal. Al mismo tiempo, apunta otra perspectiva del problema de la temporalidad, en relación con la naturaleza del empleo en las empresas que contratan por estas vías con la Administración.

Cabe recordar que los Acuerdos entre la Administración y las organizaciones sindicales más representativas en la función pública han incidido en la necesidad de delimitar claramente el espacio que corresponde a la Administración en gestión directa y aquello que se puede legítimamente externalizar. Sobre esta base, dichos Acuerdos han enfocado la problemática de la temporalidad no únicamente en relación a la provisión de los puestos de trabajo por personal fijo o temporal en el ámbito público, sino con una perspectiva más general de estabilidad en el empleo que comprende estas otras formas de provisión de servicios públicos. El carácter temporal de buena parte del empleo generado en dichas empresas es un dato que debería tenerse en cuenta, así, a la hora de adoptar medidas orientadas a la reducción de los niveles generales de temporalidad.

- Otro problema que cabe señalar es el relativo a la inadecuada o insuficiente capacidad de financiación para la prestación de determinados servicios, respecto de los cuales existe una demanda creciente, o nueva, por parte de las Administraciones. La falta de adecuación entre la dimensión de las necesidades y la capacidad real de financiación de las Administraciones

<sup>41</sup> Véase la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999, y las correspondientes a los ejercicios sucesivos.

territoriales, especialmente en importantes servicios, como la educación y la sanidad, que se extienden a toda la población, y que son particularmente sensibles a los cambios sociales y demográficos que están teniendo lugar de manera intensa y acelerada en los últimos años, ha dado lugar a situaciones de déficit presupuestarios y endeudamiento, o al recurso a financiaciones extraordinarias y no permanentes, procedentes de programas y fondos finalistas, distintos en todo caso de las vías ordinarias y estables de financiación.

En relación al capítulo de personal, las anteriores condiciones, respectivamente, dificultan o frenan una política decidida de estabilización de empleo temporal, de cobertura definitiva de vacantes y sustitución de empleo interino, y favorecen el recurso a la práctica de contratación de personal laboral no fijo, generalmente por el periodo que dura la financiación de programas temporales, para la atención de necesidades que tienen un carácter permanente.

Asimismo, debe recordarse que el Estatuto de los Trabajadores recoge de manera expresa (art. 52) una causa de extinción del contrato por causas objetivas en estos supuestos, lo cual supone un tratamiento diferenciado cuando el empleador es la Administración pública.

Por otra parte, las limitaciones de tipo presupuestario para la financiación de importantes servicios sanitarios, educativos, etc., entre otras, pueden situarse asimismo en el origen del recurso a la contratación de personal interino y temporal motivado por la estructura retributiva aplicada a este tipo de personal, que, por la ausencia en algunos casos de determinados componentes, y otras condiciones de trabajo, pueden representar un ahorro para las AAPP.

### 3.1.2. De naturaleza jurídica y organizativa

Un segundo tipo de causas señala a la regulación y a la utilización de los instrumentos y mecanismos que poseen las AAPP para estructurar y planificar sus necesidades de recursos humanos, y para proveer los puestos de trabajo del personal a su servicio. La evolución y permanencia de la temporalidad guarda relación, así, con la adecuación de las RPT, la utilización de la planificación estratégica en la ordenación del empleo público, las convocatorias y procedimientos de selección de personal para la cobertura de vacantes con carácter definitivo, y la eficacia de otros mecanismos de provisión de puestos como, por ejemplo, la movilidad de los empleados públicos.

- En orden de importancia, una causa de primera magnitud radica en la utilización que un buen número de Administraciones llevan a cabo de la selección de personal como vía de provisión definitiva de los puestos de trabajo que están dotados presupuestariamente y que figuran en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo. Las prácticas en relación con las convocatorias de selección de personal de nuevo ingreso, y la correspondiente provisión, para dotar las plazas vacantes que no están sujetas a una reserva de puesto, configura uno de los principales motivos de la temporalidad en el empleo público y de la prolongación en el tiempo de las situaciones de interinidad. En no pocos casos, las convocatorias para cobertura definitiva de plazas vacantes permanecen sin llevarse a efecto durante mucho tiempo. No existe, salvo excepciones, una práctica asentada de convocatoria periódica y sistemática, preferentemente con carácter anual, de las plazas vacantes, en muchos casos cubiertas por personal interino, para su provisión definitiva. En algunos casos, esta práctica puede obedecer incluso a una regulación insuficiente, deficitaria, de las ofertas de empleo público anuales y de los procesos de cobertura, desde la publicación a la convocatoria y la provisión.

Esta situación ha motivado que el reciente Informe del Defensor del Pueblo<sup>42</sup> plantee de manera reiterada, como una de sus principales recomendaciones, la convocatoria sistemática, con periodicidad anual, de los procedimientos para la cobertura de las plazas vacantes que figuran en las plantillas de personal con su correspondiente dotación económica, así como la incorporación en las ofertas de empleo público anuales de todas las vacantes desempeñadas por personal interino y temporal.

Por otro lado, los procedimientos de acceso al empleo público no se desarrollan, en muchos casos, con la agilidad y la celeridad necesarias para, respetando en todo caso las garantías inherentes a los mismos y la salvaguardia de los principios constitucionales y legales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, permitir al mismo tiempo la dotación de personal en tiempo razonable y garantizar la prestación del servicio por la Administración y la actuación eficaz y eficiente de la misma. Se asiste, en no pocas ocasiones, a procesos excesivamente lentos, muy dilatados en el tiempo, lo que motiva una de las causas objetivas que justifican la provisión temporal de los puestos, mediante interinos, por el tiempo necesario hasta la cobertura efectiva de la plaza tras la incorporación de quienes superan el proceso selectivo. A su vez, la existencia de un alto

<sup>42</sup> *Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público*, Madrid, 2003, cit.

volumen de personal interino hace más complicado el desarrollo del propio concurso, como consecuencia de la movilidad de un importante volumen de personal que ya está al servicio de la Administración, especialmente en ámbitos como el de la sanidad.

- La incidencia de la temporalidad también está en relación con la utilización que se hace de los otros mecanismos de provisión de puestos de trabajo distintos de la selección de personal externo, a los que pueden y deben recurrir las AAPP en el marco de una ordenación eficiente y racional de los recursos humanos. Así, en muchos casos, no se aplican de manera eficiente los procedimientos de provisión interna como los concursos de méritos, concebidos por la legislación de función pública como el instrumento ordinario a tal fin, o las convocatorias de libre designación, reservadas para la provisión de puestos de trabajo de especial responsabilidad. Por otro lado, mecanismos como la reasignación de efectivos podrían ver aumentada su virtualidad en el marco de una utilización más amplia de los planes de empleo como instrumento de ordenación y previsión.

Asimismo, también es poco eficiente y está poco desarrollada la utilización de medios que tienen a su disposición las AAPP para la gestión de personal como los mecanismos de movilidad de los empleados públicos. En particular, la movilidad de los trabajadores públicos en todo el territorio nacional se puede estar viendo obstaculizada por la insuficiencia de mecanismos de coordinación y colaboración entre las distintas Administraciones, y, en ocasiones, por el interés de las propias Administraciones en favorecer el acceso a sus plazas de empleo público de las personas residentes en su propio ámbito territorial.

- El mayor o menor recurso a la contratación o nombramiento de personal temporal puede estar condicionado asimismo, entre otros importantes factores, por la existencia y la adecuación de la correspondiente relación de puestos de trabajo. La RPT fue concebida desde la Ley 30/1984 (LRFP) como el instrumento técnico para llevar a cabo la ordenación del personal «de acuerdo con las necesidades de los servicios».

Dicho instrumento juega, en el ámbito de la Administración estatal, el importante papel de deslindar los puestos de trabajo que deben desempeñarse por funcionarios (y dentro de ellos los que pueden ser ocupados por personal eventual) de aquellos otros que pueden dotarse con personal laboral. Asimismo, la creación, modificación, refundición o supresión de puestos de trabajo se realiza a través de ella. Pero, sobre todo, es importante

destacar que la provisión de puestos de trabajo de personal funcionario y la realización de nuevos contratos de personal fijo exigen que los puestos correspondientes figuren en las respectivas RPT.

Aunque en este punto la LRFP no tiene carácter de norma básica, y no es de aplicación, en principio, fuera de la Administración del Estado, las RPT constituyen un instrumento ampliamente utilizado como una de las principales herramientas de penetración de técnicas laborales en la organización de la función pública, que redunda en la mejora de la misma. Pues bien, la adopción de este instrumento viene ignorada en determinados niveles de las AAPP, lo que constituye una fuente de confusión sobre el personal fijo necesario, posibilitando el recurso a la contratación de personal temporal para la provisión de necesidades permanentes y habituales.

- Complementariamente a lo anterior, los planes de empleo podrían constituir un instrumento válido para diseñar las necesidades futuras de recursos humanos, anticipándose a las múltiples vicisitudes que pueden tener repercusiones sobre las dotaciones de personal, por transformaciones organizativas y de los servicios que se prestan, o por cambios en las situaciones jurídicas y administrativas del personal. Hasta el momento, sin embargo, los planes de empleo no han tenido esta virtualidad.

La LRFP, tras la modificación que experimentó en 1993, incorporó esta herramienta para el conjunto de las AAPP, con la finalidad de establecer las actuaciones a desarrollar para una óptima utilización de los recursos humanos. Entre otros elementos que pueden ser propios de los planes de empleo figuran las previsiones sobre modificación de estructuras organizativas y puestos de trabajo, mecanismos de provisión de puestos (reasignación de efectivos, concursos de provisión de puestos en ámbitos determinados), prestación de servicios a tiempo parcial, o, más importante si cabe, las necesidades adicionales de personal que deberán integrarse, en su caso, en la oferta de empleo público<sup>43</sup>.

Los planes de empleo han sido utilizados en muy escasa medida por las distintas Administraciones, organismos y áreas administrativas, que no

<sup>43</sup> En ámbitos específicos, como la sanidad, los fines que cumple la planificación aparecen relacionados más estrechamente, en su normativa reguladora, con el objetivo de empleo estable. Entre otros fines, la planificación debe estar orientada a la estabilidad del empleo «en orden a mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios». Se prevé, así, que en cada servicio de salud se proceda a una planificación eficiente de las necesidades de personal, y a la programación periódica de las convocatorias de selección, promoción interna y movilidad. Véanse los artículos 12 y 13 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

los han acabado de incorporar como objetivo para la ordenación y aprovechamiento óptimo de los recursos humanos. Esto resalta aún más teniendo en cuenta las transformaciones derivadas del proceso de descentralización que ha tenido lugar en estos años, con la transferencia de personal desde la Administración central a la autonómica. Al margen de dicho proceso, además, los planes de empleo no se han utilizado en estos años como la herramienta cualificada que pueden representar para estabilizar el empleo público.

- Otro factor con incidencia en el volumen de temporalidad estriba en la utilización que llevan a cabo las AAPP de las modalidades de contratación previstas y reguladas en el ordenamiento jurídico. Cabe empezar diciendo que los datos ofrecidos por la EPA plantean una limitación importante a la hora de discernir cuáles son las fórmulas reales de contratación y de nombramientos temporales, utilizadas por las Administraciones, y con qué intensidad se recurre a cada una de ellas. Así, en términos generales, los tipos o variables de contratos recogidos por dicha fuente no se corresponden necesariamente con la definición y delimitación legal de las diversas modalidades contractuales, lo que dificulta un análisis más aproximado de este aspecto. Más específicamente, dicha limitación surge a la hora de conocer en detalle la utilización de figuras como la interinidad, dado que la EPA recoge en su clasificación la interinidad como correspondiente a la sustitución de un trabajador, normalmente con derecho a reserva del puesto. Con ello, resulta difícil o imposible conocer las cifras precisas de otro tipo de situaciones de interinidad, como las «interinidades por vacante», que revisten gran importancia en el empleo público. Por último, aquella fuente agrupa un número de contrataciones temporales bajo la rúbrica «temporales de otro tipo y no saben», de la que no cabe conocer con exactitud su composición y que, en el ámbito del empleo público, representa un número elevado, con una importancia significativa en todos los niveles de la Administración, con lo que ello supone de dificultad añadida para el análisis.

No obstante estas dificultades, cabe afirmar que, en un número de casos, se formalizan como contrataciones temporales actividades que responden a necesidades permanentes y que se reiteran año tras año en el marco de campañas estacionales o de temporada<sup>44</sup>. Sin embargo, la

<sup>44</sup> La EPA registra un número de contratos expresamente clasificados como «temporal estacional o de temporada» reducido (algo más de 16.000), aproximadamente como la cifra de contratos fijos discontinuos (algo más de 17.000). No es fácil, no obstante, determinar si dicha rúbrica, junto con la de fijos discontinuos, cubren el conjunto de actividades fijas y periódicas que se llevan a cabo por las Admi-

importancia de la utilización del contrato indefinido a tiempo parcial o el de fijos discontinuos por las AAPP aparece bastante reducida, alcanzando cada una de ellas en el conjunto del empleo público una proporción que es inferior a la mitad de la que representan las mismas en el sector privado de la actividad<sup>45</sup>. La contratación de personal laboral para la atención a actividades y tareas que forman parte del volumen normal de actividad y que tienen lugar en períodos limitados y concentrados del año podría canalizarse, así, mediante el recurso a la contratación indefinida a tiempo parcial o a la figura del contrato para trabajos fijos y periódicos de carácter discontinuo, según que las actividades se repitan o no en fechas ciertas, respectivamente<sup>46</sup>. Por otro lado, en el ámbito funcional la legislación no parece adaptada para permitir, de una manera clara, la atención de este tipo de necesidades periódicas y no permanentes mediante modalidades *ad hoc*. De igual manera, resulta ajena al ordenamiento de la función pública la prestación de servicios a tiempo parcial, todo lo cual puede estar repercutiendo en un mayor recurso a la contratación temporal como mecanismo sustitutorio.

Resulta inadecuado el uso de programas anuales de fomento del empleo para la cobertura de necesidades de personal de algunas Administraciones. Así, bajo la cobertura de una mejora de la ocupabilidad del trabajador, y con una financiación que procede de las cotizaciones sociales por desempleo de empresas y trabajadores, se está amparando el mantenimiento de determinados servicios que, si van a realizarse de manera regular, debieran atenderse por otras vías.

---

nistraciones cada año. Al respecto, cabe recordar que durante tiempo se ha considerado ajustada a derecho la contratación para actividades estacionales o de temporada, como las de prevención de incendios, mediante la modalidad del contrato para obra o servicio, cuando se trataba de la ejecución de programas sujetos a disponibilidades presupuestarias, solución avalada por el Tribunal Supremo en una jurisprudencia que, posteriormente, ha resultado matizada y corregida (*véase supra* apartado 2.1.4).

<sup>45</sup> Conforme a los últimos datos disponibles de EPA, el número de contratos indefinidos a tiempo parcial constituye menos de un 1,4 por 100 en el empleo en las AAPP, alcanzando el 2,8 por 100 en el sector privado, datos que, en todo caso, deben enmarcarse en el limitado desarrollo que presenta el trabajo a tiempo parcial en España por comparación con otros países de su entorno. Por su parte, el contrato de fijos discontinuos supone un 0,8 por 100 entre el total de empleados públicos, mientras que asciende al 1,9 por 100 entre los asalariados del sector privado.

<sup>46</sup> Véanse los artículos 12.3 (contrato indefinido a tiempo parcial) y 15.8 (contrato de fijos discontinuos) del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

### 3.2. CAUSAS DE ALCANCE ESPECÍFICO

El análisis de la temporalidad en el empleo público arroja una importancia de la misma muy distinta en función de los ámbitos o niveles de la Administración que se consideren. Por ello, junto a las causas de alcance general anteriormente expuestas, cabe plantear la presencia de factores específicos, o de causas que presentan una incidencia especialmente acentuada, capaces de explicar lo que aparece como una amplia diversidad de situaciones.

#### 3.2.1. Administración central

La tasa de temporalidad en este nivel de la Administración es la más baja dentro del conjunto del sector público, y la misma afecta mayoritariamente a personal contratado laboral, así como a un colectivo muy específico, como es el personal de las Fuerzas Armadas, que supone algo más de la mitad del total de asalariados temporales en este ámbito, y que trae justificada la vinculación de carácter temporal por la propia naturaleza del servicio que presta. Es importante destacar, asimismo, los procesos de consolidación de empleo temporal y de sustitución de empleo interino que se llevan a cabo en un ámbito más limitado de aquélla, la Administración General del Estado, fruto de los Acuerdos entre la Administración y las organizaciones sindicales más representativas, y que pueden conducir en un periodo razonable de tiempo a alcanzar el objetivo general planteado por aquéllos de situarse en un máximo del 8 por 100 de temporalidad.

No obstante la tasa de temporalidad relativamente baja que presenta, cabe destacar en este nivel de la Administración algunos datos tales como que la oferta de empleo público sigue estando constreñida, al limitarse al 100 por 100 de la tasa de reposición, si bien aquí los procesos de oferta de empleo público presentan una regularidad en la convocatoria y cobertura. Asimismo, cabe destacar la relevancia de algunos tipos de contratación, como los de temporada, y los contratos para obra o servicio determinados, mediante los cuales se pueden estar canalizando una serie de actividades estacionales y periódicas de la Administración que cabría considerar si no deberían formalizarse mediante fórmulas contractuales estables como el contrato de fijos discontinuos o incluso la contratación a tiempo parcial de duración indefinida, según los casos.

### 3.2.2. Comunidades Autónomas

En el ámbito de la Administración pública autonómica, esto es, el personal al servicio de las consejerías y organismos autónomos, se ha visto cómo la temporalidad alcanza actualmente una tasa algo superior al 20 por 100, alrededor de los 63.000 efectivos, situándose en un nivel intermedio entre las tasas registradas por la Administración central y la local. En los últimos años, la mayor parte de las Comunidades Autónomas han adoptado objetivos de estabilización de empleo y de reducción de la temporalidad entre el personal a su servicio, mediante la convocatoria de procesos de selección de personal en oferta de empleo público. No obstante, también en este último periodo algunas Comunidades Autónomas han aumentado sus tasas de temporalidad, lo que ha hecho que el volumen de temporalidad total en este ámbito de la Administración se haya mantenido en una proporción elevada, con al menos cinco Comunidades que presentan tasas superiores al 25 por 100.

A partir de los datos que ofrece la EPA, complementados con los del *Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas*, se desprende una incidencia bastante repartida de la temporalidad entre el personal funcionario y los contratados laborales, resultando algo superior en el caso de estos últimos. Es notable la proporción que representan los funcionarios interinos en este nivel de la Administración, por contraste, por ejemplo, con lo que sucede en la Administración central. Un factor que explica en parte esta situación deriva de la transferencia de personal desde la Administración central a la autonómica, que incluyó a un cierto volumen de funcionarios que ya partían de una situación de interinidad prolongada.

Por otro lado, las leyes de función pública de las Comunidades Autónomas adoptan regulaciones bastante diferenciadas en aspectos centrales como el nombramiento y contratación de personal interino, en general con el fin de flexibilizar la normativa de selección, dotando así de una mayor rapidez y agilidad a la cobertura temporal de determinados puestos de trabajo. También mantienen diferencias importantes en el régimen de derechos de este tipo de personal, y en la regulación de las ofertas de empleo público.

Por lo que respecta al personal laboral, resulta difícil, con los datos que proporciona la EPA, conocer con suficiente precisión cuáles son las fórmulas reales de reclutamiento de este tipo de personal, y en qué medida el recurso por las Administraciones autonómicas a la contratación temporal responde a los fines y causas que justifican las distintas modalidades contractuales.

### 3.2.3. Entidades Locales

En el ámbito de las Corporaciones Locales, las cuales como se recordará registran la mayor tasa de temporalidad dentro del sector público, se ha visto asimismo cómo aquéllas han desarrollado una composición de su empleo en la que predomina ampliamente el personal laboral sobre los funcionarios. La elevadísima tasa de temporalidad que sufren aquéllos (57 por 100), al mismo tiempo, hace que más del 80 por 100 del personal no fijo al servicio de las Corporaciones Locales, lo que supondría por encima de los 130.000 trabajadores, sean contratados laborales bajo diversas modalidades. Por el contrario, es considerablemente menor el peso de los funcionarios interinos. En conjunto, todo lo anterior podría estar apuntando, en primer lugar, a problemas de adecuación, por insuficientes, de las plantillas o relaciones de puestos de trabajo, al registrarse una cantidad relativamente reducida de puestos vacantes no cubiertos<sup>47</sup>.

Pero en este ámbito cobran una mayor relevancia, sobre todo, las causas de naturaleza económica ligadas a la prestación de servicios por ayuntamientos y diputaciones y la capacidad financiera y presupuestaria de los mismos para atender a una demanda creciente de servicios y a nuevas necesidades. Las Corporaciones Locales constituyen el nivel de la Administración más cercano a los ciudadanos y, como tales, han venido asumiendo un volumen cada vez mayor de demandas de servicios sociales y de proximidad, muchas veces en competencias que serían propias de las Administraciones autonómicas. Desde la constitución de los primeros ayuntamientos democráticos, de la que se cumplen ahora veinticinco años, el nivel local ha experimentado un importante desarrollo con el que se han tratado de superar algunas importantes carencias históricas. Pero en los últimos años, además, el nivel local de la Administración se ha visto afectado por las demandas inducidas por importantes cambios sociodemográficos como, por ejemplo, el envejecimiento poblacional o la inmigración.

Así las cosas, la legislación de régimen local no ha experimentado una adaptación acorde con la realidad de las nuevas exigencias y demandas ciudadanas de actividades y servicios, privando de una cobertura legal suficiente y sólida a la atención presupuestaria que permite su correcta financiación. En no pocos casos, así, se da una insuficiencia financiera para la asunción de competencias y el desarrollo de actividades y una dependencia de programas o subvenciones anuales, en ocasiones mediante fondos externos, para la prestación de servicios a

---

<sup>47</sup> Ello a pesar de constituir las Corporaciones Locales, concretamente las de menos de 50.000 habitantes, una de las más importantes excepciones a los límites impuestos a la tasa de reposición en la oferta de empleo público, en los últimos años.

la comunidad. La dependencia de estos mecanismos de financiación diversos, coyunturales y no estables, repercute asimismo en la política de dotación de personal, acudiendo a la contratación de personal laboral temporal, incluida la utilización de programas públicos dirigidos a desempleados en realización de obras de interés general o social, para lo que, en muchos casos, es atención a necesidades de índole permanente y estructural.

Coherente con ello resulta la importancia que reviste en este ámbito la temporalidad ligada a una componente estacional o de temporada y la modalidad de contratación para obra o servicio determinados (el 37 por 100), si bien, una vez más, hay que recordar la limitación que presenta la EPA para un análisis más en profundidad desde esta perspectiva, que se concreta en el volumen de temporalidad bajo la rúbrica de «temporales de otro tipo o no saben».

La importancia de las causas presupuestarias viene avalada, sin embargo, por la realidad de cómo se distribuye cuantitativamente el personal no fijo entre los municipios, en atención a su tamaño. Como ya se vio, el grueso de la temporalidad de las Entidades Locales se localiza en los municipios de menos de 20.000 habitantes, los cuales tienen en términos generales una capacidad financiera más débil. En ellos se concentra más de la mitad del total de empleados temporales. Como también se vio, de este colectivo de empleados temporales en ayuntamientos pequeños, más del 90 por 100 son personal laboral.

### 3.2.4. Educación

En el ámbito de la educación, el problema de la temporalidad se concentra de manera intensa entre el personal funcionario docente, especialmente el de enseñanzas primaria y secundaria. Con carácter general, el sistema educativo español se asienta sobre los funcionarios docentes de carrera, si bien excepcionalmente se admite el nombramiento de funcionarios interinos para cubrir necesidades coyunturales, extraordinarias o urgentes. A pesar de esta preferencia, no obstante, la evolución de los efectivos en este ámbito ha conocido durante años un creciente aumento de personal no fijo, en particular de funcionarios que cubren temporalmente vacantes con carácter interino. De los más de 140.000 temporales que arroja la EPA en el conjunto de las Administraciones educativas, la mayor parte corresponde a funcionarios docentes, de los que se ha venido conformando así una importante bolsa de profesorado interino a lo largo de todos estos años. Cabe recordar que una evolución semejante en otros importantes ámbitos, como la sanidad, ha dado lugar a un proceso extraordinario y único de consolidación de empleo que está afectando a un importante volumen de personal.

Este aumento creciente de la temporalidad en la enseñanza pública se ha producido en paralelo al crecimiento de la plantilla del profesorado, en todos los niveles de la enseñanza, necesario para el desarrollo del sistema educativo en España. La universalización de la enseñanza básica, primero, y, más tarde, el crecimiento de la escolarización en la segunda enseñanza no obligatoria, bachillerato y formación profesional, y la expansión de la universidad, han constituido procesos sociales de primer orden que, junto con las sucesivas reformas educativas desarrolladas en los últimos quince años, han determinado unas importantes necesidades de crecimiento de las plantillas de personal docente.

Procesos y reformas que se han producido en paralelo a la descentralización educativa y la progresiva asunción de competencias en la materia por todas las Comunidades Autónomas. El traspaso de funciones y servicios en educación a las Comunidades Autónomas, realizado en dos períodos bien delimitados y distantes en el tiempo<sup>48</sup>, supuso asumir la plena capacidad de decisión, por parte de las Administraciones autonómicas, en aspectos cruciales como la intensidad y las prioridades del gasto en educación, la fijación de la estructura y dimensiones de su plantilla de personal docente, y la política de recursos humanos en este ámbito. En este punto, cabe recordar que existe una distribución muy desigual de los temporales de la educación en las distintas Comunidades Autónomas, de forma que casi el 59 por 100 del total se concentra en cuatro de ellas<sup>49</sup>, si bien hay otras que presentan también altas tasas.

A la hora de indagar las causas de la elevada temporalidad que se registra en la enseñanza pública, debe apuntarse, con carácter principal, a la insuficiencia de la oferta de empleo público agregada en este ámbito, orientada a estabilizar las plantillas de personal al servicio de las Administraciones educativas. En el ámbito de la educación parece que no existe, con carácter general, un problema grave de falta de adecuación de las plantillas, sin perjuicio de que puedan darse situaciones de necesidad puntual de revisar o adecuar aquéllas a una realidad social cambiante. Sin embargo, parece evidente que las Administraciones educativas no llevan a cabo convocatorias de selección de personal para la provisión definitiva de plazas, en la cantidad y con la periodicidad suficientes como para acometer una reducción sustancial de la temporalidad. Además, la realidad muestra que en las ofertas publicadas y en las convocatorias que se realizan no afloran todas las plazas cubiertas provisionalmente con personal interino.

<sup>48</sup> En el periodo 1980-1983 asumieron las competencias en educación: Cataluña, País Vasco, Galicia, Canarias, Andalucía y Comunidad Valenciana; Navarra en 1990; el resto de Comunidades Autónomas, las que accedieron a la autonomía por el artículo 143 de la CE, asumieron dichas competencias escalonadamente entre 1997 y 2000.

<sup>49</sup> Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid (véase *supra* apartado 1.3.4).

La escasez de procesos continuados y periódicos de dotación definitiva de plazas vacantes, exceptuando aquéllas sujetas a una reserva de puesto, parece haberse suplido en buena medida por el recurso frecuente al nombramiento de funcionarios interinos, lo que debería ser una excepción y, en todo caso, no una vía de ingreso paralelo a la función pública docente. Como se apuntaba en el diagnóstico antes expuesto, los altos porcentajes de temporalidad que se registran entre los empleados de menos de cuarenta años apuntan a la importancia que pueden estar desempeñando las contrataciones y nombramientos con carácter temporal como vía de acceso a las profesiones educativas. Por otra parte, la falta de convocatorias de selección y provisión definitiva de plazas, en número y regularidad suficientes, repercute en lo que parece una mayor permanencia en el tiempo de las situaciones de interinidad en este ámbito.

Por último, aunque las causas de la elevada temporalidad en educación estriben, principalmente, en lo anterior, no cabe ignorar la posible concurrencia de otros factores tales como la escasez de profesionales de la educación, en los cuerpos docentes de funcionarios, con la titulación y perfil necesarios para impartir determinadas enseñanzas, que debería abordarse mediante una política de catalogación de nuevos perfiles profesionales a fin de poder dotar establemente necesidades nuevas del sistema educativo, evitando así un mayor recurso a la contratación de personal temporal.

### 3.2.5. Sanidad

La sanidad pública española es uno de los ámbitos de la Administración que registra una mayor tasa de temporalidad (29 por 100), afectando a un colectivo de más de 153.000 personas, en su mayor parte personal sanitario. La conformación del servicio público de la sanidad y del moderno sistema de salud, a lo largo de los dos últimos decenios, se ha caracterizado por un fuerte incremento del número de profesionales al servicio de las Administraciones sanitarias y, asimismo, por un aumento constante de la temporalidad de dicho personal, como queda reflejado en la parte primera del informe. En su mayor parte, los trabajadores temporales de la sanidad son personal estatutario interino, si bien existe asimismo un colectivo importante de personal eventual destinado a garantizar la cobertura continuada de los servicios.

La provisión de personal por las Administraciones sanitarias no siempre se ha llevado a cabo con criterios de planificación y de ajuste de la dinámica de convocatorias de selección y provisión de puestos a las necesidades estructurales y en aumento que han derivado de la configuración del moderno sistema de

salud en España. En demasiadas ocasiones, 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, como bolsas de trabajo, concursos de selección de personal interino, etc., en un panorama de ausencia de regularidad en los procedimientos de provisión definitiva. La frecuencia de uso de estas vías de dotación de personal, para la cobertura de necesidades de naturaleza estructural o permanente, puede haber contribuido al volumen de temporalidad actualmente existente en el ámbito de la sanidad pública y su mantenimiento en el tiempo, dando lugar a una situación que el Defensor del Pueblo calificó en su Informe de «endémica temporalidad que arrastraba la ocupación de las plazas pertenecientes a las instituciones sanitarias»<sup>50</sup>.

Dicha situación motivó la negociación de un Acuerdo entre el INSALUD y las organizaciones sindicales representadas en la correspondiente mesa sectorial dirigido a poner término a este estado de cosas mediante una consolidación de empleo de carácter extraordinario. Posteriormente, con origen en dicho Acuerdo, se produjo la aprobación por ley<sup>51</sup> de un procedimiento excepcional y extraordinario de consolidación y provisión de plazas de personal estatutario en instituciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, por el que se han ofertado alrededor de 75.000 plazas correspondientes a 88 categorías. Con este procedimiento se pretende poner término a la alta temporalidad que se da en este ámbito, dotando numerosas vacantes mediante nombramientos estatutarios fijos.

El procedimiento extraordinario así aprobado habilitó a los servicios de salud para celebrar, por una sola vez, las convocatorias extraordinarias de consolidación de empleo. Dicho proceso se articula en dos fases: de selección de personal y de provisión de plazas, que se llevan a efecto mediante convocatorias diferenciadas. La superación de la fase de selección da paso a la situación de personal estatutario en expectativa de destino, hasta la asignación definitiva de plaza, en su caso, tras superar la correspondiente fase de provisión. El conjunto del proceso extraordinario se impulsa en el ámbito de cada servicio territorial de salud, para lo cual se establece la necesaria coordinación entre los mismos, y los principios básicos que deben regir la totalidad de las fases, entre ellos, la observancia de los principios constitucionales en el acceso al empleo público.

Este proceso extraordinario abarcaba inicialmente a las Comunidades Autónomas que, en el momento de su aprobación, no tenían transferidas las com-

<sup>50</sup> *Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público*, Madrid 2003, cit.

<sup>51</sup> Ley 16/2001, de 21 de noviembre (BOE 22 de noviembre).

petencias de gestión de la sanidad, habiéndose adherido posteriormente al mismo la mayor parte de las que habían recibido dichas transferencias. Al margen del mismo quedan tres Comunidades Autónomas: Cataluña, Navarra y País Vasco, que siguen procesos propios de consolidación de empleo temporal. En conjunto, el proceso extraordinario, sumado a los que tienen lugar en otras Comunidades, se espera que alcance a la práctica totalidad del personal estatutario interino que ocupa plazas vacantes no sujetas a reserva de puesto, lo que supondrá un importante paso adelante en la superación de la actual situación.

El problema, sin embargo, deriva de la excesiva dilación que está teniendo el mismo. Inicialmente, la Ley 16/2001 estableció como plazo límite para la realización de los procesos el de dieciocho meses desde la publicación de cada convocatoria. Posteriormente, sin embargo, se produjeron dos prórrogas sucesivas de dicho plazo<sup>52</sup>. En el momento de elaborar este Informe, el proceso se encuentra aún en su primera fase de selección, y, muy recientemente, se ha vuelto a ampliar en otro año el plazo para la finalización de los procesos de selección y provisión, a la vista de «la extrema complejidad del proceso de consolidación establecido»<sup>53</sup>. La amplia duración del proceso puede conllevar que se reproduzca, en buena medida, la acumulación de plazas ocupadas por personal interino, con lo que no se habría dado con la solución definitiva a este problema, que no parece que deba ser convocar otro proceso extraordinario.

De ahí que sea preciso buscar soluciones en el marco de la regulación ordinaria de los temas de personal al servicio de las Administraciones sanitarias, mejorando la ordenación de los procedimientos de acceso y la dinámica de su aplicación. La generalización y la regularidad de los procedimientos de selección e ingreso definitivo a la condición de personal estatutario fijo, con independencia de la provisión, inmediata o no, de destino definitivo a los así nombrados, parece ofrecer la respuesta para una gestión ordenada de la dotación de personal en el ámbito de la sanidad.

<sup>52</sup> Leyes 53/2002, de 30 de diciembre, y 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, que ampliaron dicho plazo, respectivamente, hasta finales de 2003 y finales de 2004.

<sup>53</sup> Real Decreto-Ley 9/2004, de 3 de diciembre (BOE 4 de diciembre), por el que se determina el plazo para la ejecución de los procesos previstos en la Ley 16/2001.

## CAPÍTULO 4

### CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

---

#### 4.1. CONCLUSIONES

##### 4.1.1. Generales

1. Con carácter previo, las principales fuentes de información disponibles, constituidas por la EPA y el *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*, aunque ofrecen información muy relevante, sin embargo presentan carencias e insuficiencias que dificultan la aproximación y el análisis del problema de la temporalidad del empleo en el sector público y las causas que determinan su actual volumen.

En el caso de la EPA, además de la diferencia en volumen de efectivos que muestra con respecto al *Boletín Estadístico*, recoge una clasificación de los asalariados públicos que plantea dificultades a la hora de conocer cuál es la Administración empleadora, como sucede con la clasificación de un importante volumen de empleo bajo la rúbrica de «Seguridad Social», que engloba tanto a personal de las Entidades gestoras y servicios comunes como a personal de actividades sanitarias, este último transferido en su mayor parte a las Comunidades Autónomas. Asimismo, la clasificación de los tipos de contratos utilizados en el sector público que recoge esta fuente no permite un conocimiento suficientemente pre-

ciso de las modalidades contractuales y de nombramientos temporales utilizados por las AAPP.

Por su parte, el *Boletín Estadístico del Ministerio de Administraciones Públicas* recoge de forma detallada la composición del personal dependiente de la Administración General del Estado, y entre este personal, al de carácter temporal, pero no ofrece información igualmente detallada sobre el personal dependiente de otras AAPP, y en particular sobre el personal temporal adscrito a las Comunidades Autónomas o Administraciones locales, y sobre el tipo de la relación de empleo.

2. En los últimos quince años, diversos factores han impulsado un importante aumento del empleo en las AAPP, que, al mismo tiempo, se enmarca en la importante creación de empleo total registrada en esos años. En conjunto, el peso relativo del empleo público sobre el empleo asalariado total ha disminuido ligeramente en ese periodo.

La evolución del empleo en las AAPP está en relación con el desarrollo del modelo autonómico, entre cuyos principales hitos están las transferencias en educación y sanidad y el desarrollo ulterior de estos grandes servicios. En conjunto, la evolución en términos de empleo de las Administraciones territoriales, Comunidades Autónomas y Entidades Locales ha condicionado un importante aumento neto en el volumen del sector público. Asimismo, ha determinado un profundo cambio en la estructura del mismo, de manera que, en la actualidad, las Comunidades Autónomas emplean a más de la mitad de los trabajadores públicos, la Administración local un 20 por 100, y la central un 17 por 100.

Gran parte del empleo público creado en estos años ha recaído en mujeres, especialmente a través de la progresiva feminización de algunas grandes actividades como la educación y la sanidad, lo que determina una estructura prácticamente paritaria entre ambos性es en el sector público. Al mismo tiempo, cabe destacar la estructura del empleo público por clases de personal, en atención a la naturaleza administrativa o laboral de su vínculo. Según esto, el 55 por 100 es personal funcionario de carrera, el 14 por 100 son funcionarios interinos y de otro tipo, y el 31 por 100 corresponde a personal laboral, contratado con carácter fijo o temporal.

3. La temporalidad en el sector público ha aumentado fuertemente en el periodo analizado hasta situarse la tasa actual (22,8 por 100) en más del doble de la que existía en 1987. Este aumento ha resultado especialmente intenso en el último periodo de expansión económica, registrándose un incremento de 6,1 puntos en la tasa de temporalidad entre 1997 y 2003.

A todas luces, el porcentaje de temporalidad global es excesivo desde el punto de vista de lo que puede constituir un razonable y necesario recurso de las AAPP al nombramiento y la contratación de personal no fijo para atender a necesidades de naturaleza temporal, o a situaciones imprevistas, extraordinarias o urgentes, y garantizar así la cobertura y prestación de los servicios y actividades en el cumplimiento de su función y fines constitucionales. Esta valoración viene respaldada por la comparación de España con los demás países miembros de la Unión Europea, siendo la tasa de temporalidad en nuestro país significativamente superior a la media comunitaria.

Esta conclusión se refuerza asimismo si se compara la tasa de temporalidad total con la que se registra en el ámbito de la Administración central, que sólo es aproximadamente la mitad de aquélla. Esto conecta con otra importante realidad, que es la muy diferente incidencia de la temporalidad en las tres AAPP. Así, a diferencia de la Administración central (12,9 por 100), la local registra una tasa mucho mayor (29,7 por 100), mientras que la Administración autonómica presenta una tasa prácticamente igual a la del conjunto del empleo público (20,5 por 100), si bien viene experimentando una tendencia al alza en los últimos años.

**4.** El sector público y el privado han seguido en los últimos años comportamientos y trayectorias opuestas en materia de temporalidad en el empleo. Así, mientras que en las AAPP, como ya se ha mencionado, el empleo de carácter temporal ha crecido a un ritmo intenso y en mayor proporción que el indefinido (56,1 y 43,9 por 100, respectivamente), elevando la tasa de temporalidad en más de 6 puntos desde 1997, en el sector privado la creación de empleo indefinido ha sido mayor que la de temporal (82 por 100 frente a 18 por 100), reduciéndose la tasa de temporalidad en 6 puntos desde ese mismo año. Ello resulta especialmente paradójico teniendo en cuenta que la actividad del sector privado, a diferencia de lo que ocurre con el sector público, se ha tenido que desenvolver en condiciones de competencia creciente.

El incremento de la temporalidad en el sector público ha afectado de forma especial a las mujeres, quienes han visto aumentar su tasa de temporalidad en mucha mayor medida que los varones. Nuevamente, este comportamiento difiere del registrado en el sector privado, en el que las tasas de temporalidad de hombres y mujeres se han reducido en similar proporción. Así, en el sector privado la brecha en tasa de temporalidad entre hombres y mujeres es de 4 puntos porcentuales, mientras que en el sector público es de 12 puntos. En suma, las mujeres soportan tasas de temporalidad considerablemente más elevadas que sus compañeros varones en todos los ámbitos y actividades de la Administración, siendo este rasgo especialmente relevante en sectores como la educación y la sanidad, y en la Administración local.

La variable territorial también resulta relevante por las diferencias que presentan las distintas Comunidades Autónomas en tasas de temporalidad, si bien en este terreno se dan unos resultados similares entre los sectores público y privado, coincidiendo en ambos las Comunidades con tasas mayores (Extremadura, Castilla-La Mancha, Canarias, Andalucía, Ceuta y Melilla) y menores (Cataluña, Madrid, La Rioja y Navarra) que el promedio nacional.

En el sector público se constata una mayor permanencia o prolongación en el tiempo de las situaciones de prestación temporal de servicios que en el sector privado. Poniendo en relación la incidencia de la temporalidad con la antigüedad del personal, se observa que los empleados públicos temporales con una antigüedad de 37 meses o más representan un porcentaje mucho mayor (27,5 por 100) que el de los asalariados temporales con la misma antigüedad en las empresas privadas (12,5 por 100). Ello refuerza la conclusión de que las relaciones de empleo temporales, en bastantes ocasiones, están cubriendo necesidades estructurales de la Administración.

5. En cuanto al marco jurídico básico y general del empleo público, cabe referirse, en primer lugar, a las limitaciones, establecidas por ley, que ha venido conociendo en los últimos años el empleo en las AAPP, tanto la reposición de efectivos como la dotación de nuevas plazas, lo que se ha materializado en la configuración de las ofertas públicas de empleo anuales. La más importante estriba en la fijación, con carácter general para todas las AAPP, del 25 por 100 como límite máximo para la tasa de reposición de efectivos, que se inicia con la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997.

Aunque el problema de la temporalidad ya constituía anteriormente una materia de debate entre la Administración y los sindicatos de función pública, quienes en el acuerdo suscrito para el periodo 1994-1997 incluyeron previsiones para estabilizar el empleo público, la importante restricción en la oferta de empleo público introducida a partir de 1997 coincide con el inicio de una etapa en la provisión de las vacantes del sector público que se caracteriza por el notable incremento de la temporalidad en el empleo en las AAPP. Esta limitación se verá progresivamente matizada por diversas excepciones y atenuada mediante la elevación del citado límite hasta el 100 por 100 de la tasa de reposición, por aplicación del Acuerdo entre la Administración y las organizaciones sindicales de 15 de noviembre de 2002.

Por otra parte, la tasa de temporalidad total en las AAPP ha seguido aumentando a pesar de las prohibiciones, asimismo introducidas en sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, de contratar o nombrar nuevo personal

temporal, salvo en situaciones excepcionales de necesidades urgentes, y no obstante la previsión de incluir en la oferta anual los puestos ocupados por funcionarios interinos o por contratados laborales temporales.

**6.** Uno de los principales objetivos del citado Acuerdo Administración-sindicatos para el periodo 2003-2004 radicaba en aumentar la estabilidad en el empleo de los trabajadores de la Administración pública mediante un control estricto de la temporalidad, lo que se reafirma en la reciente Declaración para el diálogo social en las Administraciones Públicas, de septiembre de 2004. Dicho acuerdo preveía la elevación del límite a la tasa de reposición en las leyes de presupuestos de años sucesivos, y la previsión de concentrar el nuevo empleo público en sectores prioritarios. Por otro lado, el Acuerdo reiteraba la necesidad de limitar el uso del contrato de inserción a la causa que justifica su utilización: la mejora de la ocupabilidad de los desempleados mediante la realización de una obra o servicio de interés general o social. Por último, señalaba la necesidad de delimitar los criterios por los que la Administración podrá acudir a agentes externos para la realización de los servicios.

**7.** En un contexto de desarrollo de los servicios públicos y de atención a nuevas necesidades, las AAPP han venido recurriendo de forma creciente a la contratación de personal laboral temporal. La utilización de las modalidades de contratos laborales temporales por las distintas AAPP no se ha producido siempre dentro de un respeto escrupuloso a las reglas que rigen este tipo de contratación. La especial posición en que se ha considerado situadas a las AAPP como empleadoras en materia de contratación laboral ha determinado que la utilización a veces irregular de las modalidades contractuales temporales no siempre lleve apartada la conversión del correspondiente contrato o contratos en fijos, como en general sucede cuando el empleador es un sujeto privado, en aras de salvaguardar los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. La doctrina del Tribunal Supremo ha acuñado la figura del trabajador indefinido no fijo, por la cual, ante situaciones de incumplimiento grave de las normas sobre contratación temporal, la consecuencia será la nulidad de la cláusula de temporalidad del contrato, considerándose al trabajador como indefinido, pero no como fijo de plantilla, ya que en todo caso la cobertura definitiva de la plaza correspondiente deberá verificarse por los procedimientos reglamentarios establecidos. Los Acuerdos entre la Administración y los sindicatos han planteado reconducir estas situaciones hacia una consolidación del empleo temporal, entre otras alternativas.

**8.** La temporalidad en el sector público responde a un conjunto de factores que se caracteriza por su amplitud y complejidad, sin que pueda reducirse o

simplificarse la explicación causal de esta problemática, atendiendo a los múltiples factores de carácter económico o financiero, de tipo organizativo, o jurídico, entre otros, que concurren en el sector, en un contexto de cambios profundos producidos en la Administración pública en los últimos años.

No obstante, entre las causas de carácter general que explican la temporalidad en el sector público destacan, por su importancia, las de carácter económico y presupuestario, derivadas de insuficiencias en los recursos destinados a dotar las plantillas de funcionarios y personal laboral. La tasa de temporalidad en el empleo público se ha podido ver condicionada, así, por una política de topes en la dotación de recursos humanos, como por nuevas necesidades de gasto en servicios y actividades en expansión que carecen de unas bases financieras y presupuestarias estables.

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, particularmente en el capítulo de gastos de personal, ha actuado y sigue actuando como un corsé que limita los efectivos de personal para la atención del servicio público, y, al mismo tiempo, provoca que la atención de nuevas actividades públicas no esté acompañada de la necesaria cobertura presupuestaria. Se trata de una restricción que afecta, por igual, a organismos «excedentarios» y «deficitarios», agravando la situación de partida de estos últimos. Esta política en materia de personal ha propiciado un mayor recurso a mecanismos de cobertura temporal de los puestos de trabajo, tanto nombramiento de funcionarios interinos como contratación laboral temporal.

Las anteriores limitaciones han podido justificar, en algunos casos, la externalización de actividades públicas a través del régimen legal sobre contratación administrativa, lo que ha redundado a su vez en unas menores necesidades de personal propio. Esto ha sido objeto de especial atención en los acuerdos suscritos en el periodo más reciente en el ámbito de la función pública, con la finalidad de delimitar qué actividades constituyen el núcleo esencial de la actividad que debe prestarse con carácter exclusivo por el personal al servicio de la Administración pública. Por otra parte, la misma limitación temporal de los contratos administrativos induce que el personal del adjudicatario responsable de la prestación del servicio sea contratado por éste con carácter temporal.

Asimismo, alcanzan una especial importancia las causas vinculadas a una inadecuada o insuficiente capacidad de financiación de las AAPP, especialmente la Administración local, para la prestación de servicios con una demanda nueva

o creciente. Esta falta de adecuación entre las obligaciones del servicio público y la capacidad real de financiación da lugar a situaciones de déficit presupuestario y endeudamiento, o está provocando la necesidad de acudir a fuentes de financiación de carácter extraordinario y no permanentes, como fondos y programas finalistas, distintos a los procedimientos ordinarios y estables de financiación del correspondiente servicio. Todo ello explica una mayor tendencia a realizar contrataciones laborales temporales, o al nombramiento interino de funcionarios, antes que proceder a una cobertura definitiva de los puestos vacantes, acentuada por la realidad de la estructura retributiva aplicada a buena parte de ese personal, y otros aspectos relativos a sus condiciones de trabajo, que en conjunto pueden entrañar ahorros para las AAPP.

9. Junto a las anteriores causas, de naturaleza económico-presupuestaria, son asimismo importantes otras, de naturaleza jurídica y organizativa, que tienen que ver con la regulación y la utilización de los distintos mecanismos dispuestos por las AAPP para ordenar su función pública, para planificar sus necesidades de personal y para cubrir los puestos de trabajo.

Una causa de primera magnitud relativa a los mecanismos de acceso a la función pública radica en que, en general, y salvo excepciones, no constituye una práctica asentada convocar de forma periódica y sistemática, preferentemente con carácter anual, las plazas vacantes dotadas presupuestariamente e incorporadas a las relaciones de puestos de trabajo. Dichas plazas, en muchos casos, están cubiertas temporalmente por funcionarios interinos o mediante contrataciones laborales temporales hasta su provisión definitiva por personal de plantilla.

Por otra parte, además de constatar que no se incorporan muchos puestos vacantes a las ofertas de empleo público, cuando sí se recogen en las correspondientes convocatorias no siempre los procedimientos de acceso se desarrollan con la agilidad y celeridad necesarias para permitir la incorporación del personal de nuevo acceso en un tiempo razonable como garantía de la adecuada prestación del servicio, prolongándose innecesariamente algunas situaciones de temporalidad.

La problemática de la temporalidad deriva también de ineficiencias en el aprovechamiento de los recursos propios de personal para la ocupación de los puestos vacantes mediante los sistemas de provisión de los puestos, como es el caso del concurso de méritos o las convocatorias de libre designación, entre otros mecanismos recogidos en la legislación de función pública para el aprovechamiento efectivo de los recursos humanos disponibles, cuyo desarrollo presenta similares defectos a los aludidos respecto del reclutamiento de personal externo. A estas ineficiencias se unen los obstáculos para la aplicación de los mecanismos de movi-

lidad de los empleados públicos, entre ellos la insuficiencia de mecanismos de coordinación y colaboración entre las distintas Administraciones, con excepciones como las previsiones recogidas en la normativa sectorial aplicable al personal docente o al personal sanitario.

El recurso a la temporalidad puede venir condicionado, asimismo, por la falta de una adecuada ordenación del personal, atendiendo a las necesidades del servicio, a través de las correspondientes RPT. La inexistencia o inadecuación de este instrumento fundamental en determinados niveles de las AAPP genera incertidumbre acerca de cuándo debe atenderse el servicio mediante personal funcionario o laboral de plantilla, facilitando el recurso a la contratación temporal para la atención de necesidades permanentes y habituales. A ello cabe añadir la escasa efectividad de que han gozado instrumentos concebidos para la introducción de la planificación estratégica en el aprovechamiento adecuado de los recursos de personal, como son los planes de empleo, de los que hasta el momento se ha aprobado un número exiguo.

Por último, otro factor con incidencia en el volumen de temporalidad radica en la utilización que llevan a cabo las AAPP de las modalidades de contratación previstas en el ordenamiento jurídico. 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, bien por no aplicar los tipos de contratos previstos de manera específica para aquellas finalidades (contrato de fijos discontinuos o contrato a tiempo parcial) bien porque el ordenamiento de función pública no contempla modalidades de nombramientos adaptadas para la prestación de servicios de esta naturaleza.

#### 4.1.2. Específicas por Administraciones

**10.** La Administración central presenta una tasa de temporalidad relativamente baja (12,9 por 100), si se compara con la que se registra en las Administraciones autonómica y local (20,5 y 29,7 por 100, respectivamente). En esta situación han podido influir, además de la transformación en la estructura del empleo público derivada de las transferencias a las Comunidades Autónomas, las medidas de contención adoptadas en los últimos años con base en los Acuerdos entre la Administración y las organizaciones sindicales, como los procesos de consolidación de empleo temporal y de sustitución de empleo interino, llevados a cabo en el ámbito de la Administración General del Estado. No obstante la menor tasa que presenta, no cabe desconocer algunos rasgos relevantes de la

temporalidad en este ámbito. Así, la misma afecta al personal laboral en bastante mayor medida que a los funcionarios. Asimismo, como sucede en los demás ámbitos de la Administración, la temporalidad afecta, mayoritariamente, a las mujeres. Otro rasgo destacable es la alta incidencia de la temporalidad entre los empleados más jóvenes (entre 16 y 30 años), colectivo que representa un volumen pequeño en el conjunto de la Administración central en relación con otras franjas de edad. Este hecho podría estar apuntando a una cierta sustitución de empleo fijo por temporal en este ámbito de la Administración. Es destacable, asimismo, la relativa importancia que tienen en este ámbito los vínculos de finalidad estacional, para obra o servicio, y, en menor medida, de interinidad.

**11.** La Administración pública autonómica presenta una tasa de temporalidad intermedia entre las correspondientes a la Administración central y la local, con diferencias acusadas entre las distintas Comunidades Autónomas. Se reproducen en aquélla buena parte de los rasgos antes expuestos para la Administración central en relación a las variables sexo, edad o tipos de contratos/nombramientos más utilizados. Resalta, sin embargo, la existencia de un importante volumen de temporalidad respecto de la que es difícil conocer la concreta modalidad de contrato o nombramiento utilizado.

El desarrollo del Estado autonómico, a partir del proceso de transferencias desde la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas, ha conformado una Administración ampliamente descentralizada en competencias y recursos. Las Administraciones autonómicas han seguido dinámicas propias en el empleo público y se han dotado de una normativa de función pública también propia de cada Comunidad, lo que determina la existencia de regulaciones diversas en relación a importantes aspectos de la dotación y gestión del personal, entre otros la provisión temporal de puestos de trabajo.

**12.** La educación pública presenta en España una tasa de temporalidad similar (22 por 100) a la que registra el conjunto del empleo público, porcentaje que es excesivo en atención a lo que pudiera ser necesario por necesidades coyunturales de las instituciones educativas. En su gran mayoría, los temporales en este ámbito se corresponden con funcionarios docentes, nombrados con carácter interino. Se da, pues, una situación compleja en la docencia pública caracterizada por la existencia de un colectivo muy numeroso de profesionales en situación de interinidad, en muchos casos de forma prolongada en el tiempo. Se trata de un problema que afecta prácticamente en su totalidad a las Administraciones autonómicas, al estar completamente transferida la educación, habiéndose trasladado a éstas parte de la temporalidad en el proceso de transferencias. Asimismo, la temporalidad en la educación afecta muy mayoritariamente a las mujeres, dentro

de una actividad profesional fuertemente feminizada, y se da más intensamente entre los profesionales en edades jóvenes o intermedias, hasta los cuarenta años, lo que sugiere que la prestación temporal de servicios es frecuentemente una etapa dentro de un, a veces, largo proceso de incorporación a las plantillas de funcionarios docentes. Es asimismo muy relevante la perspectiva territorial, al concentrar las cuatro Comunidades Autónomas de mayor población, y por tanto con mayor número de efectivos, alrededor del 59 por 100 del total de temporales, aun existiendo otras Comunidades con tasas superiores, e importantes diferencias entre todas ellas. Entre las principales causas que se apuntan en el origen de la gran temporalidad en la educación sobresale 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.

**13.** La tasa de temporalidad en la sanidad alcanza un 29 por 100, constituyendo uno de los ámbitos del empleo público con mayor proporción de temporales. Las características de la temporalidad en la sanidad son similares a las expuestas en relación al sector educativo: predominantemente femenina, asociada a titulaciones universitarias, consistente en interinidades de carácter estatutario, muy concentrada en las Comunidades con mayor número de efectivos, y con importantes diferencias entre éstas. Las elevadas cifras de profesionales en situación de interinidad conforman una situación que parece exceder de las necesidades reales de las Administraciones sanitarias de dotarse de personal temporal para causas justificadas. Esta situación, fuente de numerosas tensiones y conflicto de intereses entre el colectivo de profesionales de la sanidad, resulta contraria a la estabilidad en el empleo que sancionan las normas básicas reguladoras del sector, como derecho de los profesionales y como principio que contribuye a la mejora de la calidad y eficiencia de la sanidad como servicio público. Tal situación llevó a la aprobación mediante ley de un importante proceso de consolidación del personal interino de todas las categorías y niveles profesionales del sector sanitario, para atajar lo que el Defensor del Pueblo ha calificado como «endémica temporalidad que arrastraba la ocupación de las plazas pertenecientes a las instituciones sanitarias», proceso que continúa desarrollándose en la actualidad.

**14.** La temporalidad en el empleo público incide de manera muy importante en el ámbito de la Administración local, que alcanza una tasa del 29,7 por 100. A diferencia de otras Administraciones, esta situación afecta, de manera predominante, al personal laboral, que representa un 80 por 100 del total de empleados públicos locales. La temporalidad afecta, asimismo, de forma particular a

las mujeres, siendo la diferencia de la tasa que soportan con respecto a los varones mucho más acusada que en otras AAPP. La incidencia de la temporalidad es especialmente importante en la Administración local de Andalucía, las dos Castillas, Extremadura y Galicia, las cuales presentan tasas superiores al 40 por 100. Asimismo, es muy relevante la fuerte concentración que se registra en los municipios de menos de 20.000 habitantes, con el 55,3 por 100 del total de temporales. Otros rasgos relevantes son alta incidencia que tiene la temporalidad entre los trabajadores no cualificados (43 por 100), y la importancia de las modalidades contractuales por obra o servicio, o estacionales, que, en muchos casos, pueden estar cubriendo necesidades permanentes, y, por tanto, en vulneración de las normas. Además, se da un amplio número de temporales en los que es difícil conocer con exactitud las modalidades de contratación empleadas, aunque buena parte de los mismos pueden estar contratados mediante la figura del eventual por circunstancias de la producción.

En la Administración local, sin perjuicio de la necesaria observancia de la normativa básica de función pública así como la específica de régimen local, y dejando a un lado determinadas áreas reservadas a funcionarios públicos, algunas con habilitación nacional, las Entidades disponen de amplias facultades para atribuir cualquier otra actividad al personal laboral. En este contexto normativo se enmarca la importancia alcanzada por la contratación laboral temporal en este nivel de la Administración. Por otra parte, ha resultado controvertido en este ámbito tanto la posibilidad de acudir a determinadas fórmulas de contratación temporal atendiendo a la dependencia presupuestaria de muchos de los proyectos de ámbito local, lo que ha sido objeto de análisis por la jurisprudencia de los tribunales, como la admisibilidad de la aplicación de determinadas modalidades de contratación atendiendo a su naturaleza. En el origen de la temporalidad en la Administración local tienen un peso importante las causas ligadas a la falta de adaptación de la legislación de régimen local a la realidad de las nuevas demandas ciudadanas de servicios, sin la necesaria cobertura presupuestaria que permita la correcta financiación económica de estas actividades.

#### 4.2. PROPUESTAS

1. El conocimiento del empleo público, en general, y del empleo temporal, en particular, necesita de bases estadísticas más sólidas que las disponibles hasta el momento. Por un lado, las informaciones que proceden del Registro Central de Personal deberían ofrecer una contabilización completa de los empleados públicos sin exclusiones de colectivos específicos o de niveles de las Administraciones, y con categorías que permitan distinguir con precisión cuántos ocupan situaciones

de empleo indefinido o temporal, tanto entre funcionarios como entre contratados. Por otro lado, convendría que la EPA adecuara las categorías que utiliza para definir los niveles de las Administraciones a la situación actual de competencias y que asignara adecuadamente a los ocupados públicos a cada uno de los niveles territoriales (central, autonómico y local) al que están efectivamente vinculados. También ayudaría que la EPA mejorara el uso de las categorías de tipos de contratos temporales, evitando la imprecisión que supone el que un porcentaje alto de los ocupados temporales se asigne a la indefinida categoría de «otros» o de quienes no saben su tipo de contrato.

**2.** La experiencia de los últimos años en materia de temporalidad aconseja poner fin a la restricción de la oferta de empleo público que se ha venido materializando en los límites a la tasa de reposición de efectivos. La supresión del límite a la tasa de reposición haría posible una política de recursos humanos en las AAPP dirigida a alcanzar una dimensión de las plantillas de personal más adecuada a las necesidades de los servicios públicos, incrementando así la calidad en la prestación de los servicios como objetivo prioritario recogido en los Acuerdos recientes entre la Administración y los sindicatos. Al mismo tiempo, esta medida deberá estar acompañada de una delimitación clara de los objetivos en los distintos ámbitos de la Administración que permita canalizar las dotaciones de personal hacia áreas prioritarias, entre ellas las que respondan a nuevas necesidades, optimizando de esa manera el gasto público en el capítulo de personal.

**3.** Una ordenación adecuada y eficiente del personal al servicio de las AAPP debe asentarse, de manera generalizada, sobre el instrumento de la relación de puestos de trabajo, como herramienta que permite ajustar la política de personal a las necesidades de los servicios. Es necesario, pues, impulsar la adopción y la visibilidad de las RPT en aquellos ámbitos o niveles de la Administración que no disponen de este instrumento, facilitando el dimensionamiento adecuado de las plantillas y las necesidades reales de personal fijo, funcionario o laboral. Al mismo tiempo, debe impulsarse la planificación estratégica de empleo en las AAPP. La elaboración de planes de empleo debería orientarse más claramente hacia la reducción de la temporalidad como política estructural, en coordinación con herramientas específicas como los planes de estabilidad para ámbitos concretos recogidos en el Acuerdo Administración-sindicatos para la mejora y modernización de la Administración pública de noviembre de 2002.

**4.** 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. Debe evitarse, mediante esta política de convocatoria sistemática, la reproducción de situaciones de interinidad prolongadas artificialmente en el tiempo. Otro objetivo importante debe ser 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. En todo caso, es importante regular plazos máximos dentro de los cuales deberá iniciarse el procedimiento de provisión definitiva de una plaza desde el momento en que se ha nombrado o contratado temporalmente a quien la ocupará de forma provisional, en línea con lo pactado por la Administración y las organizaciones sindicales en el Acuerdo antes citado.

**5.** Dado que el incremento de temporalidad en el sector público ha afectado de forma especial a las mujeres, quienes han visto aumentar su tasa de temporalidad en mucha mayor medida que los varones, convendría impulsar las medidas de igualdad de trato y de conciliación de la vida familiar y laboral de hombres y mujeres, que permita compaginar las obligaciones derivadas de un empleo permanente, funcionarial o laboral, en el ámbito de la Administración, con las de carácter personal y familiar.

**6.** Asimismo, las Administraciones deberían 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. A tal fin, debe hacerse un uso más adecuado de las distintas modalidades contractuales previstas por el ordenamiento jurídico-laboral, acudiendo, siempre que la naturaleza del trabajo lo justifique, a la figura del contrato de fijos discontinuos o al contrato a tiempo parcial por tiempo indefinido, según los casos, y evitando el recurso sistemático a modalidades contractuales temporales.

**7.** Atendiendo a la mayor permanencia o prolongación de las situaciones de prestación temporal de los servicios en el sector público, que, como se ha indicado anteriormente, están cubriendo necesidades estructurales de la Administración, y considerando que existe una distinta estructura retributiva, entre otras condiciones de trabajo específicas del personal temporal, 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, en orden a que la contratación laboral temporal o

el nombramiento de funcionarios interinos responda a las causas legales establecidas, y no a criterios de conveniencia por ser menores los gastos de personal derivados de la no percepción de complementos ligados a la permanencia o antigüedad, o no poder hacer uso de determinados permisos o situaciones administrativas.

**8.** 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 y certeza jurídicas qué actividades y servicios pueden ser objeto de externalización y cuáles deben permanecer en el ámbito de la gestión directa por las propias AAPP por constituir el núcleo esencial de su actividad. A tal fin, cabe recordar que el Acuerdo Administración-sindicatos para la mejora y modernización de la Administración pública preveía dictar instrucciones para definir en qué circunstancias y con qué criterios se puede acudir por la Administración a agentes externos para la realización de servicios. Por otra parte, la contratación administrativa de prestación de obras y servicios debería ajustarse por la Administración a unas condiciones de duración y de remuneración de los contratos que propicien una mayor solvencia de las empresas contratistas y una mayor estabilidad del personal a su servicio, así como la existencia de una plantilla real de personal al servicio de las concesionarias.

**9.** En relación a la temporalidad en la Administración central, es importante dar continuidad y agilizar los procesos de consolidación de empleo temporal y de sustitución de empleo interino que se vienen llevando a cabo en el ámbito, más limitado, de la Administración General del Estado, e, incluso, ampliarlos a otros ámbitos de la Administración central. Asimismo, la política de contratación de personal de los organismos y entidades de este ámbito de la Administración debería basarse en mayor medida en fórmulas contractuales estables como el contrato de fijos discontinuos, o incluso la contratación a tiempo parcial de duración indefinida, como vía para dotar de estabilidad a actividades estacionales y periódicas.

**10.** En el ámbito de la Administración pública autonómica resulta, cuando menos, arriesgado formular propuestas de alcance general, dadas las diferencias que presentan tanto en tasas de temporalidad como en aspectos importantes de la ordenación de su empleo público. No obstante, la política de personal al servicio de las Comunidades Autónomas es deseable que se oriente en la misma línea de fomento de la estabilidad y limitación de la temporalidad a las actividades estrictamente necesarias, que debe presidir el actuar de la Administración en

este terreno en aras de garantizar la prestación de los servicios públicos. En este sentido, es importante que se generalice al conjunto de las Administraciones autonómicas, especialmente aquellas que presentan tasas de temporalidad más altas, la adopción de objetivos de estabilización de empleo y la convocatoria de procesos de selección de personal en ofertas anuales de empleo público que tengan en cuenta todas las plazas desempeñadas por personal funcionario interino no sujetas a una reserva de puesto.

**11.** En el terreno de la educación, la existencia de un colectivo muy numeroso de docentes interinos exige estructurar una oferta de empleo público suficientemente amplia y coordinada capaz de transformar la mayor parte del empleo temporal actual en empleo fijo. La situación actual, caracterizada por una alta tasa de temporalidad e importantes diferencias entre Comunidades Autónomas, aconsejaría poner en marcha medidas de consolidación coordinadas entre las distintas Administraciones, a partir del diálogo y el acuerdo con los agentes sociales. Objetivo prioritario de todas las Administraciones educativas debe ser, pues, estabilizar las plantillas de profesorado y reducir la temporalidad a la estrictamente imprescindible para atender necesidades imprevisibles o urgentes por oscilaciones en la demanda. 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. De resultas de este proceso, debería tenderse a una temporalidad meramente técnica en la docencia pública, evitando la acumulación de interinidades prolongadas en el tiempo. Las «bolsas» de empleo interino pueden ser una herramienta necesaria siempre que sean ajustadas para la cobertura de necesidades coyunturales e imprevisibles. Las ofertas de empleo público de carácter anual también deben atender a las necesidades de personal de los servicios de educación complementarios, respondiendo a las necesidades reales de los mismos. Otra medida importante debe consistir en poner en práctica una política de catalogación de nuevos perfiles profesionales, con sus correspondientes ofertas de empleo público, que permita dotar con carácter estable las nuevas necesidades docentes y no docentes que aparecen en el sistema educativo.

**12.** En el ámbito de la sanidad, la alta tasa de temporalidad que se registra, y, en particular, la elevada proporción de personal estatutario interino, debe igualmente impulsar una oferta de empleo público amplia y coordinada para estabilizar la plantilla de las profesiones sanitarias en el conjunto de los servicios de salud. En gran medida, a este objetivo se le ha tratado de dar solución mediante el desarrollo del proceso extraordinario de consolidación y provisión de plazas regu-

lado por la Ley 16/2001. Es deseable que se impulse y agilice al máximo dicho proceso a fin de culminar cuanto antes la provisión definitiva de puestos dentro del nuevo plazo regulado por el Real Decreto-Ley 9/2004, sin recurrir a nuevas prórrogas adicionales. 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, siendo deseable una adecuada coordinación en relación a estos aspectos. El ingreso de los profesionales debe producirse mediante procesos de selección regulares en el tiempo, preferentemente anuales, lo que puede ser independiente de la provisión, inmediata o no, de destino definitivo a los nombrados. En conjunto, debe asentarse una política de convocatorias de selección de personal, para la provisión definitiva de vacantes, que sea a la vez periódica y completa, en la que figuren todas las plazas desempeñadas por personal interino no sujetas a una reserva de puesto.

**13.** Considerando el conjunto del empleo público en las Comunidades Autónomas, administración, educación y sanidad, éstas emplean a más de la mitad del total de temporales existentes en el sector. Esta situación, en parte, ha venido motivada por el mismo proceso de transferencia de funciones y servicios, en el que parte del personal temporal anteriormente dependiente de la Administración central pasó a depender de las Administraciones autonómicas. La complejidad de la situación demanda articular una cooperación estrecha entre el Estado y las Comunidades Autónomas, utilizando los ámbitos ya existentes o mediante la creación de otros nuevos, con el fin de establecer compromisos y encontrar soluciones eficaces y coordinadas para reducir sustancialmente los actuales niveles de temporalidad. Al mismo tiempo, las Administraciones territoriales deberán seguir haciendo todo lo posible para articular una política coherente y ágil de dotación de personal estable para la prestación de los servicios públicos.

**14.** La alta tasa de temporalidad que se registra en las Corporaciones Locales, unida a rasgos como la mayor incidencia de ésta entre el personal laboral, o su intensa concentración en municipios pequeños, de menos de 20.000 habitantes, 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 que responden a otras causas, o mediante programas públicos subvencionados y finalistas cuyo objeto es exclusivamente la contratación temporal de personas desempleadas para la realización de obras y servicios de interés social

como medida de fomento del empleo. Asimismo, debe asentarse una política de dotación de personal basada en convocatorias periódicas para la cobertura definitiva de los puestos vacantes que figuran en las RPT, y garantizar un nivel adecuado de publicidad en las ofertas de empleo público de los ayuntamientos y diputaciones. En este mismo terreno, cabe apuntar la conveniencia de acometer modificaciones legales en la dirección de reforzar los controles en la contratación de personal a fin de limitar la contratación y los nombramientos temporales a las actividades que tengan esta naturaleza. Una medida complementaria de todo lo anterior consistiría en facilitar, desde niveles superiores de la Administración, fórmulas de asistencia para gestionar las convocatorias de aquellas entidades que tengan, por su tamaño o características, dificultades en la gestión.

Entre las reformas legales debería contemplarse el tratamiento de las nuevas formas de gestión común del servicio público entre distintas Administraciones en un ámbito local determinado, que permita definir las condiciones de empleo del personal funcionario o laboral que resulte asignado a las tareas de los organismos y entidades de diversa naturaleza que se constituyan para la atención del servicio conforme a los principios de coordinación y cooperación.

Más a largo plazo, la solución de la temporalidad en la Administración local 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 contexto, 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 por las entidades locales y que permita, al mismo tiempo, disponer de unas bases financieras y presupuestarias más sólidas. Todo ello debería conducir a una reordenación de los recursos financieros necesarios para garantizar la prestación de los servicios, evitando el recurso a subvenciones y programas finalistas y su repercusión sobre la contratación de personal.

Como conclusión final, cabe recordar que el presente 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 AAPP de garantizar el servicio ante necesidades técnicas, coyunturales y urgentes.

Dado que existen diferentes situaciones, causas y grados de intensidad de la temporalidad, dependiendo del tipo de Administración y de las Comunidades Autónomas, es necesario abordar el conjunto de medidas de carácter económico, administrativo e, incluso, legislativo enunciadas, que puedan dar respuesta a las causas generales, pero también a las más particulares y específicas.

Si se comparte el diagnóstico sobre las causas de la elevada temporalidad en las AAPP, así como el objetivo de reducirla, hay que ser conscientes de que no es posible alcanzar tal objetivo 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.