



Las Ofertas de Empleo Público tras la Reciente Aprobación del EBEP. Principio de Anualidad

El nuevo Estatuto Básico del Empleado Público quiere ser, a todas luces, el Estatuto Básico al que se hace referencia en la Constitución Española, pero la realidad es que no lo es puesto que sigue siendo un texto más regulador de las especialidades de los empleados al servicio de las Administraciones Públicas, pero no un texto único; y ello porque junto al presente Estatuto siguen estando en vigor otras Leyes, sin que se hayan derogado en su totalidad.

Es por ello que tengamos que seguir manejando más de cien disposiciones las cuales continúan configurando el marco normativo del empleo público en España.

I.- LAS OFERTAS DE EMPLEO PÚBLICO EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES. PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN.

Instrumento creado con la finalidad de racionalizar y materializar el proceso de selección de personal; es claramente un documento por el que la Administración hace pública la relación de plazas vacantes que pretende cubrir durante el ejercicio presupuestario a través de los procedimientos de selección de personal.

Regulado en el artículo 18.4 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública, ahora derogado, se decía que:

“Las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes serán objeto de Oferta de Empleo Público”.

Las Corporaciones locales formarán públicamente su oferta de empleo, ajustándose a los criterios fijados en la normativa básica estatal.

De ahí que la selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública (art. 91 LBRL).

En términos similares se pronuncia el art. 128 del TRRL:

“Las Corporaciones Locales aprobarán y publicarán anualmente, dentro del plazo de un mes desde la aprobación de su Presupuesto, la Oferta de Empleo público para el año correspondiente, ajustándose a la legislación básica del Estado sobre función pública y a los criterios que reglamentariamente se establezcan en desarrollo de la normativa básica estatal para su debida coordinación con las ofertas de empleo del resto de las Administraciones Públicas”.



Por lo que respecta a la propia naturaleza jurídica de la misma, encontramos sentencias para todos los gustos; así, el Tribunal Supremo en una Sentencia de fecha 14 de febrero de 1989, la considera como acto administrativo de carácter general destinado a una pluralidad de personas, negándole la naturaleza de disposición de carácter general; de forma contraria, también el mismo Tribunal Supremo en otra Sentencia dictada cuatro años después, concretamente en fecha 16 de marzo de 1993, le asigna la naturaleza de disposición de carácter general.

Pasando a continuación a analizar cuál debe ser el procedimiento para su elaboración y aprobación, el nuevo artículo 70 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, dispone que:

“Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de Empleo Público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un 10% adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. En todo caso, la ejecución de la Oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años”.

Este artículo viene a sustituir al ahora derogado párrafo 4º del art. 18 de la LMRFP, que disponía lo que se transcribe a continuación:

“Las necesidades de Recursos Humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes serán objeto de Oferta de Empleo Público”.

Dicho precepto fue interpretado por los tribunales de justicia, en el sentido de que era necesario que con anterioridad a la OEP se procediese a la realización de los concursos de traslados entre funcionarios de las distintas administraciones Públicas, ya que sólo de esta manera se asegura el mejor aprovechamiento de los efectivos existentes, y a resultas de aquel se determinarán las plazas dotadas que no puedan ser cubiertas y que conforman las vacantes que integran la Oferta de Empleo Público (ver SSTS de 12 de marzo y 27 de julio de 2001).

La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, adicionó un párrafo segundo al citado art. 18.4 LMRFP por el que se aclaraba que *“las vacantes correspondientes a las plazas incluidas en las convocatorias para el ingreso de nuevo personal no precisaran de la realización del concurso previo entre quienes ya tuvieran la condición de funcionario”.*

Con esta adición legal se dejaba en manos o a elección de la Administración que la Oferta de Empleo Público se realizase antes o después de la provisión de puestos de trabajo.



En este sentido, podemos citar una reciente sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 7 de abril de 2006, según la cual *“no es necesario, en todo caso, que la inclusión de determinadas plazas en la oferta pública de empleo le preceda su ofrecimiento para su provisión mediante concurso previo entre quienes ya tengan la condición de funcionarios”*.

De otra parte, la Oferta de Empleo Público debe negociarse con los representantes sindicales en todo lo referente a su “preparación y diseño” (arts. 32.c) LOR y Disp. Adic. 7ª RGI), así como en lo que respecta a sus criterios generales [art. 37.1.1) de la LEBEP].

En cuanto al órgano competente para su aprobación, corresponde al Sr. Alcalde de la Corporación (ver los arts. 21.1.g) y 34.1.g) LBRL, modificada por Ley 11/1999, de 21 de abril), dentro del plazo de un mes desde la aprobación del Presupuesto.

El Decreto correspondiente deberá transcribirse en el Libro de Resoluciones de la Presidencia, dando cuenta al Pleno (arts. 42 y 62 ROFEL).

En los municipios de gran población le corresponde a la Junta de Gobierno Local (art. 127.1.h LBRL).

Aprobada la OEP, las Corporaciones locales deberán remitir el acuerdo a la Administración del Estado, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 56.1 LBRL.

No debemos olvidarnos de cuáles son los efectos que la aprobación y publicación de la OEP produce:

a) Obliga a las Entidades locales a la aprobación de las bases y convocatorias de acceso a cada prueba selectiva.

- En este sentido, ver el artículo 9 RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el RGI, y el art. 5 RD 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las Reglas básicas y Programas mínimos del procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local, y el art. 70 de la nueva LEBEP.

- Es un acto administrativo (resolución de la Presidencia) que no crea derechos pero sí legitima expectativas que deben satisfacerse.

b) No podrá nombrarse personal interino para plazas no incluidas en la OEP, salvo las vacantes producidas con posterioridad o en el supuesto de que no se cubran las vacantes ofertadas y convocadas (Disp. Adic. Primera RD 896/1991, de 7 de junio, art. 128.2 TRRL, y art. 10 de la LEBEP).



c) Al tratarse de un acto favorable, la oferta no debe revocarse ni modificarse de oficio sino por las razones de legalidad previstas en los artículos 102 y 103 LRJ-PAC.

d) La Oferta de Empleo Público debe preceder a las convocatorias para la provisión de plazas, dado lo dispuesto en los artículos 1.3 LMRFP y 91 LBRL.

II.- ESTUDIO PARTICULAR DEL PRINCIPIO DE ANUALIDAD DE LAS OFERTAS DE EMPLEO PÚBLICO.

Desde su regulación en el artículo 18 LMRFP al día de hoy, el mecanismo de la OEP ha sufrido profundas alteraciones; anteriormente era necesario seguir un camino que comprendía la convocatoria de concursos y los procesos de promoción interna, la posterior determinación de las vacantes y la inclusión en la OEP de todas las vacantes existentes; su publicación era obligatoria y los procesos selectivos debían concluirse en el año. Pero desde 1992 se orienta hacia una selección muy restrictiva que se concentra en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideran absolutamente prioritarios o que afectan al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

El requisito de la anualidad y de los tres primeros meses de cada año para la publicación de la OEP ha desaparecido y su regulación queda reducida a ser un requisito previo a la convocatoria.

Dicho esto, debemos tener en cuenta que, anteriormente (conforme a la primitiva redacción del art. 18 LRFP) se establecía que la convocatoria de las vacantes ofertadas debía hacerse en el primer trimestre del año. Prescripción que desapareció a raíz de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, que modificó este artículo para hacer suprimir esta obligación. Decisión que ha sido considerada como lógica por la doctrina, ya que si se sabe que no va a cumplirse, no tiene sentido mantenerlo como norma. No obstante, debemos recordar que, la Oferta de Empleo Público es obligatoria para las Corporaciones locales, que tienen la obligación de publicar en las mismas todas las vacantes existentes y, además, es temporal, publicada la misma deben iniciarse todos los procedimientos selectivos para cubrir esas vacantes, siendo su temporalidad, en principio, anual.

Ocurre que la mayoría de los municipios españoles (8.000 municipios) cuentan con una población inferior a 5.000 habitantes, lo que hace que estemos hablando de Corporaciones que no cuentan con suficientes recursos económicos ni tampoco medios humanos y materiales para cumplir con los plazos que legalmente marcan las leyes. Se pueden dar casos como el que un municipio cuente durante casi todo el año con unos presupuestos prorrogados porque no haya sido aprobado antes de finalizar el año anterior, con lo que nos preguntamos también si sería posible en estos casos aprobar la Oferta de Empleo de ese Municipio para ese año en concreto, con la consiguiente convocatoria de las plazas Ofertadas.



Pues bien, si partimos de que la Oferta Empleo Público depende en todo caso de la previa existencia de vacantes y de la, también previa, aprobación del Presupuesto anual, la respuesta tiene que ser negativa.

Puesto que al no existir Presupuesto y tener que prorrogar automáticamente el del ejercicio anterior, cabría concluir que no puede aprobarse Oferta de Empleo Público en Presupuesto prorrogado.

Estas son las consecuencias del mal funcionamiento del Ayuntamiento, pues la prórroga del Presupuesto sólo es admisible como remedio excepcional cuando no ha sido posible su aprobación con anterioridad al ejercicio a que corresponda.

No obstante también hemos de reconocer que la opinión anterior sobre la imposibilidad de aprobar Oferta de Empleo en presupuesto prorrogado, puede o es discutible, toda vez que tomando como ejemplo a la Administración del Estado, que en esta materia está sometida a las mismas normas que la Local, cuando en 1996 no le aprobaron los presupuestos de dicho año y hubo de prorrogar los de 1995 por Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, a continuación por Real Decreto 159/1996, de 2 de febrero, aprobó y publicó la oferta correspondiente a dicho año 1996 en base a la Ley de Presupuestos de 1995 prorrogados por el citado Real Decreto-Ley.

Por tanto, a la vista de lo anteriormente expuesto, cabe concluir que lo que fue válido para el Estado, lo debe ser también para las Entidades Locales.

En una primera redacción de lo que establecía el Anteproyecto Básico del Empleado Público en esta materia de la temporalidad de las OEP, éste mencionaba en su artículo 70 lo que se transcribe a continuación:

“Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos.”

Como podemos comprobar, en el Anteproyecto no se hacía mención al carácter anual de las Ofertas de empleo público, siendo el Legislador consciente de la realidad existente en numerosos Municipios españoles, donde los Presupuestos municipales difícilmente se aprueban antes de finalizar el año previo a aquel en que haya de surtir efectos los Presupuestos municipales, sino que más bien se aprueban a mediados de año y la Oferta un mes después, no surtiendo efecto la Oferta hasta tanto en cuanto no se haya publicado la misma en el BOE, lo que retrasa aún más la vigencia de la Oferta de empleo público.



Además, cuando se habla del principio de anualidad de la Oferta de Empleo público trae causa de la anualidad de los Presupuestos municipales ya que la oferta de empleo deriva de los mismos, puesto que se trata, en definitiva, de ofertar las plazas vacantes que se hayan previamente dotado a través de los presupuestos municipales. Por tanto este principio de anualidad debemos entenderlo no tanto en cómputo anual (12 meses) sino como año natural (es decir del 1 enero a 31 diciembre). Que paradójico resulta que la oferta de empleo se publique a finales de año, agosto-septiembre y que caduque la misma a fecha 31 diciembre, contando con tan sólo 3 meses para realizar las convocatorias de más de 20 plazas.

De esta realidad también es consciente el Legislador, por ello, y una vez comprobado el diario de sesiones del Congreso de los Diputados, podemos ver el Dictamen que emite la Comisión de Administraciones Públicas sobre el Proyecto de Ley del Estatuto del Empleado Público, lo que provocó que una vez aprobado el mismo por el Pleno del Congreso (en su sesión de fecha 21 de diciembre de 2006), se añadiera al citado artículo 70 del Proyecto de Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, al final de su párrafo primero, lo siguiente:

“En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años”.

Al igual que el propio artículo 18.6 de la LRFPP establece en su último párrafo (introducido por la Ley 13/1996, 30 diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social) 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 incluido en ... Leyes presupuestos generales del Estado y en el artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria”*, podemos extrapolarlo a la esfera local de igual manera, así en las distintas Administraciones Locales, de conformidad con las directrices a seguir en lo que a política económica se refiere, entiendo que serán los propios Presupuestos anuales los que señalen los criterios aplicables a la Oferta de empleo que realice la propia Administración local.

III.- NOVEDADES INTRODUCIDAS POR EL NUEVO ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO.

Entre las principales novedades a introducir por el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público están el que ya no se hace referencia a las Plantillas presupuestarias de Personal, que en lugar de hablar de los actuales Planes de Empleo debamos hablar de la planificación de los recursos humanos mediante los Planes de Ordenación. No se clarifican suficientemente los puestos que están reservados a funcionarios de los que puedan ser ocupados por el personal laboral. Lo que sí está claro es que el personal laboral estará sujeto a un conjunto de normas administrativas.



Entre otras de las principales novedades está el que desaparecen los actuales Grupos D y E; manteniéndose los restantes Grupos A, B y C, los cuáles se dividirán a su vez en Subgrupos 1 y 2, a excepción del Grupo B.

Existirá un sistema de carrera horizontal en el mismo puesto de trabajo, y para la promoción vertical, desaparecerán los actuales niveles 30 del complemento de destino. Existirán también una serie de funcionarios y laborales que tendrán el estatus de “directivos”.

Una previsión, que comparto casi en su totalidad, es el que los sistemas de selección y provisión de puestos serán más profesionales. Para ello, el personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual no podrán, bajo ningún concepto, formar parte de los órganos de selección (tribunales de oposición). Además se impide la pertenencia a dichos órganos en representación o por cuenta de otros, sino que habrá de ser siempre a título individual, con lo que claramente quedan también excluidos de dicho Tribunales toda clase de representantes, ya sean sindicales o incluso de la propia Junta de Andalucía. Esto último traerá más de un quebradero de cabeza, habiéndose solicitado ya un informe al respecto al propio Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, sin que hasta el momento se haya conocido el contenido del mismo.

Anualmente se evaluará el desempeño de todos los empleados, siendo esto un caballo de Troya para quien tenga que evaluar dicho desempeño, dependiendo de dicho resultado de la evaluación:

- La permanencia en el puesto.
- La promoción profesional.
- La retribución por productividad.
- Una posible sanción por “demérito”.

De ello deriva que la continuidad misma de los funcionarios en sus respectivos puestos de trabajo, se haga depender de la evaluación positiva arriba mencionada, pues hoy día resulta socialmente inaceptable que se consoliden con carácter, casi vitalicio, derechos y posiciones profesionales por aquellos que no atiendan satisfactoriamente a sus responsabilidades.

Para terminar, decir tan sólo que se prestará, con este Estatuto Básico del Empleado Público, una mayor atención a temas como la violencia de género, el respeto a la intimidad personal, el acoso sexual o moral, la paridad y la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.



*el blog de
espublico.*

IV.- CONCLUSIONES:

Una vez hecho el estudio anterior, podemos poner de manifiesto algunas opiniones personales al respecto de la reciente aprobación del nuevo Estatuto Básico del Empleado Público el cual quiere ser, a todas luces, el Estatuto Básico al que se hace referencia en la Constitución Española, pero la realidad es que no lo es puesto que sigue siendo un texto más regulador de las especialidades de los empleados al servicio de las Administraciones Públicas, pero no un texto único; y ello porque junto al presente Estatuto siguen estando en vigor otras Leyes, sin que se hayan derogado en su totalidad. Es por ello que tengamos que seguir manejando más de cien disposiciones las cuales continúan configurando el marco normativo del empleo público en España.

Debemos tener presente que no es la primera vez que se intenta conseguir un Estatuto del Empleado Público, lo que ocurre es que nunca se había conseguido, entre otras cosas porque la elaboración del mismo requiere una ardua negociación tanto con los Sindicatos como con las diferentes Comunidades Autónomas. ¿Que ocurría?, pues que como era de esperar las Comunidades Autónomas querían un Estatuto Básico de mínimos y los Sindicatos de máximos. Ahora esta negociación se ha conseguido, primero porque lo que se refiere a la negociación colectiva se recoge de forma muy detallada; y segundo, porque existe a lo largo de todo el Estatuto una remisión constante a las Leyes de las Comunidades Autónomas, con lo que el presente Estatuto se complementará con lo que dispongan las Leyes de las Comunidades Autónomas.

Habrà por tanto que esperar a que el Legislador Andaluz comience su andadura en este sentido y elabore pronto una Ley de Función Pública que desarrolle de manera coherente lo dispuesto en el presente Estatuto Básico del Empleado Público, esperando que no tengamos que esperar otros veinte años para que se apruebe el mismo.

Antonio Reinoso Carriedo