



COMPAREIXENÇA DE L'FMC EN RELACIÓ AMB LA PROPOSICIÓ DE LLEI D'ESTABILITZACIÓ DE LES TREBALLADORES I ELS TREBALLADORS DEL SECTOR PÚBLIC (202-00002/13)

Bon dia,

Senyor president

Senyors diputats i Senyores diputades,

En primer lloc, voldria agrair la possibilitat que s'han donat a la Federació de Municipis de Catalunya, que avui represento, per tal poder comparèixer davant la Comissió d'Asser institucionals del Parlament de Catalunya i poder debatre la **“PROPOSICIÓ DE LLEI D'ESTABILITZACIÓ DE LES TREBALLADORES I ELS TREBALLADORS DEL SECTOR PÚBLIC “**.

És aquesta una iniciativa legislativa que valorem de forma positiva, per dos motius: perquè posa sobre la taula una problemàtica real de les administracions públiques del nostre país, i perquè aquesta problemàtica de la precarització de les relacions de serveis temporals a les administracions públiques ha de trobar una solució definitiva que acabi amb un problema endèmic de l'ocupació públic, que fa molts anys que dura, i que no admet més demores.

Com diu l'exposició de motius de la proposta de llei, *“si hi ha una peça clau o essencial als serveis públics aquesta és la dels treballadors i les treballadores que en formen part”*. Els empleats públics de les administracions públiques són l'engranatge essencial, que permet connectar les instàncies polítiques de govern amb la satisfacció de les necessitats ciutadanes. I és per això que si una part important d'aquests servidors estan en una situació de precarietat, aquesta és una qüestió que ens ha de preocupar a tots, però especialment a aquelles que tenim responsabilitats de govern sobre la cosa pública i que també representem els interessos de la ciutadania.

El problema del personal “temporal irregular” de les administracions públiques és un problema estructural i endèmic, respecte del qual podem trobar ja referències en informes del Defensor del Poble i del Consell Econòmic i Social dels anys 2004 i 2005. Aquestes primeres reflexions sobre la precarietat en la que es trobaven determinats servidors públics es van produir quan es van dissenyar els primers processos d'estabilització de l'ocupació temporal en l'àmbit estatal. S'ha de dir que aquells processos no van reeixir, però van servir per cristal·litzar, alguns anys després, algunes previsions a la norma de capçalera del



moment, l'Estatut bàsic de l'empleat bàsic de l'any 2007. Amb això que volem dir?, que estem davant d'un problema que no és nou, i que, malauradament, no para de créixer. Com exposa encertadament la proposició de llei en la seva exposició de motius, quan es refereix a les xifres existents de la temporalitat a les administracions públiques, que en lloc d'apropar-se a un percentatge raonable de temporalitat del 8% encara continua situant-se entre el 25% i el 33%.

En si mateix l'existència d'una certa taxa de temporalitat en l'ocupació pública no és necessàriament quelcom dolent, doncs poden existir necessitats temporals a les administracions públiques, que han de ser cobertes amb aquest tipus de relacions de servei. El problema rau quan necessitats estructurals, i per tant no temporals, es cobreixen mitjançant fórmules temporals. És llavors quan ens trobem amb la problemàtica que, entenem, vol tractar de resoldre aquesta proposició de llei. Que -com ja he dit- celebrem perquè permet entomar un debat necessari per ordenar les relacions de treball i de servei a les nostres administracions públiques.

La proposició de llei esmenta, en la seva exposició de motius i en el seu articulat, el paper de la Unió Europea, com a font de drets pels empleats públics i com a font d'obligacions per les administracions públiques, i en darrera instància pels estats membres de la Unió Europea. En aquest sentit, es menciona la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (en endavant TJUE), que a través de la seva jurisprudència ha anat interpretant la Directiva comunitària que resulta aplicable a aquesta qüestió: la Directiva 1999/70/CE del Consell, de 28 de juny de 1999, relativa a l'Acord marc de la CES, la UNICE i el CEEP sobre el treball de durada determinada. Aquesta directiva és força antiga, perquè és de l'any 1999, però, com es pot comprovar, continua essent d'actualitat. No només perquè encara és objecte d'interpretació pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea, transcorreguts vint-i-dos anys des de la seva aprovació, sinó perquè no ha estat modificada i continua essent objecte de resolucions inclús del Parlament Europeu que criden al seu respecte.

En aquest sentit, la Resolució del Parlament Europeu de 31 de maig de 2018, sobre la resposta a les peticions sobre la lluita contra la precarietat i l'ús abusiu dels contractes de treball de duració determinada 2018/2600(RSP)¹, recorda que aquesta Directiva crida a què les relacions de treball siguin amb caràcter indefinit reservant-se les fórmules de contractació temporals només per sectors d'ocupació concrets o per activitats o ocupacions molt concretes. La resolució també recorda que la utilització de fórmules de

¹- https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0242_ES.pdf



contractació de caràcter temporal per cobrir necessitats estructurals constitueix una violació de la Directiva, que ha de ser denunciada per la precarietat que comporta pels treballadors que la pateixen.

Així doncs tenim un marc legislatiu europeu, un ordenament jurídic intern i una jurisprudència estatal i comunitària que configuren un marc coherent, que aposta pel decrement de la temporalitat en les administracions públiques, però, al nostre país, la temporalitat no només no es redueix sinó que s'incrementa any rere any. La situació es troba tan interioritzada o normalitzada que inclús els tribunals espanyols van crear ara fa uns anys una categoria pròpia -els indefinits no fixos de plantilla- "construïda" a partir de la patologia que suposa admetre que, un empleat públic, pugui haver accedit a la funció pública sense que l'administració pública de torn hagi respectat els principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat.

I és en aquest context on cal situar ara aquesta iniciativa legislativa presentada per la Candidatura d'Unitat Popular (CUP), i que ha merescut l'aval per ser tramitada com una proposició legislativa. El text de la iniciativa es planteja com la solució a la precarietat dels treballadors i treballadores – al nostre entendre millor seria parlar d'empleats públics- del sector públic català quan aquests hagin estat contractats o nomenats amb vincles de naturalesa temporal per satisfer necessitats estructurals. Segons la iniciativa, en aquest tipus de situacions on s'ha produït un ús fraudulent dels mecanismes legals no és suficient amb reparar la situació amb una penalització econòmica en favor de l'empleat públic, mitjançant el pagament d'una indemnització, perquè això en definitiva aniria en detriment dels pressupostos de les administracions públiques, que són sufragats per tots els ciutadans, i perquè de vegades comportaria que l'empleat públic també fos privat de la relació de serveis que prestava. En el seu lloc, la proposta legislativa aposta clarament perquè els empleats públics, que pateixin aquestes situacions fraudulentas, conservin la seva relació de serveis amb les administracions públiques responsables. Segons la proposta, d'aquesta manera, el coneixement i l'experiència que aporten aquests servidors públics no es malmetrà. La iniciativa legislativa també admet que, pot ser que alguns d'aquests empleats públics poden no haver accedit a la funció pública de la manera legalment establerta, és a dir, respectant els principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat. Ara bé d'aquestes mancances es diu explícitament *"si han estat així és responsabilitat de l'Administració. Que no es vulgui transformar ara un incompliment de l'ocupador en un pitjor dret"*.

Examinada en abstracte aquesta solució, podríem estar d'acord amb algunes de les seves premisses, com ara: que cal articular un mecanisme que solucioni d'una vegada per totes aquesta problemàtica endèmica a les administracions públiques; que l'experiència i coneixements que aporten determinats empleats públics, que fa molts anys que treballen precàriament a les administracions públiques, s'ha de poder retenir i aprofitar, perquè si no suposaria un malbaratament de recursos públics, que no ens podem permetre, i



que tampoc els ciutadans entendrien; i, que la solució que s'articuli ja de servir com a recordatori per tal que la situació no es torni a produir en el futur.

Ara bé, la proposta fa un pas més enllà, i aposta per penalitzar clarament a un dels actors de la situació, les administracions públiques, perquè, a judici del seus autors, se les ha de considerar com les veritables causants de la situació, i perquè si no es penalitzaria doblement a l'actor més dèbil, l'empleat públic ja prou precaritzat.

Diríem que, com en qualsevol situació, és dolent generalitzar, i que també és difícil dir si aquesta solució pot ser justa i equitativa per tots els casos. Doncs com la mateixa proposta reconeix, no totes les administracions públiques han actuat en aquest tipus de situacions malament, i també es poden trobar molts exemples, on les administracions públiques implicades han convocat les ofertes públiques d'ocupació corresponents per tal de garantir els principis d'igualtat, mèrit i capacitat amb la idea de permetre accedir a l'ocupació pública a qualsevol ciutadà que tingués les habilitats i capacitats necessàries per satisfer les necessitats que les administracions públiques havien ofert. Perquè també és necessari recordar que hi ha gestors públics respectuosos amb els mecanismes legals existents, però que, per les limitacions pressupostàries i les limitacions en les ofertes públiques d'ocupació contingudes en successives lleis de pressupostos generals, no han tingut pràcticament marge per establir les plantilles públiques. És obvi que com recorda la jurisprudència comunitària aquests condicionants no han de servir per precaritzar encara més les plantilles d'empleats públics, però el cert és que han existit i han acabat condicionant les decisions i les polítiques de recursos humans.

Per posar només un exemple del que estem dient, des del passat mes de juliol, a Espanya ja existeix una norma que habilita una sèrie de mecanismes per establir les plantilles de les administracions públiques. Aquesta realitat és fruit de l'aprovació del Reial decret llei 14/2021, de 6 de juliol. Però malgrat l'existència d'aquesta norma, la pressió que estan exercint els agents socials sobre els gestors de recursos humans, és considerable, perquè consideren que les solucions que s'han habilitat no són prou satisfactòries, i per això suggereixen aparcar les solucions que ja són possibles, i que les mateixes es puguin adoptar en un moment posterior quan aquesta norma, ja vigent, sigui aprovada amb forma de llei. I, llavors, d'aquesta situació quina conclusió en podem treure? Doncs que el mecanisme que es pugui articular per acabar amb aquest tipus de precarietat, necessàriament, haurà de ser fruit del consens amb els agents socials. Ells també s'han de sentir una part de la solució de la situació perquè si no, no funcionarà.

Finalment, creiem que aquesta proposta que articula la proposició de llei obvia una part de la situació.



Fins ara, hem centrat l'atenció en dos dels principals actors d'aquesta problemàtica, els servidors públics precaritzats i les "administracions públiques", responsables d'articular polítiques de recursos humans "precaritzadores" o de no planificar encertada i acuradament les necessitats estructurals de personal.

Ara bé, al nostre entendre, aquesta descripció de la problemàtica, oblida al tercer actor de l'equació. Sovint, quan es tracta d'abordar la problemàtica de la precarització de l'ocupació pública associada a la temporalitat a les administracions públiques, i la seva solució, s'oblida d'incloure a la ciutadania. I aquesta tercer protagonista, a banda de ser el gran oblidat, de fet és qui en pateix directament les conseqüències, des d'un doble vessant: d'una banda, perquè rep els serveis d'empleats públics que han accedit a la funció pública sense haver-se garantit els principis d'igualtat, mèrit i capacitat, i en conseqüència els serveis que reben no són els millors que podrien rebre. I també perquè, en consolidar a empleats públics temporals en llocs de treball estructurals, s'impedeix a qualsevol ciutadà que ho desitgi el fet de poder accedir a la funció pública en igualtat de condicions i per criteris de mèrit i capacitat. És a dir es frustra una legítima expectativa de dret del ciutadans. O en altres paraules, no es tractaria tant de trobar una solució exclusivament pels empleats públics que ja són "dins del sistema" sinó que també és necessari garantir que els ciutadans que encara no hi participen ho puguin fer respectant-se el principi d'igualtat de condicions, mèrits i capacitat. Perquè si no ho fem, estarem fent de la solució al mateix temps un altre problema. No hi ha solucions màgiques o que serveixin de forma universal, no es pot habilitar una mena de porta directa a la funció pública, perquè creiem que els principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat, són els veritables garants d'una ocupació pública de qualitat.

En aquest sentit voldríem recordar ara les paraules del professor JIMÉNEZ ASENSIO quan sosté que *"una mala decisió selectiva és, per tant, una mostra evident de mal govern i de malbaratament, així com de mala gestió. Es pot comparar en els seus efectes a les pèssimes conseqüències de nomenaments clientelars o fruit de l'amiguisme o nepotisme en el que afecta l'ingrés a l'ocupació pública. En determinats contextos, pot arribar a ser una modalitat atípica de corrupció política, gestora o sindical. Els costos de tot això són elevadíssims i els paga la ciutadania. Cal no oblidar aquest últim punt. Les administracions públiques autonòmiques i locals no arribaran a ser professionals ni eficients sense una decidida aposta per la millora contínua dels seus sistemes de selecció i per l'erradicació absoluta de pràctiques clientelars o de foment tèrbol d'una estabilitat mal entesa"*².

Un cop exposat el plantejament més de fons de la proposta, i abans de cloure aquesta intervenció, voldria referir-me a alguns aspectes més "tècnics" de la proposta, encara que no sigui potser el moment en què

².-JIMNEZ ASENSIO, R. (2019), "¿Selección o autoengaño?: doce tesis sobre el momento actual de la selección en el empleo publico autonómico y local", blog "La mirada institucional", entradas de 3 y 6 de febrero de 2019.



pertoqui fer-ho. Però en la mesura que s'ha demanat el parer de l'FMC, considerem que cal contribuir al debat. En algun cas ja ho he apuntat anteriorment, com és el fet que la proposta sempre faci servir els termes "treballadores i treballadors", aquesta denominació és més pròpia del dret laboral, i en la mesura que la iniciativa pretén incidir sobre les relacions laborals i les funcionaries, considerem que seria més oportú referir-se al terme "empleat públic", que és la categoria que aplega els dos tipus de vincles amb les administracions públiques.

I, finalment, la iniciativa legislativa té vocació de projectar-se sobre les relacions de treball dels servidors públics del "sector públic català". És per això que les referències que conté es refereixen exclusivament al sector públic de la Generalitat de Catalunya, i per aquest mateix motiu el títol competencial sobre el que es fonamenta té a veure amb les potestats d'organització de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i en la competència executiva de la legislació laboral de la Generalitat de Catalunya. Si aquest són els títols en què es basa la proposició de llei, i si la seva vocació és projectar-se sobre les altres administracions públiques presents a Catalunya, cal avançar perquè, en el cas dels governs locals, aquests títols competencials no seran suficients perquè les qüestions relatives al seu personal es troben vinculades a les prescripcions que estableix la normativa bàsica estatal de règim local i de funció pública.

Ara sí, ja acabo, només em resta tornar a agrair la possibilitat que l'FMC hagi pogut participar i contribuir en aquest debat tan necessari sobre l'articulació d'un mecanisme per solucionar la precarització de les relacions temporals dels servidors públics de les administracions públiques del nostre país. I resto a la seva disposició per contestar les preguntes que vulguin traslladar-me.

Sra. Àlex Garrido

Alcalde de l'Ajuntament de Manlleu

Vicepresident i president de l'Àrea d'Administració de l'FMC

Barcelona, a 28 d'octubre de 2021