

I. Disposiciones generales

Presidencia del Gobierno

4844 *DECRETO-ley 6/2019, de 10 de octubre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las Administraciones canarias.*

Sea notorio a todos los ciudadanos y ciudadanas que el Gobierno de Canarias ha aprobado y yo, en nombre del Rey y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, promulgo y ordeno la publicación del Decreto-ley 6/2019, de 10 de octubre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las Administraciones canarias, ordenando a la ciudadanía y a las autoridades que lo cumplan y lo hagan cumplir.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

Desde el inicio de la crisis en 2008 y durante una larga década, el sector público y en particular las administraciones públicas españolas se han visto afectadas por distintas e intensas políticas de austeridad o contención y restricción y reducción del gasto público, entre las cuales destacan de manera significativa las sucesivas medidas de ajuste del empleo público, cuyo impacto en la estructura y cantidad de este ha sido muy severo.

La Comunidad Autónoma de Canarias no ha sido ajena a esta situación, que han padecido su administración y sus empleadas y empleados públicos y por ello, finalmente, los acreedores y receptores de sus servicios, es decir, toda la ciudadanía del Archipiélago.

Así, la limitación de la tasa de reposición de efectivos establecida en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado ha impedido durante años la aprobación de instrumentos planificadores de la selección de nuevos efectivos, hasta que se produjo la promulgación, en 2015, del Decreto 46/2015, de 9 de abril, por el cual se aprobó la Oferta de Empleo Público de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2015.

Las consecuencias de estos años de restricción son evidentes e incluso notorias y no es hipérbole decir que graves.

El encomiable esfuerzo adicional de las empleadas y empleados públicos no ha deshecho las consecuencias de estas políticas, que se han plasmado en una pérdida neta de empleo, en una disminución de la tasa de funcionarios por habitante (de casi 400 a poco más de 300 por cada 100.000 habitantes, según los registros) y en un envejecimiento de las plantillas.

Todo ello supone un reto enorme y difícil de afrontar, pues debe actuarse no solo para remediar el problema, sino para procurar que se garantice la transferencia del conocimiento a los funcionarios y funcionarias de nuevo ingreso, de modo que no termine produciéndose una merma del más valioso capital de la Administración, que es el conjunto organizado de sus integrantes, puesto al servicio de los intereses generales, en los términos que ordenan la Constitución Española y también el Estatuto de Autonomía de Canarias.

Y todo ello conduce a que para el Gobierno de Canarias la recuperación del empleo público en el momento presente sea no solo una prioridad, sino un verdadero imperativo, cuya consecución o alcance debe partir, por fuerza, de la culminación de los procesos selectivos derivados de las Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016 y 2017, a fin de incorporar, sin más demora, al personal en curso de selección y, en su caso, pendiente de nombramiento.

Sin embargo, el buen fin de este proceso exige la adopción de determinadas medidas urgentes de ordenación, conciliando el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, con el principio de eficacia en la actuación de la Administración, todos ellos recogidos en el artículo 103 de la Constitución española.

Ello es debido, por un lado, al interés y la conveniencia evidente de no demorar, como se ha dicho, la incorporación de las personas aspirantes seleccionadas de nuevo ingreso, y por otro, a las serias dificultades para dar cumplimiento íntegro, pues aún es incompleto, al mandato derivado de la sentencia número 74, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 21 de febrero de 2018, que se pronunció sobre la validez, legalidad y eficacia de la Orden de 12 de septiembre de 2016, por la cual se aprobó la modificación conjunta de las Relaciones de Puestos de Trabajo de los distintos departamentos y organismos autónomos del Gobierno de Canarias.

Tales Relaciones de Puestos de Trabajo quedaron anuladas y sin efecto por la sentencia citada y han debido ser confeccionadas y tramitadas de nuevo.

Ello ha supuesto en la práctica la paralización material de los procesos de modernización y adecuación a las necesidades reales de estos instrumentos jurídicos de ordenación del personal de cada Departamento, para rehacerlos con arreglo a lo establecido por el Tribunal de Justicia, y además ha traído consigo de modo inevitable la imposibilidad material e insalvable de promover concursos de traslados, efecto que debe resaltarse en este momento de modo muy especial y destacado.

Como consecuencia de todo ello, la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias se ve legítimamente impulsada a recorrer dos senderos o itinerarios de actuación que no son en sí mismos intrínsecamente incompatibles, pero que pueden no ser ejecutables en tiempo adecuado o mejor dicho en tiempo ajustado a las normas legales y reglamentarias que regulan por un lado la carrera profesional de las empleadas y empleados públicos y por otro lado el régimen de acceso del personal funcionario de nuevo ingreso, materias o casi cabe decir instituciones jurídicas disciplinadas legalmente con precisión y rigor, en sus formas y plazos, que la administración debe respetar con la mayor exactitud.

De otro modo dicho, se impone la extraordinaria necesidad de conciliar las legítimas expectativas de movilidad, promoción profesional y carrera administrativa de los funcionarios y funcionarias de carrera existentes en la administración autonómica, con las no menos legítimas expectativas de acceso a los empleos públicos por parte de los funcionarios y funcionarias de nuevo ingreso, y todo ello, además y especialmente, en un contexto de notoria y extrema urgencia en la incorporación de estos últimos a los puestos vacantes, para remediar o cuando menos mitigar la insuficiencia de efectivos que padecen numerosas unidades y servicios, y que es de conocimiento común.

Esta conjunción de expectativas, que llega a parecer una especie de “conflicto de intereses”, debe solventarse en atención al interés general, propiciando una incorporación de los nuevos efectivos, que tienen razón en pedirla tras haber logrado superar procesos selectivos mediante años de arduo y acreditado esfuerzo, y que es por ello inaplazable, pero que ha de hacerse sin dañar ni menoscabar ni el principio de igualdad de las personas afectadas ni la eficacia de la Administración, en tanto se culminan los procesos selectivos y se procede a la convocatoria de los correspondientes concursos de provisión de puestos de trabajo, que también con razón se demandan por quienes esperan por ellos desde hace años, y que tampoco es posible postergar a un por ahora indefinido momento posterior.

Así las cosas, solo la actuación del legislador autonómico hecha en este momento, al amparo de su competencia en materia de función pública, puede lograr la satisfacción de las expectativas antes referidas, que de otro modo se verían irremediablemente frustradas o, peor aún, lesionadas.

Para ello, con el rango de Ley que tiene el presente Decreto se regula y permite una adjudicación o provisión o atribución de los puestos de trabajo que sea provisoria o no definitiva, pero que no por ello afecte ni produzca daño alguno, por mínimo que fuera, a los derechos que se derivan de la propia incorporación a los puestos de trabajo, especialmente y de manera explícita en cuanto al cómputo de la antigüedad, que por aplicación de lo dispuesto en la presente disposición se efectuará desde la toma de posesión inicial, aunque esta se califique de provisional y aunque la situación definitiva de las personas interesadas quede a resultas de lo que se resuelva tras los concursos de traslado.

Estos, a su vez, se convocarán tan pronto como se disponga de las nuevas Relaciones de Puestos de Trabajo (que sustituyan a las que fueron judicialmente invalidadas, algunas de las cuales no han sido aun enteramente rehechas y por tanto no han sido aprobadas) y, a su vez, cuando hayan finalizado los procesos selectivos de las Ofertas de Empleo Público señaladas.

Todo lo anterior, en fin, requiere que de inmediato se regule, con seguridad y con el rango normativo adecuado, y con el expreso reconocimiento legal de los derechos del personal funcionario de nuevo ingreso, la citada situación de adscripción provisoria o provisional de los puestos de trabajo, pues en otro caso pudiera acaso ponerse en duda la corrección de tal sistema provisional de adjudicación del puesto de trabajo a los nuevos funcionarios.

II

Otras urgencias, en este caso padecidas por las Corporaciones Locales, obligan a legislar sobre la designación o nombramiento, también de modo provisional y en todo caso extraordinario, de personal funcionario responsable del importantísimo cometido de la secretaría, la intervención y la tesorería de aquellas corporaciones, personal muy cualificado, con habilitación legal para serlo en todo el territorio nacional, en sus distintas categorías, sin el cual las corporaciones pueden llegar, literalmente, a la imposibilidad de actuar y a la parálisis.

Para la ciudadanía, además, el ejercicio de aquellos cometidos por el personal habilitado constituye una garantía, pues el riesgo de incurrir en errores o ilegalidades o de producir

actuaciones económicamente anómalas es ciertamente mayor si no se cuenta con la importante asistencia de los secretarios e interventores, secretarías e interventoras.

Así, el artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, las funciones de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, y de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y contabilidad, tesorería y recaudación.

Dicho precepto establece que las Comunidades Autónomas efectuarán, de acuerdo con la normativa establecida por la Administración del Estado, los nombramientos provisionales de funcionarios con habilitación de carácter nacional, así como las comisiones de servicios, acumulaciones, nombramientos de personal interino y de personal accidental.

La regulación del régimen jurídico y del sistema de provisión de los puestos reservados al personal de habilitación nacional, incluyendo modos de provisión de competencia autonómica, se encuentra desarrollada en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Canarias constituye un territorio insular, con una peculiar condición de lejanía que, unida a una insuficiente oferta de empleo público por las Administraciones competentes, ha causado una especial dificultad para la provisión ordinaria de los puestos de trabajo reservados, con un elevado número de vacantes en ambas provincias, que alcanza una tasa del 56% del total de puestos existentes, cuya sola mención muestra la gravedad del problema.

Esta situación no solo dificulta o impide los nombramientos definitivos de secretarios o secretarías, interventores e interventoras, sino que afecta también a la utilización de los mecanismos de provisión no definitivos previstos en el propio Real Decreto 128/2018, como las acumulaciones de funciones en municipios cercanos, limitados por la fragmentación del territorio, que en la práctica no han permitido satisfacer la necesidad legal de disponer de habilitados o habilitadas nacionales en los municipios canarios.

El problema se ha agravado, a causa de la elevada temporalidad del empleo público, por las restricciones acaecidas durante esta última década, que ha provocado que en numerosos Ayuntamientos haya habido una imposibilidad constatada y prolongada para el nombramiento accidental de personal funcionario propio, que en ningún caso puede ser interino.

En otras palabras, resulta que ni accede a nuestras corporaciones personal de secretaría e intervención con carácter definitivo, ni es posible acordar acumulaciones circunstanciales que al menos palién la falta de aquellos, ni hay en muchos casos personal funcionario cualificado a quienes quepa designar del modo provisional actualmente previsto en las normas citadas.

Y además debe recordarse, por último, que de acuerdo con el artículo 36.1.b) de la citada Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, los Cabildos Insulares, en su función de asistencia, solo pueden garantizar la prestación de los servicios de secretaría e intervención

a los municipios de menos de 1.000 habitantes, a través de las comisiones circunstanciales previstas en el artículo 55 del Real Decreto 128/2018, umbral poblacional que prácticamente excluye su utilización en esta Comunidad Autónoma.

Todo ello conduce a una situación de grave compromiso para la prestación de los servicios públicos esenciales de competencia municipal, debido al referido carácter necesario de dichas funciones de secretaría, intervención y tesorería, reservadas legalmente a personal de habilitación nacional, sin el que algunas actuaciones de la administración local, que llegan a condicionar su propio funcionamiento, como la tramitación y abono de las retribuciones de su personal, son de imposible ejecución.

Los Ayuntamientos canarios deben aspirar a una adecuada cobertura de sus puestos reservados con personal funcionario de habilitación nacional, así como a solventar las debilidades existentes en sus plantillas, dentro del marco legal, sin que deban ser condenados a soportar, como viene ocurriendo, la descrita situación de continua insuficiencia de sus medios, que les impide cumplir sus deberes y ejercer sus competencias, y sin que esté a su alcance ni en sus manos remediar la carencia de este personal.

La solución definitiva y permanente a este grave y también notorio problema no puede alcanzarse en un breve espacio de tiempo, como tampoco son posibles, en plazo corto, otro tipo de actuaciones, como la creación, con una dotación suficiente de medios personales, de los servicios de asistencia insular.

Ni siquiera la culminación de los procesos selectivos puestos en marcha por la Administración autonómica para la constitución de una lista de reserva garantizaría atender en todos los casos la prestación de las funciones reservadas.

Por tanto, se hace necesaria la introducción de un mecanismo de provisión excepcional, adicional a los existentes en el Real Decreto 128/2018, y en tanto aquellos previstos en él no permitan la cobertura de tales funciones, por el tiempo imprescindible para garantizar un funcionamiento mínimo e indispensable de los servicios esenciales de competencia municipal, situación que puede darse en este momento en un buen número de entidades locales canarias.

III

Parecida urgencia y similares necesidades perentorias, para una mayor incorporación de efectivos a la administración pública, aconsejan aprovechar la oportunidad, como se hace mediante esta disposición, de incrementar las plazas o puestos de trabajo que en determinado proceso selectivo habían sido reservadas para aspirantes en situación legal de discapacidad, que no han sido cubiertas y no podrán ser ocupadas, pero que pueden acumularse a las del turno general, atendiendo además, de modo particular, a la propuesta justificada en derecho que ha sido formulada por la Comisión Evaluadora competente para resolver sobre la calificación de quienes participaron en dicho proceso selectivo, a cuyo juicio ha habido aspirantes que han superado las exigencias técnicas y acreditado los conocimientos requeridos para la superación de las pruebas correspondiente, y así lo ha hecho constar formalmente el propio tribunal evaluador, mediante propuesta justificada.

IV

El presente Decreto-ley trae causa de distintos títulos habilitantes.

En primer lugar, de acuerdo con el artículo 107 del Estatuto de Autonomía de Canarias, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de función pública y personal al servicio de las administraciones públicas canarias, con el objetivo de garantizar la plenitud de los principios de mérito y capacidad en el ingreso y la provisión de plazas y empleos, competencia que incluye, en todo caso, el régimen estatutario de su personal funcionario así como “la planificación, la organización general, la formación, la promoción profesional y la acción social en todos los sectores materiales de prestación de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma”.

Por otro lado, la presente iniciativa legislativa también descansa en la competencia de desarrollo y ejecución en materia de régimen local prevista en el artículo 105 del Estatuto de Autonomía de Canarias, teniendo en cuenta el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, de 3 de noviembre de 2015, respecto de la posibilidad de regular aspectos adicionales del régimen jurídico de los funcionarios de habilitación nacional por el legislador autonómico en ejercicio de su competencia de desarrollo.

En este sentido, el artículo 3 del Estatuto exige a los poderes públicos canarios, en el ámbito de sus respectivas competencias, tener en cuenta las circunstancias de lejanía, insularidad y ultraperifericidad para adaptar sus políticas y actuaciones legislativas, cuando dichas circunstancias incidan de manera determinante en tales competencias, fijando las condiciones específicas para su aplicación en el Archipiélago.

En la presente iniciativa normativa se han respetado los principios de buena regulación y su necesidad y proporcionalidad se encuentran justificados en esta Exposición de Motivos, mediante una regulación imprescindible para lograr el objetivo perseguido que no entraña restricción de derecho alguno de quienes sean afectados por ella.

De acuerdo con el principio de seguridad jurídica, la iniciativa resulta coherente con el marco normativo en el que se integra de forma tal que facilita su conocimiento y comprensión.

El Decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, siempre que el fin que justifica la legislación de urgencia, sea, tal como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional (Sentencias 6/1983, de 4 de febrero, F.5; 11/2002, de 17 de enero, F.4; 137/2003, de 3 de julio, F.3; y 189/2005, de 7 de julio, F.3), subvenir una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes, máxime cuando la determinación de dicho procedimiento no depende del Gobierno.

Por consiguiente, concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias como presupuesto habilitante para recurrir a este tipo de norma en la que, además, se respetan los límites fijados en la misma norma para la aprobación de la iniciativa propuesta.

Finalmente, debe hacerse constar que con arreglo a lo establecido en la doctrina y jurisprudencia constitucional, en particular la Sentencia del Tribunal Constitucional 104/2015, de 28 de mayo, no se requiere la apertura y seguimiento de una fase o proceso de interlocución sindical específica para los Decretos Leyes, sin que esté de más hacer notar, por otro lado, que las medidas que esta disposición pone en pie han sido larga e intensamente demandadas por la mayor parte de las organizaciones sindicales representativas de los empleados y empleadas públicas de las administraciones canarias, quienes han expresado sus exigencias de que se efectúen pronto concursos de traslado, no convocados desde hace mucho tiempo, y también de que se culminen los procesos selectivos, y de que se aumente el número de quienes, al servicio de todos, forman el conjunto del personal al servicio público de Canarias.

En su virtud, en uso de la autorización contenida en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias, a propuesta del Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad y previa deliberación del Gobierno en su reunión celebrada el día 10 de octubre de 2019,

DISPONGO:

Artículo primero. - Provisión de los puestos de trabajo derivados de la ejecución de las Ofertas de Empleo Público correspondientes a los ejercicios 2015, 2016 y 2017.

La adjudicación de puestos de trabajo a quienes hayan superado o superen los procesos selectivos derivados de las Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016 y 2017 se llevará a cabo con arreglo a lo dispuesto en los preceptos de este Decreto-ley y, en particular, se ajustará a las siguientes reglas:

1. Las plazas inicialmente incluidas en las ofertas de empleo público de 2015, 2016 y 2017 en el turno libre podrán ser incrementadas con las correspondientes a las ofertadas en promoción interna y turno de discapacidad que no hayan sido cubiertas en los procesos correspondientes.

2. Quienes resulten seleccionados en las convocatorias derivadas de las ofertas de empleo público correspondientes a los años 2015, 2016 y 2017 tomarán posesión de los puestos de trabajo que se les oferten y elijan, con carácter provisional. Sin perjuicio del reconocimiento, cuando proceda, de sus servicios previos, su antigüedad será computada desde la fecha de su toma de posesión, a todos los efectos, tanto retributivos como de promoción profesional, y el tiempo servido en puestos a los que el citado personal funcionario se haya adscrito provisionalmente se computará para la adquisición, reconocimiento y consolidación del grado personal.

3. El Gobierno de Canarias vendrá obligado a efectuar los correspondientes concursos de provisión de puestos, en el ámbito de la Administración General, a la finalización de los procesos selectivos de las ofertas públicas de empleo de los años indicados, y en todo caso antes del día 1 de julio de 2021.

Artículo segundo.- Modificación de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias.

Se incorpora una nueva disposición adicional a la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, del siguiente tenor:

«Decimoquinta.- Provisión de los puestos reservados a personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

El régimen de provisión de los puestos reservados a personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional será el establecido en la normativa básica del Estado. Cuando la aplicación de la misma no permita garantizar la cobertura de tales puestos, en casos de ausencia, vacante, enfermedad u otras causas, por parte de la Comunidad Autónoma se podrá conferir nombramientos excepcionales y circunstanciales a otras funcionarias o funcionarios de la Corporación. La duración de los efectos de dichos nombramientos no podrá exceder de cinco días hábiles en cada mes natural.»

Disposición final primera.- Desarrollo reglamentario.

Se faculta al Gobierno de Canarias para dictar las disposiciones de desarrollo que requiera la aplicación de las medidas y normas contenidas en este Decreto-ley.

Disposición final segunda.- Entrada en vigor.

El presente Decreto-ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

Dado en Canarias, a 10 de octubre de 2019.

EL PRESIDENTE
DEL GOBIERNO,
Ángel Víctor Torres Pérez.

EL CONSEJERO DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS, JUSTICIA Y SEGURIDAD,
Julio Manuel Pérez Hernández.