



LA APLICACIÓN DE LA REFORMA LABORAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Remedios Roqueta Buj
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Valencia

1. La reforma de la contratación temporal

El Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo –recientemente convalidado–, incluye las siguientes reglas a propósito de la contratación temporal en las Administraciones Públicas¹:

– En primer lugar, elimina la posibilidad de concertar contratos para obra o servicio determinado. Por lo tanto, las AA.PP. no podrán recurrir a este tipo de contratos en ningún caso, ni siquiera para la realización de trabajos propios de su actividad que no se den normalmente, por tratarse de actividades excepcionales, esporádicas o extraordinarias, ni de trabajos extraordinarios no propios de la actividad de la entidad –lo que quizás resulte excesivo–. Excepcionalmente, las AA.PP. podrán suscribir contratos de duración determinada asociados a la estricta ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y de programas temporales financiados con fondos de la Unión Europea (DA 5.ª RD-l 32/2021). Estos contratos innominados *«se realizarán de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad y en los términos establecidos en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público»*. Y así, de una manera un tanto imprecisa y poco ortodoxa, la norma laboral nos reenvía al régimen jurídico aplicable al nombramiento de funcionarios interinos para la ejecución de programas de carácter temporal previsto en el art. 10.1.c) del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (EBEP), en la redacción dada por la Ley 20/2021 –régimen que, a su vez, viene a ser una transposición al ámbito de la función pública de los contratos para obra o servicio determinados previstos en el anterior art. 15.1.a) del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET)–.

¹ Sobre estos temas, véase más ampliamente ROQUETA BUJ, R., *La reforma de la contratación temporal en las Administraciones Públicas*, Tirant lo Blanch, 2022.

– En segundo lugar, reconduce los trabajos consistentes en la prestación de servicios en el marco de ejecución de contrata mercantiles o administrativas que, siendo previsibles, formen parte de la actividad ordinaria de la empresa, del anterior contrato por obra o servicio vinculado a la contrata, al contrato fijo-discontinuo (art. 16.1 y 4 del ET). Se trata de una solución imaginativa, pero que ofrece muchos flancos a la crítica. No hay aquí ningún tipo de reiteración cíclica con una periodicidad anual, que es lo que caracteriza a los trabajos fijos discontinuos, sino que los periodos de ejecución del contrato se vinculan al cumplimiento de las obligaciones interempresariales. Se incentiva la estabilidad en el empleo con la empresa contratista, pero de una forma artificial y con cargo al erario del sistema de protección por desempleo. Además, la posibilidad que se abre a cualesquiera convenios colectivos en orden a delimitar el plazo máximo de inactividad entre contrata o concesiones administrativas sucesivas contrasta abiertamente con la regla general prevista en el art. 43 de la LGSS que prohíbe la negociación colectiva de la Seguridad Social pública. En fin, son muchos los extremos que los apdos. 1.º y 4.º del art. 16 del ET dejan sin concretar, lo que puede propiciar una gran picaresca en este terreno.

– En tercer lugar, reformula tanto el objeto como la duración de los contratos por circunstancias de la producción, en cuyo seno se admiten dos modalidades diferentes.

El contrato de duración determinada por circunstancias de la producción podrá celebrarse para atender (art. 15.2 ET):

a) Las circunstancias ocasionales e imprevisibles (no estacionales o de temporada). La duración del contrato en este caso *«no podrá ser superior a seis meses»* (art. 15.2 ET), si bien por convenio colectivo de ámbito sectorial *«se podrá ampliar la duración máxima del contrato hasta un año»*.

b) Las circunstancias ocasionales y previsibles (aún estacionales o de temporada) de reducida duración. A tales efectos, las AA.PP. podrán elegir 90 días al año –distribuidos como mínimo en dos períodos– durante los que podrán contratar tantos trabajadores como quieran, sin que se limite el número de contratos que pueden celebrar durante esos días con un mismo trabajador ni se establezcan límites mínimos a la duración de dichos contratos –lo que no parece políticamente correcto–.

– En cuarto lugar, establece una nueva regulación del contrato de interinidad que en lo esencial apenas cambia nada con respecto a la regulación precedente en ninguna de sus dos modalidades. No obstante, la DA 4.ª del RD-1 32/2021 envía la regulación del contrato de interinidad por vacante en el sector público a la normativa aplicable a los funcionarios interinos por vacante. Y, de este modo, el personal laboral interino podrá permanecer en la plaza que ocupe temporalmente, siempre que se haya publicado la correspondiente convocatoria del proceso de selección, promoción interna o provisión de puestos de trabajo dentro del plazo de los tres años siguientes a su contratación, hasta la resolución del mismo [art. 10.1.a) y 4 EBEP].

– En quinto lugar, autoriza a las AA.PP. y a las entidades sin ánimo de lucro a realizar contratos para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo previstos en el RDLeg. 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, con una duración máxima

de 12 meses (DA 9.^a RD-1 32/21). Sin embargo, nos encontramos ante una situación de provisionalidad e incertidumbre en cuanto al régimen jurídico aplicable a este tipo de contratos.

– En sexto lugar, modifica el límite al encadenamiento de contratos temporales válidos con el mismo trabajador para el mismo o diferente puesto de trabajo y, además, extiende dicho límite al encadenamiento de contratos temporales válidos con distintos trabajadores para el mismo puesto de trabajo, con lo que se estrecha el cerco a los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos temporales (art. 15.5 ET). La DD Única del RD-1 32/2021 mantiene en vigor el 3.º apdo. de la DA 15.^a del ET que viene a confirmar la aplicación en las Administraciones Públicas del doble límite al encadenamiento de contratos temporales previsto en el nuevo art. 15.5 del ET, pero con alguna especialidad, a saber: a efectos de apreciar la existencia de encadenamiento de contratos temporales, solo se tendrán en cuenta los celebrados en el ámbito de cada una de las AA.PP. sin que formen parte de ellas, a estos efectos, los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas

– En séptimo lugar, las reformas de 2021 han sustituido la opción del trabajador indefinido no fijo por la de la indemnización en los supuestos de irregularidades en la contratación temporal o superación del límite legal al encadenamiento de contratos temporales, lo que en opinión de los administrativistas resulta más acorde con los principios constitucionales que disciplinan el acceso al empleo público. Ciertamente, el apdo. 5.º de la nueva DA 17.^a del EBEP, añadida por el art. 1.3 de la Ley 20/2021, determina que el incumplimiento del plazo máximo de permanencia dará lugar a una compensación económica para el personal laboral afectado, que será equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades. El derecho a esta compensación *«nacerá a partir de la fecha del cese efectivo y la cuantía estará referida exclusivamente al nombramiento del que traiga causa el incumplimiento»*. En fin, no habrá derecho a compensación *«en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por causas disciplinarias ni por renuncia voluntaria»*. Y la DA Única.2 del RD-1 32/2021 ha derogado el apdo. 1.º de la DA 15.^a del ET, cerrando por tanto el círculo al eliminar la cobertura legal de la figura del trabajador indefinido no fijo por irregularidades en la contratación temporal o superación del límite legal al encadenamiento de contratos temporales. El cambio se aplicará a los contratos de trabajo que se celebren con arreglo al nuevo marco normativo a partir del 30 de marzo de 2022. La cuestión, sin embargo, es si esta indemnización constituye una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada o medidas legales equivalentes, a efectos de la normativa comunitaria.

2. La derogación de la DA 16.^a del Estatuto de los Trabajadores

El apdo. 3.º de la DD Única del RD-1 32/2021 deroga la DA 16.^a del ET relativa a la *«Aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público»*, lo que no obstará a que se siga aplicando dicho despido en las AA.PP. Ahora bien, la derogación de la DA 16.^a del ET afectará a la delimitación de las causas, la demarcación del ámbito en el que se debe aplicar la escala del art. 51.1

del ET para dilucidar si el despido es colectivo o individual y, en su caso, para seguir la tramitación del procedimiento de despido colectivo, el procedimiento de despido colectivo y la prioridad de permanencia a favor de los trabajadores fijos, que, a mi modo de ver, sale reforzada.