

EL IMPACTO DE LA REFORMA EN EL EMPLEO DE LAS MUJERES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Patricia Nieto Rojas
Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
UNED

1. La segregación ocupacional del empleo público como punto de partida

Según el último [Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas](#), están ocupados en este sector 2.598.481 efectivos, de los que 1,47 millones son mujeres (56,76%) y 1,12 millones son hombres (43,23%), reflejando también este sector la fuerte segregación ocupacional que caracteriza nuestro mercado de trabajo. De los 515.931 efectivos que prestan a servicios en el sector estatal, 355.284 son hombres (68,9%) y 160.647 mujeres (31,1%), significadamente por la mayor presencia masculina en las Fuerzas Armadas y en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En contraste, en los sectores de educación y sanidad, transferida su gestión a las Comunidades Autónomas, la presencia femenina, que ya era alta hace diez años, continúa aumentando: en el caso de los docentes no universitarios, con un 71,1% de mujeres frente a un 28,9% de hombres; más importante aún es la presencia femenina en el sector sanitario integrado en el Sistema Nacional de Salud, donde las mujeres, que eran un 70,3% en 2010, alcanzan ya el 75,3%, es decir, ocupan tres de cada cuatro empleos.

También en [servicios sociales](#) existe una elevada concentración del empleo femenino, y así, con [datos del cuarto trimestre de 2021](#) se incrementó el volumen de afiliación de mujeres en un 3,9% interanual, representando el 81,7% del total de afiliados y aunque, en este último sector, buena parte de la actividad asistencial se articula a través de fórmulas de gestión indirecta (por ejemplo, los puntos de atención a las víctimas de violencia de género, dependientes de Ayuntamientos, Mancomunidades o Comunidades Autónomas, frecuentemente gestionados por entidades sin ánimo de lucro y otro tipo de asociaciones especializadas) se ha considerado pertinente incorporar una breve reflexión sobre el mismo, habida cuenta que están asumiendo la gestión de un servicio público esencial.

Finalmente, en el [sistema español de ciencia y tecnología](#), a pesar del incremento de mujeres en ciencia (ya suponen el 41% del total), todavía la presencia de las mujeres en este ámbito se enfrenta a un doble reto, pues los datos evidencian que no todas continúan en la carrera investigadora y tampoco progresan a igual ritmo que sus compañeros.

2. El impacto de la supresión del contrato de obra en la dinámica de funcionamiento de las Administraciones Públicas

Las notables modificaciones incorporadas en nuestro ordenamiento a través del RD Ley 32/2021, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, y la simultánea aprobación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, exigen cuestionarnos si ambas normas podrán mejorar la calidad del empleo de las mujeres en las AAPP, significadamente mediante una reducción de su temporalidad.

La medida más ambiciosa para la consecución de este propósito ha sido la supresión del contrato de obra y servicio determinado. Paralelamente, el acuerdo concertado con los agentes sociales refuerza el papel del contrato fijo-discontinuo, instando a que los trabajos consistentes en la prestación de servicios en el marco de ejecución de contrataciones administrativas que, aun previsibles, formen parte de la actividad ordinaria de la empresa, se reconduzcan a esta modalidad contractual (art. 16 apartados 1 y 4 del ET), manteniéndose los períodos de inactividad con los derivados de la “espera de recolocación entre subcontrataciones”. Esta decisión normativa supondrá un nuevo marco para la regulación de la gestión indirecta de muchos servicios públicos, toda vez que la empresa contratista tendrá que suscribir con las personas trabajadoras un contrato fijo-discontinuo, en vez de un contrato de obra, como era práctica habitual.

Los [primeros análisis](#) muestran, sin ambages, **el notable incremento de esta modalidad contractual cuya actualización ha crecido un 348,52% en el último año**. En concreto, en enero se firmaron 26.426 contratos fijos discontinuos, 9.709 contratos más que el mes anterior, y **entre enero y febrero de 2022 se celebraron 74.014 contratos, esto es, el cuádruple de los que se celebraron en los meses del año anterior, lo que parece indicar una tendencia que se materializa en la suscripción de nuevos contratos más estables, también en el seno de las contrataciones administrativas**.

3. La reducción de la temporalidad en las administraciones públicas como objetivo medular de la reforma

La segunda medida adoptada pretende reducir la elevadísima tasa de temporalidad en las AAPP, donde la evolución del empleo en dicho sector se ha caracterizado por un injustificado aumento del volumen de interinos; más del 30% de los empleados públicos en España tienen o han tenido un vínculo profesional temporal con la Administración Pública. La tasa de temporalidad en el empleo público es, a día de hoy, superior a la registrada en el sector privado, y como señala la propia Exposición de Motivos de la Ley, esta situación “*compromete la adecuada prestación de los servicios públicos, en la medida en que la temporalidad impide articular políticas de recursos humanos dirigidas a garantizar la calidad de los servicios públicos*”.

La necesidad de dar respuesta a esta anómala situación era un compromiso del ejecutivo, ya señalado en el componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, relativo a la Modernización de las Administraciones Públicas. Para lograr este propósito, se modificó el art. 10 EBEP, para que, cuando no sea posible la cobertura de plaza por funcionarios de carrera, exista un plazo máximo de duración del vínculo contractual: tres años: en el supuesto de nombramiento por sustitución, la duración máxima será el tiempo estrictamente indispensable que motive el nombramiento; en el supuesto de nombramiento para ejecutar programas de carácter temporal, por un máximo de tres años, ampliable a doce meses más por las leyes de función pública de cada

Administración y, finalmente, en el supuesto de exceso o acumulación de tareas, por un plazo máximo de nueve meses.

La segunda medida adoptada para la reducción de la temporalidad se concreta en un extraordinario proceso de estabilización mediante la autorización de una tasa adicional de reposición que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020. Para evitar dilaciones en estos nuevos procesos, se exige que las ofertas de empleo se aprueben y publiquen en los respectivos diarios oficiales antes del 1 de junio de 2022, y las respectivas convocatorias antes del 31 de diciembre de 2022, debiendo finalizar los procesos antes del 31 de diciembre de 2024.

De manera excepcional, la DA 6ª Ley 20/2021 prevé que las Administraciones Públicas convoquen, conforme a lo previsto en el artículo 61.6 y 7 EBEP, por el sistema de concurso, aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2.1 de la referida ley, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016.

Estos procesos, que se realizarán por una sola vez, podrán ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Ahora bien, se ha de hacer notar que dos de los sectores donde hay mayor concentración de empleo de mujeres en las Administraciones Públicas como son sanidad y educación, quedaron excluidas de este proceso de estabilización extraordinaria ya que la DT 2ª RD-Ley 14/2021, de 6 de julio, señalaba que en el plazo de un año desde la entrada en vigor del RD Ley *“se procederá a la adaptación de la normativa del personal docente y del personal estatutario y equivalente de los servicios de salud a lo dispuesto en el artículo 10, 11 y en la disposición adicional decimoséptima del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, de acuerdo con las peculiaridades propias de su régimen jurídico. Transcurrido dicho plazo sin que se produzca la citada adaptación de la legislación específica serán de plena aplicación a este personal las previsiones contenidas en los citados preceptos del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público”*.

En el caso del sector educativo, ha sido el RD 270/2022, de 12 de abril, por el que se modifica el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, el que ha procedido a la adopción de medidas extraordinarias para la reducción de la temporalidad en este ámbito. El texto reglamentario incorpora una nueva disposición transitoria, que contempla un concurso excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración previsto en las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, que podrá convocarse por una sola vez, y en el que se valorarán la experiencia previa, la formación académica y otros méritos (superación de la fase de oposición en un procedimiento selectivo anterior, en las condiciones que se detallan y la formación permanente).

En un sector, claramente feminizado y con una evidente rotación de los trabajadores que van concatenando diferentes contratos de interinidad para la cobertura temporal de las

vacantes, será muy difícil que se cumplan los requisitos exigidos por la Ley para proceder a esta estabilización extraordinaria, toda vez que no suele ser habitual la ocupación ininterrumpida en la misma plaza en un periodo tan largo (téngase en cuenta que conforme a la DA 6ª habrá de acreditarse esta cobertura con anterioridad a 1 de enero de 2016).

Mayor interés tiene, por ello, la modificación efectuada en los procesos selectivos de ingreso que se convoquen para la ejecución de la estabilización de plazas ocupadas temporalmente previstas en el artículo 2 de la Ley 20/2021, significadamente que la fase de oposición, que constará de una única prueba estructurada en dos partes, no tendrá carácter eliminatorio.

En el ámbito sanitario, la elevada temporalidad y las notables dilaciones en las ofertas de empleo público han sido los argumentos esgrimidos por los sindicatos convocantes de una huelga indefinida de médicos facultativos en la Comunidad de Madrid con el objetivo de exigir al gobierno que impulse el proceso extraordinario de estabilización contemplado.

La tercera medida adoptada en el ámbito de las AAPP ha sido a través del Real Decreto-Ley 8/2022, de 5 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la contratación laboral del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación. El mismo, según señala su Exposición de Motivos, surge para mejorar las condiciones de empleo de un sector que *“ha perdido más de 5.000 investigadores/as en el periodo 2011-2016, según los Indicadores de la OCDE de Ciencia, Tecnología e Industria 2017, y aunque dispone de personal de alta cualificación, este desempeña trabajos para los que está sobrecualificado, o está desempleado, o establece su carrera en el extranjero”*.

La supresión del contrato de obra, y la imposibilidad de celebrar esta modalidad contractual desde el 30 de marzo de 2022, generaba una situación de incertidumbre para muchos Organismos Públicos de Investigación y Universidades que tenían a buena parte de su personal investigador vinculado a dichos organismos a través de contratos, cuya duración se condicionaba a la vigencia del proyecto. Pues bien, ahora habrá que acudir al nuevo contrato de actividades científico-técnicas, de duración indefinida, regulado en artículo 23 bis en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

La lucha contra la temporalidad es uno de los objetivos más importantes de todas las modificaciones analizadas en este brief, y qué duda cabe que sus efectos serán más visibles para quienes tienen más precariedad en el mercado de trabajo, pudiendo anticipar que serán las mujeres las que más beneficiadas podrán verse por estas reformas. Habrá que valorar su eficacia en los próximos años, y si los resultados demuestran que no se avanza suficientemente en la reducción de la temporalidad en el ámbito público, el Gobierno elevará a la mesa de diálogo social una propuesta de medidas adicionales que permitan la consecución de dicho objetivo, lo que parece especialmente necesario para el correcto funcionamiento de los servicios públicos.