

AUTORA: MIRIAM CARREÑO VALLEJO

TUTORA: M^a CRUZ MERINO LLORENTE

EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA

Universidad de Valladolid

Facultad de Ciencias del Trabajo

Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos

26/06/2014

ÍNDICE DE CONTENIDOS

PRESENTACION	1
1. LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA.	5
1.1. CRECIMIENTO DEL NÚMERO DE EFECTIVOS HASTA EL MOMENTO DE LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA	5
1.2. LABORALIZACIÓN GENERALIZADA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS..	7
1.3. ALTO ÍNDICE RELATIVO DE TEMPORALIDAD.....	14
1.4. PLURALIDAD DE ENTES PÚBLICOS Y DIVERSIDAD DE RÉGIMENES JURÍDICOS APLICABLES.	16
2. EL EMPLEO PÚBLICO EN TIEMPOS DE CRISIS.....	22
2.1. LA DESCONFIANZA EN EL SECTOR PÚBLICO.....	23
2.2. MARCOS DE INTEGRIDAD.....	29
3. LA REESTRUCTURACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO	36
3.1. EL ORIGEN DEL PROCESO	36
3.2. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ANTE LOS PRIMEROS RECORTES.	37
3.3. MULTIPLICIDAD DE DISPOSICIONES.....	40
3.4. PRINCIPALES MATERIAS REFORMADAS.....	48
3.4.1. NORMAS SOBRE EL VOLUMEN DE EMPLEO Y DE CONTROL DE PLANTILLAS.	49
3.4.2. CONDICIONES DE TRABAJO Y OBJETO DE LA PRESTACIÓN.....	50
3.4.3. SUSPENSIÓN Y DESPIDOS COLECTIVOS.....	56
3.4.4. DERECHOS DE REPRESENTACIÓN Y DE LIBERTAD SINDICAL.....	62
3.4.5. CONTRATOS MERCANTILES Y DE ALTA DIRECCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.	65
4. ANÁLISIS DE DETERMINADOS DATOS SOBRE EMPLEO PÚBLICO.....	66
5. CONCLUSIONES.....	74
6. BIBLIOGRAFÍA.....	77

PRESENTACION

La situación actual en España, con una disminución constante y brutal del volumen de empleo público, lleva a plantear la reflexión acerca del desarrollo del Estado del Bienestar, teniendo en cuenta el tamaño del sector público, puesto que existe una clara relación entre el número de empleados públicos y la calidad de vida de la ciudadanía.

Efectivamente, el Estado del Bienestar está directamente ligado a una mayor ocupación pública y a una mayor calidad de vida y satisfacción de la ciudadanía a través de los Servicios Públicos. Para ello, resulta imprescindible que se reduzca el importante déficit de personal existente y que España alcance un nivel de empleados públicos que le aproxime a la media de los países de la zona euro.

Un mayor volumen de empleo público reportaría mayor riqueza y disminuiría los niveles de desigualdad en las regiones donde mayor es su presencia. Por lo tanto, un nivel de ocupación pública mayor es una medida positiva para la economía española y la productividad de la misma, reduciendo el desempleo, creando mayor riqueza y calidad de vida.

La idea central es la búsqueda de un empleado público consciente y consecuente con la imagen de SERVIDOR PÚBLICO. La legitimación social alcanzada por nuestra Administración pública solo vendrá del reconocimiento de los ciudadanos a los servicios que reciben y del esfuerzo compartido en mejorarlos cada día.

Con esta mirada y conscientes de que el nivel alcanzado por el conjunto de las Administraciones es una de nuestras fortalezas como país, así como una palanca principal para el desarrollo económico y social, quiero señalar como puntos clave de este proyecto los siguientes:

a) *Promover la competitividad y flexibilidad del sistema de recursos humanos.* Se debe buscar una gestión de recursos humanos más dinámica, que permita adaptarse a las necesidades sobrevenidas de la Administración pública, al tiempo que propicie una mayor agilidad, eficiencia y flexibilidad en la gestión.

b) *Actualizar la visión estratégica de la gestión de los recursos humanos.* Se busca el potenciar la planificación estratégica de recursos humanos como instrumento básico que permita afrontar la administración de los recursos personales, anticipándose a los cambios y a las necesidades de una gestión eficaz.

c) *Mejorar los sistemas de selección de personal y de provisión de puestos de trabajo.* Se deben incorporar nuevos instrumentos de selección y provisión de puestos de trabajo que permitan valorar, además de los conocimientos técnicos, las capacidades, aptitudes, habilidades y destrezas requeridas para el adecuado desempeño de las funciones encomendadas.

d) *Racionalizar los cuerpos y escalas funcionariales, adaptándolos al nuevo Espacio Bolonia.* Se debe adaptar el sistema de clasificación profesional de los funcionarios públicos al nuevo Espacio Europeo de Educación Superior y racionalizar el número de cuerpos funcionariales.

e) *Fomentar la transparencia en la gestión de los recursos humanos.* Se tienen que establecer instrumentos de promoción de la transparencia en la gestión de los recursos humanos, tales como un Sistema de Información del Empleo Público, que aporta datos agregados sobre el conjunto del empleo público; un Portal del Empleo Público, donde se publicarían las convocatorias de los procesos selectivos del conjunto del sector público, tanto estatal, como autonómico y local, así como la publicidad mediante la publicación en el Boletín Oficial que corresponda y en las respectivas páginas Web institucionales, de las relaciones de puestos de trabajo de las diferentes Administraciones y Entidades públicas.

Nuestros gobernantes olvidan que es precisamente en situación de crisis económica y financiera cuando los gobiernos encuentran la situación objetivamente necesaria y las mejores condiciones para llevar a cabo reformas estructurales, tales como la reforma de la Administración y la del empleo público. Se han perdido, sin duda, muchos años, y el empleo público languidece acosado, además, por una política de ajuste presupuestario como

consecuencia de la política de contención fiscal requerida por la reducción del déficit público.

Es evidente que un ajuste fiscal duro aplicado sobre la política de personal se debe enmarcar en una hoja de ruta de reformas estructurales en el propio empleo público, pues si no es «pan para hoy y hambre para mañana». Si sólo recortamos, reducimos, suprimimos y no creamos un nuevo contexto innovador con reglas diferentes, el empleo público envejecerá, se hará menos competitivo y arruinará sus posibilidades de transformación: la institución entrará, más tarde o más temprano, en una aguda crisis existencial.

Este trabajo se estructura de la siguiente forma¹:

- En el primer apartado se realiza un análisis del marco en el que se engloba la evolución que ha seguido el empleo público antes de la crisis económica y financiera actual y durante la misma, estudiando aspectos claves tales como la temporalidad en el Sector Público y la diversidad de regímenes jurídicos aplicables.
- En un segundo apartado ofrece una visión de la desafección institucional que se está produciendo entre los españoles. La visión ofrecida por los canales de información relativa a la corrupción generalizada y a la presunción de despilfarro por parte de las Administraciones públicas, generan, junto con la creencia de la existencia de un número de empleados públicos excesivo, una desconfianza en el Sector Público que es importante paliar mediante la aplicación de un modelo de Transparencia Internacional.
- Una vez analizado el marco en el que se encuentra el Sector Público, pasamos a estudiar, en el tercer apartado, la reestructuración del empleo público realizada por parte de los gobiernos desde el año 2010 como respuesta a la desafección institucional y el ajuste “necesario” para adaptar la estructura del Sector Público a la situación de crisis

¹ Este trabajo se ajusta a las competencias específicas del título de Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos, relativas al área de conocimiento de Economía Aplicada, que versan sobre economía y mercado de trabajo (capacidad para seleccionar y gestionar información y documentación laboral, capacidad para interpretar datos e indicadores socioeconómicos relativos al mercado de trabajo o capacidad para aplicar técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación en el ámbito laboral, entre otras).

sobrevenida. Se repasan puntos clave de la misma, como las principales materias reformadas y la aplicación de EREs de suspensión y extinción.

- Por último, en el cuarto punto, se incluye un análisis de determinados datos sobre el empleo público considerados de interés, como el recorte en gasto público y protección social, la disminución del empleo público y la comparativa del Estado Español con respecto a la Unión Europea.
- Tras el estudio de todos los puntos relacionados se detallan las conclusiones, un breve artículo de opinión sobre la situación del empleo público y su afección con respecto a la sociedad española.

1. LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA.

Desde la instauración del actual mapa político y territorial que se pone en marcha con la Constitución de 1978 la evolución del empleo público en España va a responder a una serie de derivas y características principales en las que coincidirán tanto las distintas fuentes estadísticas disponibles, como los más importantes estudios elaborados sobre las mismas². Caracteres que, en esencia, pueden enumerarse y sintetizarse como sigue.

1.1. CRECIMIENTO DEL NÚMERO DE EFECTIVOS HASTA EL MOMENTO DE LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA

En efecto, a modo de consecuencia directa de la mayor complejidad organizativa del Estado y del conjunto del sector público, de la evidente ampliación de la cartera de servicios que representa el desarrollo de las políticas sociales del Estado del Bienestar, y hasta del propio crecimiento de los resultados de la actividad económica global, puede afirmarse sin ningún género de duda que el número de empleados públicos en España no ha hecho sino crecer de manera constante en estos últimos decenios. Tanto en términos absolutos, habiéndose duplicado el número total de efectivos en estos últimos treinta años; como de forma cualitativa o proporcional, ya se mida respecto del conjunto de la ciudadanía o de la población activa, ya respecto de la población ocupada, ya incluso respecto del volumen de empleo ligado estrictamente al sector privado³.

De hecho, y solo en los años en los que se suele enmarcar el periodo central de la actual crisis económica (2007/2011), en virtud de los datos que publica

² Entre las fuentes estadísticas que incluyen información sobre empleo público se encuentran las bases de datos de EUROSTAT, OCDE y OIT (ILO), que permiten la oportuna comparación internacional, y las del SEPE y el INE, a nivel nacional. Entre los estudios de valoración, destaca el elaborado por la Comisión de Expertos constituida *ex profeso* para el *Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público* (Orden APU/3018/2004), sito en www.seap.minhap.es. También, y por su carácter más reciente en el tiempo, los elaborados por algunas organizaciones sociales, como: *Debate de la eficiencia del sector público: una contribución en el ámbito del coste y el número de personal*, CEOE, diciembre 2011; y *La defensa de los servicios públicos y su reforzamiento en los momentos de crisis*, UGT, diciembre 2011, disponibles ambos en sus respectivos sitios web.

³ Los últimos datos publicados sobre el número de afiliados al Régimen General de la Seguridad Social muestra como se ha reducido hasta los 13.771.654. De los cuales, 792.097 pertenecen al sistema especial agrario y 374.550 al del hogar familiar, por lo que al resto de la industria y de los servicios solo corresponden 12.605.008 trabajadores. En *Afiliados Ocupados a la Seguridad Social. Agosto 2012*, en www.empleo.gob.es/es/estadisticas.

el Boletín Estadístico del Registro Central de Personal dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, ese número se ha incrementado en algo más de 135.000 empleados, superando en su última medición la barrera de los 2.690.000 efectivos⁴. Aun siendo importante el dato creciente de esta evolución, de evidente sentido inverso al que muestra la tendencia general del mercado de trabajo, quizás sea otro el que puede resultar más ilustrativo. Y es que si se atiende a la Encuesta de Población Activa, incluso a los resultados más actualizados, en concreto los de julio de 2012 en los que ya se anota un descenso de casi 100.000 empleados públicos respecto de los existentes en la misma fecha del año anterior⁵, hay que concluir que en realidad el número total de trabajadores y funcionarios públicos se ha de situar en la cifra de las 3.100.000 personas, lo que supone un llamativo desfase de algo más de 400.000 efectivos respecto del número de inscritos en el mencionado Registro.

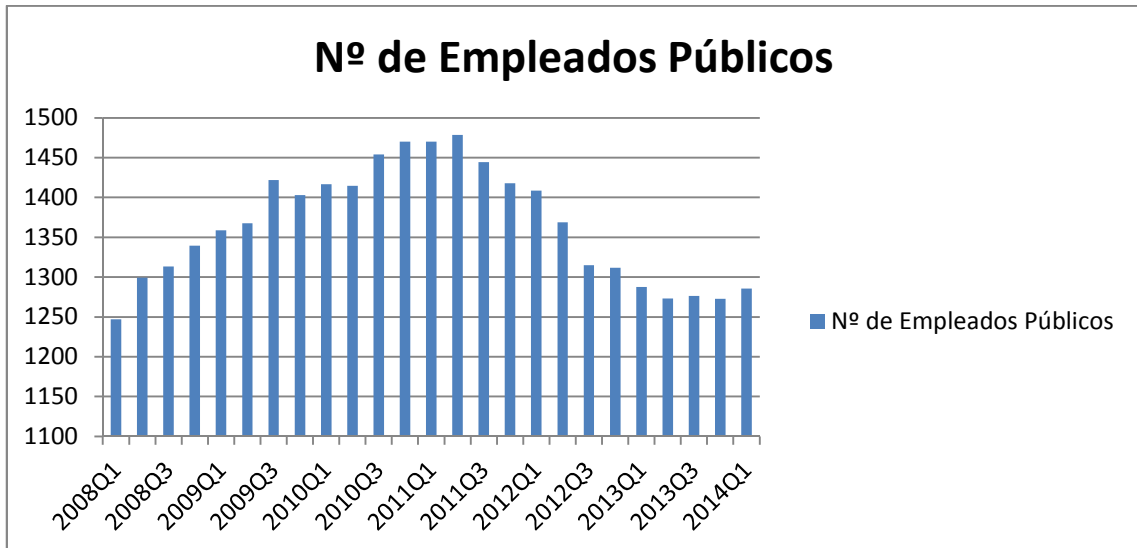
Diferencia que se explica tanto por las importantes exclusiones nominadas en las reglas de inscripción en dicho Registro (altos directivos, personal de determinados organismos con régimen especial -como Correos y Telégrafos, pase a la situación de segunda actividad o reserva o como es el caso de los funcionarios policiales y del personal militar-, o el establecimiento de una relación temporal determinada inferior a los seis meses -personal interino y laboral-), como y sobre todo por la falta de datos específicos relativos al personal adscrito al conjunto de agencias, entidades empresariales, organismos administrativos varios (de carácter autónomo, consorcios, patronatos, ...), fundaciones y sociedades que no sean de titularidad estatal. Es decir, todas las de titularidad autonómica, provincial, local o municipal, así como dependientes de cabildos y consejos insulares.

En esta realidad hay que residenciar, por ejemplo, la razón de ser de una norma como la que se contiene en la Disposición Adicional Tercera del RD-Ley 20/2012, de 13 de julio, en la que se prevé la necesidad de remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas *información relativa a los*

⁴ Datos extraídos del último número publicado del *Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas*, julio/2011, disponible en <http://www.seap.minhap.gob.es>.

⁵ El descenso en el ámbito de la afiliación a la Seguridad Social alcanza las 170.000 personas en el sector que constituyen la Administración Pública y Defensa, Educación, actividades sanitarias y servicios sociales, con lo que se convierte en el cuarto sector con una mayor pérdida porcentual de afiliados, tras el de la construcción, las industrias extractivas y el campo, en *Afiliados...*, cit.

gastos de personal, con mención a los órganos de dependencia, retribuciones, clases de personal, dotaciones o plantillas entre otra información, al objeto de poder conocer y cuantificar realmente el peso del sector público en el conjunto del sistema.



Fuente: INE. Boletín Mensual de Estadística Mayo 2014.⁶

En el presente gráfico se puede observar el aumento constante de efectivos públicos producido hasta el año 2011, momento en el cual, la reestructuración comienza a tener efectos visibles dejando tras de sí una reducción del número de empleados públicos además de otras medidas que trataremos más adelante.

1.2. LABORALIZACIÓN GENERALIZADA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.

Una segunda constante en el sistema ha sido la de la creciente laboralización de las plantillas de empleados públicos pese a la definición constitucional del modelo y hasta del sentido casi desgastado de nuestra tradición histórica. Y es que como se sabe, desde el Estatuto de Maura de 1918, el modelo español de gestión administrativa ha estado basado en un sistema de carrera profesional

⁶ Los datos estadísticos obtenidos del INE, www.ine.es, solo reflejan el grupo de empleados del grupo O, Administración Pública y defensa Seguridad social obligatoria, por ello las cifras no coinciden de forma exacta con las indicadas en el epígrafe 1.1, pero si muestra de forma clara la evolución del empleo público descrita en el mismo.

en el que la figura del funcionario público se erige como efectivo principal y de referencia. Modelo que habitualmente se opone a otras alternativas de organización existentes en el derecho comparado y que encuentran su base en la relación laboral de empleo o el contrato de trabajo. Un diseño caracterizado en la teoría por un mayor margen de disponibilidad, pero también por un menor nivel de tutela frente a posibles desviaciones del poder político, al no prever reconocimiento alguno a la inamovilidad o a la no separación del empleo, salvo por motivos discriminatorios.

Derecho a la inamovilidad que se instaura así como una prerrogativa exclusiva de los funcionarios de carrera o “con plaza en propiedad”, como tradicionalmente han venido siendo denominados, pese a que hoy por hoy deba reinterpretarse como derecho a una ocupación efectiva y no tanto a un cargo o destino específico⁷. Pero sinónimo en todo caso de la máxima expresión de estabilidad posible, al identificarse como contenido auténtico de la salvaguardia constitucional expresa sobre la necesaria *imparcialidad* - independencia y objetividad- [de la actuación] del funcionario, ex artículo 103.3 CE.

A ese esquema respondía no solo la Ley de Funcionarios Civiles del Estado⁸, aún vigente en muchos de sus preceptos pese a lo que puede llegar a pensarse, sino también su más importante reforma, la operada a través de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, cuyo principal objetivo fue acomodar precisamente los postulados de la legislación sobre función pública al nuevo sistema de reparto de competencias establecido por el artículo 149.1.18 de la Constitución, es decir, al nuevo Estado Autonómico.

El modelo legal responderá así al esquema basado en un sistema estatutario y preponderante de función pública, tal y como el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de confirmar en una de sus más importantes resoluciones sobre la materia (STC 99/1987, de 11 de junio), sin perjuicio de que excepcionalmente introdujese también la posibilidad de normalizar un cierto grado de contratación laboral en el seno de las Administraciones. A tal fin, y toda vez que se va a

⁷ Un análisis de su significación, hoy recogido en el artículo 14 a) EBEP, en Palomar Olmeda, A., “Derechos de los empleados públicos. 1. Derechos individuales”, Iustel (RI 911799). Sobre el origen de esta conquista, Sánchez Morón, M., *Derecho de la Función Pública*, 5ª ed., Madrid, 2008, p. 206.

⁸ Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE).

realizar por *el único tipo de normas que permiten excepcionar tal previsión constitucional*, esto es, *aquellas que sean dispuestas expresamente por el legislador*, se destinará sobre todo el artículo 15 de la Ley 30/1984. Un precepto que junto a otros complementarios en materia de recursos humanos (Planes y Ofertas Públicas de Empleo y fijación de la edad máxima para permanecer en activo), estaba llamado a diseñar equilibradamente las estructuras futuras del personal en todas las administraciones, pero siempre bajo los postulados de un criterio o preferencia general: el de la primacía de la relación estatutaria para ocupar la mayor parte de los puestos de la Administración, sobre todo aquellos que hubieran de considerarse de carácter permanente y estructural, además de intrínsecamente ligados al ejercicio de alguna forma de potestad pública; hasta el punto que en el mismo se ordenará con cierto tipo de precisión qué tipo de puestos o por qué clase de razones objetivas iba a poder permitirse la provisión de puestos mediante relaciones de naturaleza jurídico-laboral. En esencia, tareas propias de oficios, de menor cualificación y grado de responsabilidad –de las que cabe presumir su carácter más que alejado del ejercicio estricto de funciones decisorias- y, sobre todo, cuando se tratase de necesidades productivas “temporales” (el artículo 15.1 se refiere realmente a *puestos no permanentes y discontinuos*). Por último, y aun para puestos técnicamente cualificados se establecerá también una especie de excepción a la excepción, eso sí, debidamente justificada, pues en palabras de la ley también podrían ser cubiertos por personal laboral: *los puestos que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño*.

La evolución y las consecuencias prácticas de esta normativa⁹, nacida con carácter urgente y provisional y sólo parcialmente despojada de su plena eficacia jurídica tras la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), es de sobra conocida, sobre todo tras una cierta relajación de la doctrina constitucional, pues serán cientos de miles los puestos ocupados por personal laboral en el

⁹ Carretero Espinosa de los Monteros, C., “El papel del funcionario y del laboral en el nuevo diseño de la Administración pública”, *Aranzadi Doctrinal*, núm. 11/2011 (Westlaw-BIB 2010\2998). También Cordero Saavedra, L., “Laborales y funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas ¿Derecho del trabajo versus derecho administrativo?”, *Aranzadi Social*, núm. 3/2000 (Westlaw-BIB 2000\176).

ámbito del sector público. En algunas ocasiones, además, de forma manifiestamente irregular, no sólo desde un punto de vista jurídico-laboral sino también desde la perspectiva del Derecho público y administrativo¹⁰, ya que junto a la más que dudosa naturaleza temporal de la causa alegada en muchos de los contratos laborales que se suscriben habitualmente, que suelen extenderse además con total normalidad a todo tipo de cualificaciones técnicas y profesionales, no dejarán de efectuarse a veces sin la más mínima formalidad de procedimiento e incluso sin las necesarias previsiones o dotaciones presupuestarias¹¹.

En concreto, la realidad mostrará cómo este proceso de privatización¹² de la relación de empleo público será mucho más intensa cuanto menor sea el tamaño de la Administración, al concentrarse los mayores incrementos de este tipo de personal en el ámbito de las entidades locales. Hasta el punto de cuestionar seriamente su catalogación como modelo dual o mixto desde un punto de vista cuantitativo al menos, al mostrar la fotografía de su estructura una parte laboral mayoritaria en un muy alto número de supuestos. Y es que si se vuelven a atender las cifras oficiales publicadas -en las que recuérdese están excluidos la mayor parte de los trabajadores empleados por las distintas Administraciones denominadas coloquialmente como paralelas o instrumentales, en las que todo su personal es por definición de carácter laboral- se puede observar que, a cierre del ejercicio 2012, según los datos facilitados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas:

a) en la Administración General del Estado (AGE) existen 124.116 empleados de carácter laboral, esto es, un 20.9% de su volumen total (592.531);

¹⁰ Éste fue el fundamento material de la cuestión elevada al Tribunal Constitucional y resuelta con su inadmisión por el Auto 124/2009, de 28 de abril de 2009, respecto de la idoneidad de la doctrina judicial creada por la jurisprudencia social en torno a la aplicabilidad de las normas laborales en lugar de las propiamente administrativas (improcedencia-indefinido no fijo vs. nulidad), en supuestos de contratación o prestación irregular de servicios para la Administración. Resolución en la que el Alto Tribunal desaprovechará la ocasión para haber matizado o reforzado su primera interpretación, permitiendo que sea el legislador ordinario e incluso la jurisprudencia ordinaria los que establezcan en última instancia el cauce -que no es necesariamente el mejor o más adecuado- para la protección constitucional equilibrada de los distintos intereses en conflicto.

¹¹ Como auténtica excepción puede calificarse la noticia difundida recientemente por los medios de comunicación locales y regionales de Canarias (<http://www.diariodeavisos.com>) que dan a conocer una Sentencia dictada por el Juzgado de lo Penal Número 1 de Santa Cruz de Tenerife, por la que se condena al Alcalde de una pequeña localidad a cuatro años y seis meses de inhabilitación para cargo público por un delito continuado de prevaricación por irregularidades en la contratación de personal para el Ayuntamiento. Basada, fundamentalmente, en la arbitrariedad que representa la decisión de contratar y prorrogar los contratos de dos trabajadores, pese a los reiterados reparos e informes negativos de la Secretaría y la Intervención del consistorio, lesionando gravemente con ello “el interés colectivo”.

¹² Martínez López-Muñiz, J. L., “El régimen necesariamente jurídico-público de los bienes, contratos, personal y entes instrumentales de los poderes públicos”, *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 27/2011, (www.revistas@iustel.com).

b) en las Comunidades Autónomas (CCAA), el total de personal a computar asciende a 1.347.485 empleados, de los que están inscritos como personal laboral 146.098 trabajadores, esto es un 10.84% -hay que destacar sin embargo en esta sede la cifra correspondiente a la categoría de “otro personal”, que se eleva hasta los 288.644 efectivos, es decir, casi otro 21%-;

c) en la Administración Local la cifra de trabajadores se dispara a prácticamente un 60% del total de su plantilla, al tener contratadas 384.273 personas de un total de 646.627 empleados.

El desarrollo de este proceso de laboralización se vio favorecido desde luego por varios factores, de entre los que cabe destacar el de la ineficiencia de los mecanismos establecidos en materia de fiscalización y planificación de las nuevas contrataciones. Algo probablemente explicable por el crecimiento experimentado en el volumen de la actividad económica, no acorde al del reforzamiento de los efectivos destinados al control y la supervisión, pero también por otros elementos diversos; como el del juego de distintos criterios jurídicos vigentes al mismo tiempo, la generalizada aceptación de determinadas teorías sobre modelos de organización de personal, y hasta por influyentes y decisorias construcciones jurisprudenciales.

Así, y una vez cercenada con carácter general la contratación administrativa de carácter temporal desde la reforma de la Ley 30/1984, las nuevas necesidades de personal, y no solo las urgentes, empezaron a cubrirse mayoritariamente por contrataciones laborales. Siempre con la razón justificativa de fondo, a veces una mera excusa o fórmula elusiva, de la rigidez de los expedientes para la provisión de cualquier nueva plaza funcional en cuanto que más limitadas por las reglas que sobre ofertas de empleo público vienen imponiendo desde antaño las sucesivas leyes presupuestarias. Contrataciones que con posterioridad se procederán a consolidar y transformar en fórmulas de empleo indefinido en no pocas ocasiones, convalidando de alguna forma la menor competencia (pluralidad) existente en el momento de la contratación inicial-pues la doctrina del Tribunal Constitucional se centrará sobre todo en los supuestos de pretendida adquisición directa de la condición funcional (STC

130/2009, de 1 de junio)-, al contarse con la ventaja añadida que siempre supone el cómputo de los servicios previos como mérito específico.

A ello se unirá la convicción imperante entre los distintos gestores de la política de personal acerca de la bondad y la eficiencia del modelo de empleo o contratación laboral, visionado poco menos que como la modalidad de futuro en la gestión de los recursos humanos, y válida también por ello para el conjunto de las Administraciones públicas. Fundamentalmente por su mayor capacidad de adaptación a las necesidades y requerimientos organizativos, así como por la mayor facilidad que mostraba para la introducción de elementos variables en el salario, al no estar en modo alguno limitada o tasada su estructura, tal y como si ocurre en el caso del personal estatutario. Pero y sobre todo, por la inaplicabilidad de la garantía de la inamovilidad del funcionario público, considerada todo un tabú o el origen de todos los males. Una visión bastante idealista del modelo y nada acorde a la realidad con la que posteriormente se desarrollará, entre otras razones por la eficiencia de las estrategias de defensa y resistencia sindical, o la incapacidad de los gestores para aprovechar toda su potencialidad.

Otro elemento que resultará también crucial en este proceso es el de la proclamación que terminará imponiendo la jurisprudencia social acerca de la aplicabilidad sin fisuras del Derecho del Trabajo para todas las relaciones de servicios que no tengan una habilitación justificativa suficiente en algún otro tipo de relación jurídica (administrativa, civil o mercantil), incluidas por supuesto todas las que formalmente fuesen constituidas desde su inicio como laborales¹³. Así, y frente a la disyuntiva de la nulidad o la anulabilidad de los actos administrativos contrarios a ley, se impondrá la visión tuitiva del Derecho Laboral, creándose la figura salomónica del trabajador indefinido no fijo que terminará siendo recogida formalmente hasta por el derecho positivo. Una especie de relación jurídica interina que se eternizará en la mayor parte de los casos por el transcurrir de los años, en cuanto que no se llega siquiera a transformar en la categoría de fijo de plantilla, al carecer de las presiones propias de la existencia de un término cierto, y que tampoco se amortiza con

¹³ López Gómez, J.M., *El Régimen Jurídico del Personal Laboral de las Administraciones Públicas*, Madrid, 1995; también, *La relación laboral especial de empleo público. Estudio de su régimen jurídico tras el Estatuto Básico del Empleado Público*, Civitas, 2009.

facilidad dada la inherente inseguridad que la rodea por la ausencia de una regulación jurídica precisa¹⁴.

Con esas premisas se abordará la elaboración del Estatuto Básico del Empleado Público. Una ley de mínimos destinada en principio a la totalidad de los funcionarios y los trabajadores que prestan servicios para el entero sector público, aunque con notorias excepciones de aplicación en algunas de sus fórmulas organizativas, y con la que se otorgará carta definitiva de naturaleza a un modelo dual y casi indistinto de empleo público. Pues no existirá fijación de porcentaje mínimo o tope máximo para cada una de estas categorías, resultando en la práctica ordinaria una materia casi disponible por completo en cada Administración a la hora de diseñar su estructura interna¹⁵. Con la única excepción material que representa la necesidad de reservar al personal estatutario en sentido estricto *las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales* (artículo 9.2 EBEP). Fórmula en exceso ambigua¹⁶ pero que responde al sentido de las cláusulas que suele establecer el Derecho comunitario a efectos de poder excepcionar a nivel nacional la aplicación de algunos de sus preceptos, en especial, las restricciones a la libre circulación y a la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad.

¹⁴ Una de las fórmulas ideadas para la amortización de este tipo de plazas con el menor coste y riesgo posible para el empleador, es decir, para evitar posibles condenas por despido nulo e/o improcedente en sede judicial, consistía precisamente en la inclusión de todas las plazas dentro de una misma oferta pública de empleo pero dotadas en un menor número, de modo que pudieran entenderse amortizadas las restantes en su fase de vacante. Sobre el particular se pronuncia en sentido negativo, revisando doctrina anterior (SS TS 14/4/2011 y 3/5/2011), una reciente y discutida Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, con un numeroso voto particular, de 27 de febrero de 2012 (rcud. 3264/2010), reiterada en otra del día posterior (STS 28/2/2012, rcud. 4139/2010). Vid. Aguilera Izquierdo, R., “La extinción del contrato de trabajo del personal al servicio de las Administraciones Públicas: algunas singularidades”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 93/2011, pp. 317-342.

¹⁵ Sin perjuicio del necesario respeto de ciertas reglas de tipo formal o de procedimiento a la hora de confeccionar su instrumento por excelencia, la Relación de Puestos de Trabajo (RPT). Véase por ejemplo cómo la STS, Sala de lo Social, de 17 de abril de 2012 (rec. cas. 92/2011) ha declarado nula una Resolución por la que se modificaba la RPT del Ministerio de Defensa, fundamentalmente, por no cumplimentar ciertos trámites en materia de audiencia y negociación.

¹⁶ Para Parada Vázquez, R., *Derecho del empleo público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Marcial Pons, Madrid, 2007, págs. 61 y ss, es sin embargo una fórmula sin parangón en el Derecho comparado.

1.3. ALTO ÍNDICE RELATIVO DE TEMPORALIDAD

A modo de consecuencia casi necesaria del proceso de expansión y laboralización generalizada, el mapa de la estructura de personal de las Administraciones públicas mostrará también un índice de temporalidad excepcionalmente alto, que llegará a ser incluso mayor que el del conjunto de los trabajadores. Y ello pese a la contención experimentada desde el inicio de la actual situación de crisis económica en este ámbito tan específico, pues no puede obviarse que la principal reducción de la tasa de empleo público se deberá fundamentalmente a la reducción del número de trabajadores con una relación de naturaleza temporal determinada, al igual que ocurrió en el sector privado durante los primeros años de la crisis.

Índice de temporalidad que corresponde no solo al personal con una relación de naturaleza laboral, aunque sea especialmente intenso dentro de esta categoría, sino también al de carácter estatutario y funcionarial por las importantes aportaciones o excepciones que protagonizarán para ese cómputo dos de las áreas que mayor cantidad de efectivos aportan al sistema, como son las de educación y la de sanidad. Áreas que materializan de hecho uno de los vaivenes o mayores contradicciones del diseño general del modelo de empleo público en estos últimos años. Pues mientras que en la primera, fundamentalmente a nivel universitario, se vivirá un proceso de laboralización paulatina que prácticamente ha durado hasta nuestros días, en el que hemos visto cómo los últimos Profesores Asociados en régimen de contratación administrativa (LRU 1983) se convierten definitivamente en personal laboral (ex LOU 2001). En la segunda lo que se vendrá a poner en marcha es un proceso de signo casi opuesto, al ser despojado su tradicional personal estatutario de algunas de sus características más singulares, como la de estar sometidos a la Jurisdicción del Orden Social, a efectos de reforzar precisamente su naturaleza funcionarial y quedar indubitadamente sometidos a los caracteres propios del Derecho público administrativo (Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco); incluido expresamente su personal eventual o de refuerzo, pese a que el binomio contratación administrativa vs. nombramiento temporal parecía haber quedado proscrito definitivamente desde las reformas de la Ley 30/1984.

Los datos estadísticos serán de nuevo elocuentes en ese sentido¹⁷ al igual que los informes que denuncian los efectos de ese tipo de prácticas¹⁸, poniendo de manifiesto una vez más la difícil coyuntura del principio de estabilidad en el empleo. Muy fundamentalmente en las Administraciones de menor ámbito territorial en las que dicha concentración será sensiblemente mayor¹⁹. Sobre todo, porque más allá de la alegación de causas justificativas ciertamente discutibles para explicar tal índice de temporalidad, como la que ha venido representando en estos últimos años la continua limitación de la posibilidad de ofertar nuevas plazas estructurales, porque lo que se ha de poner en tela de juicio es cuál ha de ser el contenido del derecho al trabajo desde la perspectiva de la estabilidad real en las Administraciones públicas, es decir, de verdadera fijeza.

Y es que la secuencia de las reformas normativas de estos últimos años pondrá de manifiesto cómo hace bastante tiempo que el legislador laboral tiene conciencia de la entidad del problema, así como de las dificultades para implementar algún tipo de solución mínimamente satisfactoria. Pues parece que ha de ser incuestionable que si el sistema de empleo público se flexibiliza enormemente en el momento de entrada, por los motivos que sea, aunque debamos centrarnos en los realmente objetivos (aumento progresivo de la cartera de servicios públicos), también habrá de proveer como mínimo mecanismos “justos” de salida. Muy fundamentalmente cuando ese número de efectivos resulte sobredimensionado o desproporcionado en atención a las verdaderas disponibilidades presupuestarias. Y máxime además si al mismo tiempo quiere limitarse la tasa de temporalidad, pues qué duda cabe que las contingencias económicas de todas las crisis afectan tanto al sector privado como al sector público, por lo que ambos deberán de disponer de sus correspondientes mecanismos de ajuste más allá de cuantas medidas de

¹⁷ Los datos de la EPA correspondientes al primer trimestre de 2014 muestran como todavía más de 579.600 empleados públicos mantienen vínculos de naturaleza temporal frente a los 2.340.900 de carácter indefinido. O lo que es lo mismo, 1 de cada 5 empleados es temporal, proporción que se dispara a algo más de la mitad en el caso de los más jóvenes de edad (menores de 30 años) de los cuales 189.000 mantienen vínculos de naturaleza temporal, lo que supone un 58% o lo que es lo mismo, casi 3 de cada 5 empleados menores de 30 años son de carácter temporal.

¹⁸ *Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público*, Informe del Defensor del Pueblo (2003); *La temporalidad en el empleo en el sector público*, Consejo Económico y Social (2004). También, AAVV., *Libro Blanco sobre la calidad en el empleo en Andalucía: estabilidad y seguridad laboral* (M. Rodríguez-Piñero, coord.), Monografías de Temas Laborales, núm. 24/2005, CARL-Mergablum.

¹⁹ Villanueva Puertollano, R., *Reflexiones y propuestas sobre empleo público local problemas actuales de derecho administrativo*, Tesis Doctoral, 2011, www.ucm.es. En especial, pp. 105 y ss.

flexibilización interna se puedan incorporar para aumentar su eficiencia. No sólo porque este último sector, el público, no ha renunciado nunca a intervenir en el mercado de prestación de bienes y servicios, sino porque carece de toda lógica que pueda terminar convirtiéndose en un sistema de provisión artificial de puestos de trabajo.

En esas coordenadas se han de situar los continuos retoques normativos que desde el año 2002 se vienen realizando en aquellos preceptos laborales que giran en torno a la temporalidad en el empleo y en las causas de extinción del contrato de trabajo cuando el empleador ostente la condición de sujeto de derecho público o adscrito al sector público. Como es el caso de los artículos 15.5 -en su acepción²⁰ específica para este orden ex Disposición Adicional 15ª y 52.e) ET, sobre el despido objetivo individual, además de las más recientes en el tiempo, las nuevas Disposiciones Adicionales 20ª y 21ª del ET, sobre (Expedientes de Regulación de Empleo) EREs y (Expedientes de Regulación de Empleo Temporal, suspensiones) ERTes en el sector público, y en las que se habrá de centrar después el estudio.

1.4.PLURALIDAD DE ENTES PÚBLICOS Y DIVERSIDAD DE REGÍMENES JURÍDICOS APLICABLES.

Pese al importante intento de sistematización acometido por el EBEP, la versión que finalmente será proclamada y sancionada como Ley 7/2007 contendrá ciertas lagunas materiales de consideración, probablemente más que calculadas en el sentido de posponer y delegar conscientemente a instancias judiciales la concreción de los criterios de solución, pero generando con ello un amplio margen para la inseguridad jurídica susceptible por esa misma razón de toda clase de críticas²¹.

²⁰ Sobre su significación véase Fernández López, Mª F., “Nuevas reglas, nuevos problemas en materia de contratación temporal”, *Temas Laborales*, núm. 85/2006, pp. 29-58. Con posterioridad el precepto ha vivido un singularísimo proceso de “suspensión de eficacia” y “limitación o reducción del periodo de suspensión de eficacia”, en virtud de lo establecido por los RRDD-1 10/2011 y 3/2012, respectivamente. Normas que empiezan a generalizar un tipo de intervención normativa sumamente peculiar, la de suspender que no la de derogar las normas, en cuanto que ya utilizado también en el polémico RD-1 1/2010, de 5 de febrero, y que resulta muy cuestionable pues significa someter la eficiencia del Derecho objetivo a elementos accidentales más propios de las obligaciones, como son el término y la condición, que de la norma jurídica estricta.

²¹ Véase al efecto el estudio introductorio de Sánchez Morón, M., quien fuese Presidente de la Comisión de Expertos constituida para la elaboración del Informe que dio lugar al EBEP, en el libro colectivo que dirige *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, 2007, pp. 25 y ss., en el que muestra una honda frustración como

En efecto, una de las grandes carencias del nuevo modelo será la del silencio casi absoluto que guardará respecto de determinadas fórmulas organizativas bajo las que se amparan ciertas ramificaciones del denominado sector público, como son las que representan, sobre todo, las fundaciones y las sociedades de carácter mercantil, en cuanto formas de personificación del Derecho privado. A poco que se repasan los preceptos relativos al ámbito de aplicación del EBEP, en especial su artículo 2.1, llama la atención como éste solo enumera, junto a las Administraciones territoriales, *los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia*, teniéndose que acudir a la tímida fórmula de su Disposición Adicional Primera, destinada al resto de *entidades del sector público estatal, autonómico y local, que no estén incluidas en el artículo 2 del presente Estatuto y que estén definidas así en su normativa específica*, para encontrar al menos la necesidad de que se respeten también las normas sobre principios generales relativos a la selección y contratación de personal.

Técnica regulatoria que genera múltiples dudas de aplicación pues supone remitir en definitiva a esa normativa específica propia, que en ocasiones es incluso la que sirve para la concreta creación de cada entidad, la atribución de tal carácter de ente expresamente adscrito al sector público. Y sobre todo también porque será a través de esa misma remisión como se concretará la significación última de esos principios generales que han de regular todo procedimiento de admisión de nuevos trabajadores, ya que de lo contrario no se podrá entender realmente limitado el amplio margen de discrecionalidad que de suyo corresponde a cualquier empresa sometida al Derecho privado en esta singular cuestión.

El estado general se complica más aún a poco que se tenga en cuenta que con este tipo de fórmulas organizativas las Administraciones no sólo irrumpen en el mercado libre de bienes y servicios compitiendo con los distintos operadores privados, aspecto del que se preocuparán fundamentalmente las normas sobre contratación pública y de defensa de la competencia, sino que en ocasiones se les van a encomendar también hasta el ejercicio de ciertas potestades

consecuencia fundamentalmente de los pactos políticos y la transacción efectuada con los sindicatos, a fin de poder escenificar un marco de consenso social. De gran interés también su visión actual de la situación, publicada en la *Revista Aragonesa de Administración Pública* bajo el título "El empleo público en España: problemas actuales y retos de futuro", Monográfico XIII/2011, disponible en la web del Instituto Aragonés de Administración Pública.

administrativas, es decir, netamente públicas. Algo que choca frontalmente con lo que se ha de entender que tiene establecido la legislación estatal dictada con el carácter de básico en desarrollo de las reglas del art. 149.1.18 CE, esto es, la de correspondencia plena entre la forma de personificación (pública o privada) y el régimen jurídico aplicable al desarrollo de su cartera de competencias o de servicios reconocidos (artículo 2.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), por mucho que estos regímenes puedan ser diferenciados si coincidentes en una misma entidad²². Es decir, necesariamente el Derecho público cuando se ejerciten potestades administrativas, y Derecho público o privado para el resto de su actuación en virtud de lo que establezcan sus normas de creación.

Los ejemplos de confusión o de falta de la adecuada claridad de inicio son así innumerables, tanto a nivel de Administración central -en el que destaca sobremanera el caso de la Fundación ANECA-, como autonómica y local, en los que la amalgama de empresas "SA" ocupan todo tipo de sectores y ramas de actividad. De hecho, una de las situaciones conflictivas más complejas que se viven en la actualidad en el marco de nuestra comunidad autónoma desde el punto de vista de la situación en la que queda una parte importante del personal de su Administración, tiene mucho que ver con los problemas que generan este tipo de fórmulas organizativas. Muy específicamente cuando se pretende su plena integración o rescate por parte de la Administración territorial matriz, sin que el proceso esté acompañado de una auténtica disolución y liquidación, que es lo que a la postre intenta hacer la muy discutida y controvertida Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, tras haberse promocionado con anterioridad la creación de todo un sinfín de organismos paralelos. Ley que ha generado un problema casi irresoluble respecto del régimen de subrogación de los trabajadores de sus

²² Un interesante estudio sobre la realidad del sector público y administrativo español, y su necesaria diferenciación, parte del que fuera Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla), López González, Jose Ignacio "Garantías jurídicas de la atribución y ejercicio de potestades administrativas: el principio de reserva de Derecho Administrativo", en AAVV, *Presente y futuro de la intervención pública en las relaciones laborales y de seguridad social*, CARL, Colección Monografías de Temas Laborales, 47/2011, pp. 267 y ss.

extintas sociedades y fundaciones²³. Toda vez que probado el hecho de que sus trabajadores no accedieron en condiciones de publicidad y competitividad comparables al del común de los empleados, no cabe en principio su plena homogeneización con éstos, sin perjuicio de que se le deban respetar ciertos derechos en virtud de la legislación laboral vigente. En especial, por razón del instituto de la sucesión de empresas (artículo 44 ET), cuyo anclaje último puede localizarse además en imperativos de Derecho Social Comunitario (Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo).

El resultado de todo este diseño organizativo, que gráficamente no es más que la consecuencia de la auténtica «huida del Derecho Administrativo» protagonizada por el conjunto de las Administraciones en estos últimos años, bien en materia de control y supervisión del gasto público, bien en el de gestión de su personal, bien en ambos a la vez²⁴, es la proliferación de una serie de supuestos difícilmente compatibles con lo que debieran ser unas mismas normas comunes de ordenación. Tanto en materia salarial como de jornada, y de demás condiciones de trabajo, la pluralidad de situaciones se mostrará excesivamente heterogénea. Una diversidad que no siempre queda justificada por razón de la autonomía política, o de organización y de funcionamiento consustancial a cada Administración, por mucho que el Tribunal Constitucional nos haya enseñado a aceptarla en el marco de un Estado descentralizado a través de su interpretación del artículo 149.1.1 CE (SSTC 134/2006, de 27 de abril y 247/2007, de 12 de diciembre), pues se trata de una multiplicidad de regímenes que se vivirá incluso dentro de un mismo ámbito territorial y administrativo, sin que desde la perspectiva del derecho a la igualdad o al trato igual de los distintos sujetos de derecho que son los empleados públicos se haya llegado a cuestionar directamente, al haberse centrado los debates hasta ahora en la admisibilidad de las diferencias entre funcionarios vs. laborales y entre personal fijo vs. temporal, más que entre trabajadores entre sí por el mero hecho de pertenencia a una distinta organización administrativa-empresarial.

²³ Son varios los casos protagonizados por distintos tipos de entidades (Fundaciones, Consorcios, Institutos, etc.), pendientes prácticamente en su totalidad de recursos de casación interpuestos ante el Tribunal Supremo. Valga por todas, a efectos ilustrativos, la STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso-administrativo (Sevilla), de 24 de julio de 2012 (rec. 556/2011).

²⁴ Recuérdese por ejemplo cómo en el caso del conflicto de los Controladores Aéreos la reducción efectiva de sus tablas salariales solo pudo acometerse cinco años después, y sin efectos retroactivos, al detectarse por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR) que se habían superado con creces los límites en principio infranqueables de las leyes de presupuestos.

Sobre todo, cuando no operen diferencias sustantivas en los sistemas de acceso al empleo, ni en el volumen de recursos que genera la propia entidad²⁵.

No sorprenden así planes de redimensionamiento como el que recientemente se sometió a la aprobación del Consejo de Ministros partiendo de los datos de un informe elaborado en 2009 por la Intervención General del Estado, en el que se calculaba que existen más de 4.000 organismos públicos entre fundaciones, empresas, agencias y entidades con participación del Estado²⁶, de los cuales solo 300 dependen directamente del Gobierno central, mientras que el resto se dividen entre las comunidades autónomas y los ayuntamientos. O Resoluciones como la que publica el Acuerdo del Pleno de 29 de mayo de 2012, con el que se aprueba la Instrucción relativa a la remisión a la Cámara de Cuentas de Andalucía de la información sobre la contratación formalizada por las entidades que componen el sector público de la Comunidad Autónoma de Andalucía²⁷.

Pues parece poco menos que imprescindible conocer primero la verdadera entidad de dicho sector, ya que solo así se podrá intentar cumplir con otro de los grandes objetivos del plan de estabilidad presupuestaria y de consolidación fiscal²⁸ que, más directa que indirectamente, nos vienen exigiendo tanto “los mercados” como el conjunto de las autoridades internacionales y comunitarias responsables de la política económica y monetaria común. Objetivo que no es otro que el de la reestructuración y/o racionalización del peso y el volumen de dicho sector, muy en especial en lo que respecta a los costes que representa el conjunto de su personal.

Esa diversidad de regímenes jurídicos aplicables hace que resulte necesaria no solo la diferenciación principal entre personal funcionario público y personal laboral, cada uno con sus correspondientes modalidades (de carrera, interinos y eventuales por un lado; fijos, indefinidos y temporales, por otro) –y eso que

²⁵ Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., “Igualdad y no discriminación en el empleo”, *Derecho y conocimiento*, vol. I. Facultad de Derecho, Universidad de Huelva, en especial nota 5, p. 464, 2006, con cita de las SS TC 7 y 99/1984, 29/1987 y 112/1996.

²⁶ Orden HAP/583/2012, de 20 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012, por el que se aprueba el plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal.

²⁷ BOJA núm.132/2012, de 6 de julio. Instrucción con la que se viene a cumplimentar el mandato del artículo 29 del actual Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, causa material de este tipo de acciones.

²⁸ Su última versión, *Actualización del programa de Estabilidad*. REINO DE ESPAÑA 2012 – 2015, en www.lamoncloa.gob.es

sus fronteras son bastante más difusas de lo que se desprende en principio de la remisión genérica que efectúa a la legislación laboral el artículo 7 EBEP²⁹-, sino entre personal laboral dependiente de la Administración y demás entes públicos sometidos al Derecho Administrativo, y personal contratado en idéntico régimen laboral por sociedades y otras personificaciones del Derecho privado pero adscritas al sector público³⁰.

La complejidad del mapa resultante por razón de los sistemas de fuentes materiales y formales aplicables resulta absolutamente extraordinaria. Piénsese por ejemplo que en materia funcionarial no solo es preciso acudir a las normas comunes (EBEP, Ley 30/1984 y LFCE de 1964), también a las específicas de determinadas áreas sectoriales y funcionales en las que es habitual la inclusión de reglas en materia de personal (LOPJ, LOE, LOU, EM, etc.) e incluso a otras aún más singulares como pueden ser las aplicables a ciertos cuerpos funcionariales. Por su parte, existen también normas de exclusiva aplicación en otros órdenes territoriales, como el que representan las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, pues no puede olvidarse que la legislación estatal, en lo que exceda del concepto de legislación básica (artículo 149.1.18 CE), sólo será de directa y exclusiva aplicación en su propia Administración.

En el ámbito laboral la cuestión no va a cambiar mucho más pese a la existencia en principio de una única legislación común para todos los territorios (artículo 149.1.7 CE), pues además de estar trufada de reglas especiales para los trabajadores del sector público, sigue desplegando su natural tendencia a la pluralidad por razón de la aplicabilidad de las normas sobre autonomía y negociación colectiva. Es decir, de sometimiento a los pactos y convenios colectivos que resulten aplicables, que pueden ser tanto específicos del ámbito de lo público como, en ausencia de éstos, los sectoriales de carácter común.

De forma que la capacidad real de la que dispone el legislador ordinario para incidir en los contenidos últimos aplicables en los distintos tipos de relaciones

²⁹ Establece el precepto que: *El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan.* Para clarificar este último extremo, así como el nivel de desarrollo necesario que se ha de esperar, y el alcance de la derogación de la anterior normativa aplicable en materia de función pública, se hizo necesario el dictado de una Resolución aclaratoria y que es por ello regla habitual de consulta, la 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública (BOE núm.150/2007, de 23 de junio).

³⁰ Gómez Caballero, P., "Las fuentes de regulación de las relaciones de empleo del personal al servicio de las administraciones públicas", *Relaciones Laborales*, T. II/2008, pp. 593-619.

de servicios se encuentra fuertemente limitada o constreñida, incluso cuando busca expresamente una mayor homogeneización entre las mismas. Salvo cambio en los títulos competenciales al uso, que en definitiva es lo que están intentando deslizar las últimas reformas aprobadas, en las que ganan un protagonismo creciente los fundamentos relativos a la Hacienda general y a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, ex artículos 149.1.13 y 14 CE, frente a los títulos más clásicos de la legislación laboral, la legislación básica en materia de función pública o el régimen jurídico de las Administraciones.

2. EL EMPLEO PÚBLICO EN TIEMPOS DE CRISIS.

Es obvio que la crisis económica, unida a factores como las abundantes noticias de corrupción y la recuperación del discurso anti estatal en las tertulias radiofónicas y televisivas, están reforzando la tradicional desafección institucional de los españoles. El cuestionamiento de la Administración se produce por varias vías, por una parte con la presunción de despilfarro y corrupción generalizados, por otra, con la creencia en la existencia de un número de empleados públicos excesivo para las posibilidades de financiación de nuestra economía. Más adelante intentaremos ver qué hay de verdad detrás de estas creencias, aunque inicialmente tenemos que reconocer que las posibilidades de mejora en eficiencia, integridad y buena organización de nuestras Administraciones públicas son enormes.

En este punto buscaremos, ante todo, dar respuesta a la pregunta de cómo estructurar un marco de integridad que aporte legitimidad a las Administraciones. Para responder a esta pregunta el texto se estructura en dos partes. En primer lugar, analizaremos el problema de origen, es decir, el de la corrupción en las Administraciones, tratando de ver si existe realmente tal debilidad en nuestro sistema. En segundo lugar, expondremos los rasgos esenciales de la respuesta ética al discurso de desconfianza existente.

2.1. LA DESCONFIANZA EN EL SECTOR PÚBLICO.

En un momento en el que la democracia ha alcanzado una extensión desconocida en la historia de la humanidad (Huntington, 1991; Markoff, 1999), se observa, paradójicamente, un creciente debilitamiento de la legitimidad de los gobiernos, las Administraciones y, en general, las instituciones representativas de las democracias contemporáneas, como diversos estudios empíricos demuestran (Dalton, 2004; Linde y Ekman, 2003; Montero, Gunther y Torcal, 1997; Norris, 1999; Pharr y Putnam, 2000; Torcal y Montero, 2006). Es lo que ha venido denominándose, desde la creación del concepto por Di Palma (1970), «desafección». Algunas investigaciones señalan la corrupción como una de las variables causales de tal fenómeno de desafección. Por ejemplo, Pharr y Putnam (2000) consideran que, al menos para los países más avanzados económica y socialmente, la baja confianza en los líderes democráticos es una función del rendimiento de éstos, el cambio de expectativas sociales y el papel de la información y comunicación actuales. En cuanto al rendimiento, un factor clave para explicar el deterioro en la percepción de confianza es el declive de la fidelidad o de la ética con la que los políticos actúan en representación de los ciudadanos/as. En cuanto al cambio de expectativas sociales, algunos autores consideran que una ciudadanía más educada y más escéptica es más rigurosa en el juicio a sus dirigentes además de ser más sensible a cuestiones éticas (Parker, Spires, Farook, & Mean, 2008).

Por ahora, no se observa en las democracias consolidadas un peligro cierto para la subsistencia de los regímenes democráticos derivada de tal fenómeno perceptivo, aunque en países con democracias jóvenes sí pueden darse regresiones o deterioros serios en la calidad de la democracia si la desafección continúa su progreso (Torcal, 2003). De acuerdo a una reciente encuesta, hecha a ciudadanos/as, la «Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia en España» (Encuesta 2701 del CIS), se puede comprobar que existe una percepción generalizada de las carencias de la democracia española para detectar la corrupción.

Aunque la desafección en España es un fenómeno muy persistente y la corrupción afecta poco a la denominada “*parte dura*” de la cultura política, lo cierto es que los escándalos de corrupción consolidan tendencias casi estructurales y «vacunan» contra la respuesta cívica. Al justificar la frase «todos son iguales», los múltiples escándalos de corrupción que hemos conocido en España generan un cierto fatalismo que lleva a descontar tal fenómeno en el momento de depositar el voto. Pareciera que se da por descontado este problema en un sistema que se muestra incapaz de anticiparse a aquél con medidas eficaces. En todo caso, probablemente, la corrupción también afecta, esta vez fuertemente, a la parte más maleable de la cultura política y desarrolla actitudes que son dañinas para la calidad democrática.

Intentaremos ahora demostrar brevemente dos hipótesis, la primera es que las noticias de corrupción afectan negativamente a rasgos de la cultura cívica de los españoles, y la segunda, que existe una imagen distorsionada de la corrupción funcional, en base a esas variables de desafección.

Empezaremos por la primera. Las noticias de corrupción en los últimos tres años han sido una constante en las portadas de los periódicos españoles de mayor difusión. Según un estudio del Grupo de trabajo «Agenda y Voto» del CIS, las noticias sobre corrupción han supuesto desde septiembre de 2008 a junio de 2010 casi el 12% de las portadas de los seis diarios de información general más leídos de España, en su conjunto han ocupado 897 portadas, siendo tras las noticias de crisis económica (21,6%) y partidos políticos (15,8%) las más numerosas.

Ello ha influido notablemente en la percepción de corrupción. Basándonos en la encuesta 2826 del CIS, podemos observar que más de un 81.8% de la población se informa sobre política en un solo medio o canal de información. Tan solo un 10.7% ve o escucha otros programas sobre política en la radio o televisión. Este dato nos demuestra la poca objetividad con la que la población percibe el estado real del escenario político español.

Es bastante elevado el porcentaje de población (37.6%) que considera que la corrupción está bastante o muy extendida, no se cree en el sistema judicial ni en la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Es evidente que esta percepción

viene dada por la configuración del escenario político actual que nos brindan los medios de comunicación y la escasez de comparación entre diferentes medios de la misma noticia por parte de la población, actitud que aportaría una mayor objetividad al receptor.

Otro de los problemas de la desafección en España es la conformación de la población: un 47.2% de la población posee estudios no superiores sin cualificación (Educación Primaria, ESO o Bachiller elemental), siendo la opinión más extendida, entre los mismos, que la posición económica no depende casi exclusivamente del esfuerzo, educación y valía profesional (solo apoyan esta premisa un 8.7%). Un 79.7% de la población tiene ocupaciones que requieren una baja cualificación profesional (industria, agricultura, construcción, restauración, personal de apoyo administrativo) y se autoperceben como de clase media (55.9%). Se puede deducir que España cuenta con una población que tiene una visión propia sobredimensionada, no valorando el esfuerzo ni la educación como medio de consecución de un mejor estatus social y considerando su actual estatus como bueno o de "clase media", este tipo de actitud nos lleva a no ser objetivos con la realidad y culpar en un 100% al Gobierno y el Poder Judicial de la situación actual sin tomar las riendas de nuestra propia vida y actuar en consecuencia (*nos dejamos llevar, echamos toda la culpa a los demás*) lo que hace que la visión de la corrupción esté distorsionada.

Analizada la primera hipótesis, pasemos a la segunda. De los casos de corrupción importantes, en términos cuantitativos y cualitativos, analizados en los últimos seis años, lo que se observa es que la participación funcional es muy minoritaria. Puede haber intervenido algún secretario municipal, arquitecto municipal o algún asesor jurídico, pero no suelen ser funcionarios de carrera.

Las causas abiertas por delitos contra la Administración Pública que pueden relacionarse claramente con corrupción y que llegaron o llegarán a juicio oral no superan las 400 en estos seis años, ello nos daría unas 50 o 60 condenas anuales en el más pesimista de los casos. En España había, en enero de 2010, 2.698.628 empleados públicos según el Registro Central de Personal, a los que habría que añadir los más de 150.000 empleados de las 2347 empresas públicas que el Ministerio de Economía y Hacienda tiene computadas. En total,

estaríamos un poco por encima de los 2.850.000 empleados. La tasa de criminalidad del funcionariado español en estos últimos seis años, según estos datos, sobre la base de un empleado público por condena, sería casi inexistente, un 0,014% de corruptos condenados, apenas uno entre 10.000 si consideráramos que todas las causas son imputables a empleados públicos, lo cual es imposible conociendo los datos sobre políticos imputados.

A ello habría que añadir, de nuevo, que los delitos de prevaricación no siempre son delitos que expresen una actuación corrupta en sentido estricto, con lo que los casos de corrupción se reducirían aún más. Para cerca de 3.000.000 de personas trabajando en el sector público español no puede considerarse, en principio, un dato preocupante esos 50-60 casos anuales. Pero ¿son esos casos todos los casos? Seguramente no, pero tampoco podemos saberlo con certeza en estos momentos. Una comparación (con todos sus problemas metodológicos) con Estados Unidos permite comprobar que los 50-60 casos por año son muy bajos. En 2009 se acusó de corrupción en EE.UU. a 425 empleados federales, 93 estatales y 270 locales, y el número total de empleados es de 19.145.431 (U.S. Census Bureau, 2009). Las condenas finales suelen ser superiores al 90%. Es muy dudoso que en España haya menos corrupción administrativa que en Estados Unidos. Muy posiblemente, se persigue menos. Una razón es que estas investigaciones son costosas y complicadas, por lo que sólo las causas más graves acaban generando un proceso en los juzgados. En todo caso, los datos objetivos expresan una corrupción administrativa muy baja.

Estos datos son en gran medida coherentes con los propios de las encuestas de victimización (personas que reconocen haber tenido que pagar un soborno en el último año). Así, en España, en 2009 y 2010, según los encuestados, los sobornos a la policía son prácticamente inexistentes (1%-2%), los sobornos en el área educativa, sanitaria, tributaria y judicial apenas llegan al 2%-3% y los sobornos en el área urbanística y de permisos de construcción suben hasta el 3%-6%. Es decir que, como era de prever, aparece el área urbanística como el espacio privilegiado para la corrupción en España. En todo caso, los datos de victimización de España, como los de Portugal, no son muy coherentes con la percepción de corrupción (ver tabla I), lo que refuerza la idea de un cierto

componente cultural en las respuestas, vinculado a la desafección institucional en ambos países.

Tabla I: Porcentaje de personas que reconocen haber pagado un soborno en los últimos 12 meses en España y países de Europa Occidental y su relación con la percepción

	2009	2010	Puntuación en CPI ³¹	Eurobarómetro 2009. Acuerdo con: “Corrupción es un problema importante en mi país”
Austria	2%	9%	7,9	61%
Rep. Checa	11%	14%	4,6	88%
Dinamarca	1%	0%	9,3	22%
Finlandia	2%	2%	9,2	51%
Francia	2%	7%	6,8	73%
Alemania	2%	2%	7,9	75%
Grecia	18%	18%	3,5	98%
Hungría	14%	24%	4,7	96%
Holanda	2%	2%	8,8	51%
Polonia	4%	15%	5,3	81%
Portugal	2%	3%	6,0	93%
R.U.	3%	1%	7,6	74%
Rumania	14%	28%	3,7	93%
España	2%	5%	6,1	88%

Fuente: Barómetro Global TI, CPI-TI y Eurobarómetro 325

Sin embargo, a pesar de todo ello, en enero de 2007, el 34,3% de los encuestados consideraba que bastantes o casi todos los funcionarios públicos estaban implicados en casos de corrupción en España (CIS 2671). En una encuesta muy reciente, de diciembre de 2010, sólo en Cataluña, el 34% consideraba que los funcionarios eran poco o nada honestos (6). En la encuesta 2826 del CIS, sobre ética pública y corrupción, de diciembre de 2009, esos datos siguen reproduciéndose con sorprendente similitud. Así, ante la pregunta: «Me gustaría que me dijera si cree que la corrupción está muy

³¹ Índice de la percepción de la corrupción, elaborado por la Organización Internacional de Transparencia Internacional (TI). La escala comprende valores entre 0 (muy corrupto) y 10 (ausencia de corrupción)

extendida, bastante, poco o nada extendida en/entre...», quienes consideran que está muy (1) o bastante (2) extendida son un 35,5% (ver tabla II).

Tabla II. Extensión de la corrupción

	1	2	3	4	5	6	NS	NC
Las fuerzas de seguridad	12,1	29,9	12,2	26,6	5,1	1,0	13,0	0,1
La administración de justicia	12,2	32,3	13,0	24,8	4,0	0,6	12,5	0,6
Los/as políticos/as	38,6	40,6	8,8	5,8	0,7	0,0	5,2	0,4
Las autoridades que otorgan contratos públicos/subvenciones	33,2	39,4	8,4	8,2	1,1	0,2	9,3	0,2
Los/as inspectores/as	21,2	32,8	11,3	16,9	2,8	0,4	14,4	0,2
Las autoridades que conceden permisos y licencias de obras	35,6	40,3	7,5	7,0	1,0	0,1	8,3	0,2
Los/as trabajadores/as de las administraciones públicas	10,7	24,8	13,2	28,7	8,5	1,2	13,0	0,1

Fuente: CIS 2826

Consideramos que este tipo de respuestas tienen que ver con factores culturales «thick» —desafección institucional— más que con la realidad de los datos y encuestas de victimización. En todo caso, probablemente, la percepción sobre la corrupción de los funcionarios está también contaminada por la percepción de la corrupción de la clase política que ofrece datos bastante más extremos.

Por ejemplo, en la citada encuesta 2826 del CIS, ante la pregunta: «Me gustaría que me dijera si cree que la corrupción está muy extendida, bastante, poco o nada extendida en/entre... los políticos», el 79,2% de los encuestados creía que estaba muy o bastante extendida, y sólo un 6,5% creía que lo estaba poco o nada. Estos datos empeoran bastante los de la encuesta del CIS 2671, de 2007, en donde «sólo» el 51,9% de los encuestados consideraba que bastantes o casi todos los políticos estaban implicados en cuestiones de corrupción.

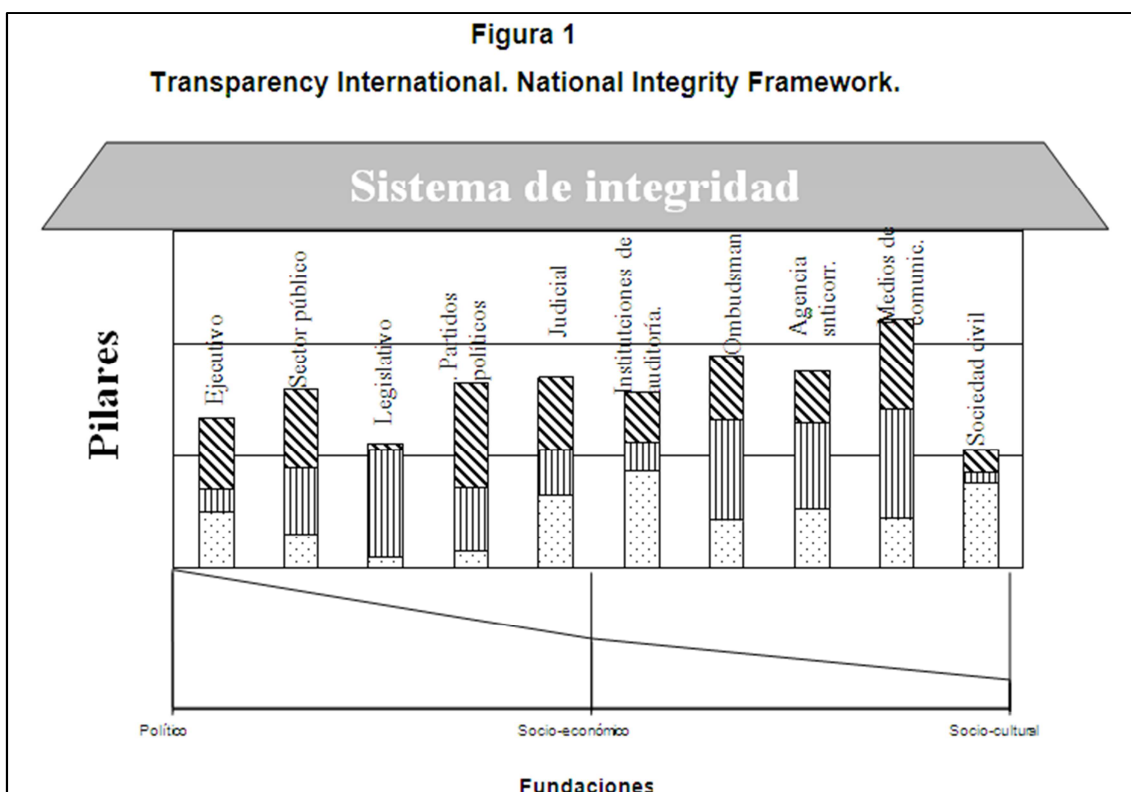
2.2. MARCOS DE INTEGRIDAD.

Una democracia de calidad es esencial para que se desarrolle un buen gobierno, y un buen gobierno debe preocuparse de construir calidad democrática. Pero, en el marco de una democracia de calidad, existe también la conveniencia de construir marcos institucionales específicos que fomenten la integridad de los pilares esenciales de tal democracia y que prevengan la corrupción. Un marco de integridad nacional toma los pilares esenciales de una sociedad democrática y los diseña de forma que, además de cumplir su función sistémica, cumplan una función de promoción de la integridad y prevención de la corrupción.

En concreto, los sistemas nacionales de integridad son un modelo de Transparency International (TI) con el que se pretende analizar y evaluar los sistemas de integridad existentes en muy diferentes países para, a partir del análisis, proceder a realizar toda una serie de propuestas de mejora y consolidación de marcos estables de integridad y anticorrupción. Los sistemas se basan en un esquema de trabajo en el que se parte del análisis de las «foundations» o cimentaciones, que constituyen los elementos sociales y estructurales sobre los que se asientan las columnas del sistema. Dichas cimentaciones son políticas, como el desarrollo del Estado de Derecho y el desarrollo sustentable de políticas y servicios públicos eficaces y eficientes; socio-económicas, como la calidad de vida del país estudiado; y socio-culturales, como la cultura cívica y la conciencia del problema de la corrupción entre la ciudadanía. Cuando el sistema de valores cívicos es sólido la indignación con la corrupción es mayor y los pilares se asientan más sólidamente. También un Estado de Derecho consolidado correlaciona con más baja corrupción, al igual que unas políticas públicas eficaces proporcionan un mayor nivel y calidad de vida, lo cual, a su vez, incentiva la confianza intersubjetiva en las instituciones públicas, con lo que la cultura cívica tiene a reforzarse.

Por su parte, los pilares del sistema son, esencialmente, la voluntad política en el ejecutivo de prevenir y combatir la corrupción; un sector público competente, objetivo e imparcial, con adecuados sistemas de contratación y distribución de

subvenciones; la existencia de un Parlamento activo en la promoción de buena gobernanza y en el combate a la corrupción; un eficaz sistema de auditoría y control contable y financiero; un conjunto de órganos de investigación y represión del crimen coordinados y eficaces, además de responsables ante la sociedad y el gobierno; partidos políticos comprometidos con la lucha anticorrupción y que se financian limpiamente; un poder judicial independiente e imparcial, además de competente en la lucha anticorrupción; un defensor del pueblo y/o varios sistemas de defensa del ciudadano frente a abusos y mal funcionamiento del servicio público; un organismo central en la detección e investigación de la corrupción, así como en la promoción de medidas de prevención de la misma; unos medios de comunicación que se toman en serio la corrupción y la combaten con la investigación y la denuncia; unas empresas que se toman en serio la responsabilidad social; y una sociedad civil bien informada e implicada en la lucha contra los abusos de los poderes públicos y privados (ver figura 1).



Fuente: Organización Internacional de Transparencia Internacional (TI)

Cada uno de los pilares es evaluado en tres dimensiones: 1. La capacidad global de funcionamiento-eficacia de cada institución, para lo que existen indicadores como los recursos que consume y su independencia; 2. Su gobernanza interna, es decir, en qué medida es transparente, rinde cuentas, promueve la integridad; 3. Su papel en la contribución a la integridad global del sistema nacional. La mayor parte de los indicadores se descomponen en dos elementos de análisis, por una parte el análisis de los elementos formales, es decir, de sus leyes y, por otra, el funcionamiento de sus prácticas reales y su conducta concreta. Con esta última estrategia lo que se busca es comprobar las lagunas entre lo declarado y lo real, entre lo formal y lo existente.

Obviamente, donde el sistema nacional de integridad, tras su evaluación, es sólido, las posibilidades de corrupción son mucho menores y la ética en la acción de gobierno está claramente fomentada. Desde el punto de vista de este modelo, es importante considerar que la existencia de un contexto lo más cercano al marco ideal hará que los códigos éticos en el sector público puedan cumplir con su función de una manera mucho más efectiva. No obstante, los marcos de integridad nacionales conviene que sean completados, dentro de la Administración y el Gobierno, por marcos organizativos más específicos.

Veamos en qué consisten los marcos organizativos de integridad de acuerdo al modelo definido recientemente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Situados en el *marco de integridad nacional*, tomamos el pilar sector público y, a partir de ahí, desarrollamos ahora el marco de integridad que todas las organizaciones de dicho sector deberían instaurar para fomentar la integridad. La razón fundamental de este desarrollo del marco nacional es que, en el contexto del sector público, la implantación real de las medidas e instrumentos de integridad para el poder ejecutivo se realiza en cada organización, no en el abstracto sistema. Por ello, la OCDE (2009) ha diseñado un nuevo marco que debería ser asumido por todas las organizaciones públicas e implantado de forma coordinada y sistémica. Un *marco de integridad organizacional* incluye todos los instrumentos, procesos y actores que influyen la integridad de los miembros de una organización. El marco de gestión de la integridad organiza

los instrumentos de gestión en cuatro categorías: los que sirven a la determinación y definición de la integridad (por ejemplo, un código ético), los que guían hacia la integridad (por ejemplo un curso de formación en ética del servicio público), los que monitorean la integridad (por ejemplo una auditoría anual sobre el cumplimiento del código ético) y los que hacen cumplir la integridad (por ejemplo un sistema de sanciones por incumplimiento de las normas del código). Para que un marco de integridad sea eficaz es preciso que exhiba un equilibrio saludable entre los cuatro tipos de instrumentos y que el «mix» entre ellos sea apropiado para el peculiar contexto y necesidades de cada caso.

En la gestión del marco de integridad hay toda una serie de instrumentos, procesos y estructuras que son esenciales y otros que son complementarios.

Los esenciales son aquellos que tienen como objetivo esencial mejorar la integridad en sentido estricto, es decir, que definen deberes éticos, establecen los estándares morales del servicio público, organizan el monitoreo y control del comportamiento ético en la organización, etc. Los complementarios son instrumentos, procesos y estructuras que cumplen otra función en la organización, pero que son esenciales para la integridad de la misma. Por ejemplo, el sistema de recursos humanos tiene una función que es la de atraer, retener y motivar personal competente y que trabaje eficazmente junto, pero los resultados de su gestión son esenciales para la integridad de la organización; lo mismo ocurre con los sistemas de contratación o la gestión presupuestaria (ver figura 2).

Figura 2

Marco de integridad organizacional de la OCDE

MARCO DE INTEGRIDAD OCDE							
Gestión del Marco de integridad						Contexto de integridad	
Esenciales			Complementarios			Interno	Externo
Instrumentos	Procesos	Estructuras	Instrumentos	Procesos	Estructuras	Clima laboral	Partidos políticos, Parlamento, Sistema judicial, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Policía, Fiscalía, Medios de comunicación, otros gobiernos, instituciones internacionales sector privado, etc...
Códigos, evaluaciones de riesgos, formación, gestión de los conflictos de interés, consultas de ética, inspecciones internas, política de denuncias, encuestas, etc...	Determinar y definir integridad Guiar hacia la integridad Controlar Sancionar e imponer Evaluar	Responsables de la gestión de la integridad	Evaluación del sistema de RR.HH Procedimientos de contratación Gestión Presupuestaria Gestión de la calidad Control interno y externo	Medidas implantadas Porqué evaluar Qué ha pasado Quién evalúa Cómo evaluar Cómo asegurar impacto	Gestores de RR.HH Interventores, etc		

Fuente: Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad. Nº 1, Septiembre 2011-febrero 2012, pp. 110-113. ISSN 2253-6655

Además, como se ve en la tabla III, un marco de integridad implica una gestión de la integridad del marco y una integridad del contexto. La gestión de la integridad del marco de una organización se refiere al conjunto de instrumentos que fomentan específicamente la integridad, tomando en consideración su interdependencia, así como al conjunto de procesos y órganos que los implantan y actualizan. La integridad del contexto de una organización se refiere al conjunto de los factores, distintos de los propios de la gestión de la integridad, que pueden tener un impacto sobre la integridad de los servidores públicos de la organización. Este contexto puede ser externo. Por ejemplo, el sistema de financiación de los partidos puede tener una influencia indebida sobre la imparcialidad de la Administración. La presión partidista sobre los

responsables políticos puede llevar a que quiebren normas de mérito en el acceso, o, a que favorezcan a financiadores del partido en concursos de contratación. El contexto externo es evaluado por el CIS, como antes vimos, más en todo caso afecta a cada organización pública en sentido positivo, si el sistema es completo y está bien coordinado, o en sentido negativo, si está infradesarrollado. Dicho contexto puede ser también interno. Dentro del cual, lo esencial es el clima ético existente; diversos estudios demuestran que el clima ético es un buen predictor del nivel de corrupción existente en las organizaciones.

Una organización donde sus integrantes perciban inequidad en los ascensos y retribuciones, inexistencia de sistemas de control de los conflictos de interés, clientelismo y ausencia de incentivos para rendir eficazmente, es una organización donde los empleados tendrán incentivos para actuar deslealmente, incumpliendo sus deberes de servicio público.

Volviendo a la gestión de la integridad, sin perjuicio de lo importantes que puedan ser los instrumentos de integridad, éstos instrumentos necesitan ser implantados y gestionados, necesitan ser mantenidos con buena salud a través de un proceso de desarrollo, lo cual constituye el segundo pilar del marco de integridad de gestión. Los procesos necesitan ser continuos, con un recurrente proceso de planificación, implantación, evaluación y adaptación, tanto individualmente como en su relación con el resto de procesos del marco de integridad. Esto es muy importante porque las posibilidades de que los instrumentos se implanten efectivamente depende mucho de que los procesos se mantengan vivos. En la evaluación es importante considerar qué medidas están implantadas, clarificar por qué evaluar, definir qué ha pasado, quién evalúa, cómo evaluar y cómo asegurar impacto.

Finalmente, el anclaje estructural de la gestión de la integridad es una cuestión crucial para el éxito a largo plazo. Es decir, es importante evaluar qué órganos están implicados en gestionar estos instrumentos y procesos, qué nivel de competencia e independencia tienen y cómo se coordinan entre ellos. Este anclaje puede ser evaluado a un nivel macro (nacional e inter-organizacional) y a nivel meso (intra-organizacional). Por ejemplo, puede existir un órgano

centralizado para controlar los conflictos de interés en el poder ejecutivo, el cual tiene una naturaleza interorganizacional. Los Tribunales de Cuentas pueden tener naturaleza nacional y controlar las cuentas de todas las organizaciones públicas, centrales y locales. Un inspector interno puede controlar las actividades de gestión de todo un Ministerio y tiene una naturaleza intra-organizacional.

En cualquier caso, lo importante es ver qué independencia tienen para desarrollar su trabajo, cuán ajenos están a las presiones político-partidistas y qué competencia y recursos tienen.

Tras este análisis macro, tal vez se entienda mejor el papel que un código puede desempeñar en la promoción de la ética en la Administración. Lógicamente, si el sistema nacional de integridad tiene problemas tanto en sus normas como en la implantación de las mismas, será muy difícil que desde un sistema autonómico se puedan compensar los efectos negativos y menos con un código ético. Los pilares antes expuestos en el marco de integridad nacional pueden analizarse también a nivel autonómico, aunque algunos de ellos necesitarían adaptaciones y reconversiones. En todo caso, ese macro influye enormemente en el éxito de las políticas de promoción de la integridad y prevención de la corrupción en el sector público subnacional. El sistema nacional de integridad en España tiene déficits importantes, sobre todo en la implantación de normas y en la asunción de principios de transparencia, rendición de cuentas e independencia de los órganos de control. Estos déficits se trasladan al ámbito autonómico casi siempre. En la lucha contra la corrupción y la promoción de integridad es necesario mejorar el marco nacional para tener mayor éxito en el nivel subnacional.

3. LA REESTRUCTURACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

3.1. EL ORIGEN DEL PROCESO

Con un evidente retraso, y sobre todo un muy diferente enfoque respecto de lo que fueron grandes anuncios en el seno de algunos de los países más importantes de la Unión Europea en los albores de la crisis, como Gran Bretaña o la propia República Federal de Alemania, en los que tras el desarrollo de sus últimos procesos electorales generales comenzaron a diseñarse planes de reducción del número de funcionarios y empleados públicos que llegaron a ser cuantificados en centenares de miles de efectivos, comenzó a sentirse en España también en el año 2010 la necesidad de la reestructuración de su sector público, como una medida imprescindible para la contención del déficit.

De hecho, y con mayor planificación incluso que a nivel estatal, puede decirse que fue el llamado Plan Griñán, anunciado por el Presidente de la Junta ante el Parlamento de Andalucía durante el discurso inicial del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, el que pronto hará saltar todas las alarmas en el sector, pues la primera y más decisiva medida que adoptará el Gobierno central será de un alcance mucho más puntual (RD-I 8/2010). Plan en el que se contenían objetivos concretos plausibles como la homogeneización de regímenes y sobre todo la reducción del número de entidades públicas. Articulado mediante encargo formal a la Consejería de Economía y Hacienda, el Plan se materializará con la aprobación del Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público de Andalucía. Un Decreto que sufrirá importantes modificaciones en su fase de elaboración, consolidadas durante su posterior tramitación parlamentaria, y que finalmente dará lugar a la Ley 1/2011, de 17 de febrero. Norma sometida hoy por hoy y pese a todo a no pocos cuestionamientos, tanto en forma de recursos judiciales pendientes ante las más altas instancias, como de primeras resoluciones por las que se decreta la suspensión de parte de sus efectos³².

³² Ya se ha hecho mención con anterioridad a alguno de los problemas aplicativos concretos de esta normativa, como el de la integración efectiva del personal de las distintas fundaciones, empresas e institutos, a la plantilla de la Administración

Más allá de esta experiencia autonómica va a ser la aprobación del RD-1 8/2010, –el del primer recorte salarial de los empleados públicos (cinco por ciento)-, el que se ha de considerar realmente como el inicio del actual proceso de reestructuración, o más gráficamente aún como su verdadero pistoletazo de salida³³. Un Decreto que provocará también múltiples cuestionamientos jurídicos, entre ellos el enésimo acerca de la virtualidad de este instrumento excepcional de legislación, sobre todo por razón de la debida salvaguardia de las garantías formales y materiales establecidas en el artículo 86 CE³⁴ (extraordinaria y urgente necesidad, además de prohibición de afectación de derechos y libertades fundamentales), pero del que sobresaldrá fundamentalmente uno: el de la capacidad de la ley para suspender o derogar derechos y obligaciones válidamente establecidos por los diferentes productos de la autonomía colectiva, incluidos los convenios a los que se refiere de forma expresa el artículo 37.1 de la Constitución.

3.2.LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ANTE LOS PRIMEROS RECORTES.

Pese a ser una norma de gran envergadura conceptual y prácticamente inédita en la historia reciente de nuestras relaciones laborales, cualquier duda de constitucionalidad será disipada de forma expeditiva y en un tiempo récord para lo que son los tiempos a los que nos tiene acostumbrado nuestro sistema judicial. Apenas un año después de su aprobación, y auspiciado

autonómica. En su versión embrionaria preveía la posibilidad del traslado de funcionarios a las distintas Agencias, figura en la que se produce dicha fusión y/o integración, sin que estuviera plenamente garantizado para estos el derecho de retorno. Lo que provocó el surgimiento del mayor movimiento de protesta y resistencia hasta ahora conocido en el ámbito del sector público de esta Comunidad, y probablemente del conjunto de la función pública, focalizado también contra las organizaciones sindicales mayoritarias que se desmarcaron algo tardíamente de la iniciativa del legislador.

³³ Un antecedente válido al que ya se hizo referencia, mucho más puntual en su alcance subjetivo pero de innegable repercusión también en todos los ámbitos, en el RD-1 1/2010, de 5 de febrero, por el que se acometió el denominado caso de los Controladores Aéreos. Conflicto que terminará un año después, tras la declaración del Estado de Alarma y el cierre del espacio aéreo español por primera vez en nuestra etapa constitucional, mediante un arbitraje pseudo-obligatorio o fuertemente inducido desde el Poder Ejecutivo. Fundamentalmente, porque dicho RD-1 vino a suspender, en realidad a desplazar y sustituir el convenio colectivo aplicable por una regulación *ad hoc* –casi una ley singular o ley del caso-, sin que llegara a plantearse formalmente proceso de enjuiciamiento alguno ante el Tribunal Constitucional, ni siquiera con carácter global ante el Tribunal Supremo. Otro dato curioso fue el de la evolución que experimentará la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional que resolvió el procedimiento de conflicto colectivo planteado por el sindicato mayoritario del sector (USCA), que desestimará la pretensión de elevación de cuestión alguna al TC (SAN núm. 47/2010, de 10 de mayo) y sin embargo apenas unos meses después no dudará en hacerlo en relación con el RD-1 8/2010, con el que guarda evidentes paralelismos en cuanto que ejemplo de suspensión por Decreto del contenido y la vinculabilidad de un convenio colectivo (Auto de 28 de octubre de 2010, cuestión de inconstitucionalidad 8173-2010).

³⁴ Carmona Contreras, A. y Calvo Gallego, F. J., “Técnica normativa y papel del Real Decreto-Ley: sobre los posibles excesos en la apreciación de la urgencia y de la delegación reglamentaria en el RD-1 5/2002”, *Relaciones Laborales*, núm. 4/2003, pp. 211-236.

indudablemente por las exigencias de certidumbre que suelen requerir los mercados financieros, mediante Auto 85/2011, de 7 de junio³⁵, el Tribunal Constitucional convalidará la intervención normativa con un proceso argumentativo relativamente sencillo: el de la primacía y la preponderancia del principio de jerarquía normativa. En el sentido de que han de ser en todo caso los convenios y pactos colectivos los que habrán de acomodarse a la ley y no a la inversa, de modo que entenderá que no provee un especial problema para la modificación de las leyes, incluidas las presupuestarias, la existencia de compromisos previos adquiridos con los funcionarios y los trabajadores³⁶.

Una argumentación que se completará con la idea de que no forma parte tampoco del contenido esencial del derecho a la negociación colectiva –ergo de la libertad sindical- la denominada intangibilidad del contenido de los convenios. Algo que se ha de diferenciar en todo caso de su fuerza o eficacia vinculante, que es materia que queda referida sobre todo a la posición que éste ocupa en el sistema de fuentes, lo que no se sabe bien que significa en la práctica, si es que significa algo en realidad, al menos en lo que respecta a los pactos y acuerdos en los que la Administración o el sector público sean parte contratante. Si bien, y en virtud de las reformas subsiguientes que se han producido en el ET, parece que ello ya es algo casi generalizable para el conjunto de la negociación colectiva, es decir, incluida la del ámbito del sector privado, en el que las normas sobre descuelgue y auto-descuelgue, instauradas en los artículos 41 y 82.3 ET, incluida la posibilidad de que el convenio de empresa desplace en cualquier momento al de carácter sectorial, vienen a establecer una solución parecida.

Por todo ello se echará en falta un mayor esfuerzo argumentativo, incluso una referencia a la que se ha de entender como la verdadera razón de fondo de todo este proceso reformista, que no puede ser otra que la del excepcional contexto económico en el que se producen estas intervenciones. Pues por mucho que el propio Tribunal Constitucional llegue a afirmar que ya existían

³⁵ Doctrina que han reiterado los AATC 104 y 115 de 2011, 8/2012, de 13 de enero y 39/ 2012, de 28 de febrero. En el campo de los funcionarios públicos, la STC 85/2011, de 7 de junio, y en el ámbito andaluz, respecto del Decreto-Ley 2/2010, de 28 de mayo, el ATC 104/2011, de 5 de julio.

³⁶ Vid. Roqueta Buj, R., “El Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo y el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos”, *Aranzadi Social*, nº 22/2011 (Westlaw-BIB 2010\3744). Tb., Gorelli Hernández, J., “Negociación colectiva del personal laboral al servicio de AA.PP.: la reducción del salario pactado a través de la modificación de la ley de presupuestos”, *Aranzadi Social*, núm. 4/2011, pp. 105 y ss.

incluso precedentes en su doctrina en el mismo sentido, solo serán parcialmente coincidentes y por tanto no del todo homologables. Ya que no es lo mismo que una ley imponga cambios en el Ordenamiento jurídico que puedan resultar de aplicación inmediata en los contratos de trabajo, evidentemente con independencia de lo que establezca el convenio colectivo aplicable, pero siempre en beneficio del trabajador o como desarrollo y mejora de los derechos sociales constitucionales³⁷, a que lo haga en sentido claramente adverso a los intereses de éstos, como indudablemente se hará con este RD-I 8/2010 y los posteriores de semejante orientación. Pues ésta no ha sido nunca la función principal o definitoria del Derecho social, por mucho que indirectamente todas las reformas busquen ese fin último o mediato.

En ese sentido nada habría impedido acotar mejor las circunstancias que pueden legitimar una actuación legislativa de esta naturaleza, ponderando y balanceando los derechos, las potestades y los intereses en conflicto, como habitualmente realiza de hecho el Alto Tribunal. Algo a lo que se refiere también de manera directa uno de los principios básicos de la Teoría General del Derecho, como es el de la consideración de la realidad social al tiempo en que han de ser aplicadas las normas jurídicas, en cuanto que criterio hermenéutico a utilizar en la interpretación de su alcance (artículo 1.3 del Código Civil).

Y, sobre todo, porque no habrá mayor alusión a otro principio de idéntico rango constitucional al de la jerarquía normativa, como es el de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE). Auténtico basamento de la autonomía de la voluntad y del tráfico comercial, sea a nivel individual o en el plano colectivo. Y que en el ámbito jurídico-público también está positivado a través del llamado principio de confianza legítima (artículo 3 LRJPAC), que da lugar a no pocas reclamaciones de responsabilidad patrimonial cuando no es debidamente atendido. Título jurídico que resulta válido incluso frente al propio legislador, entendido en

³⁷ El precedente al que se refiere el Auto es el de la STC 210/1990, de 20 de diciembre, por el que se enjuició la constitucionalidad de la reforma del ET en materia de reducción de la jornada máxima legal y vacaciones mínimas, cuando se instauró en 40 horas semanales, afectando evidentemente lo establecido en los convenios en vigor. Otro supuesto distinto, resuelto esta vez por el Tribunal Supremo (Sentencia de 14 febrero 2008, RJ 2008\1900), fue el que provocó la restricción impuesta legislativamente en materia de promoción y entrega gratuita de labores del tabaco y regalías, y que suscitó el correspondiente conflicto en Tabacalera, S.A., cuyo convenio colectivo preveía determinadas ventajas de los trabajadores en el acceso y la adquisición de este tipo de productos. Por razones de salud pública parecía claro que el convenio no podía contradecir lo establecido imperativamente por la Ley.

sentido estricto, bajo determinadas circunstancias (declaración de inconstitucionalidad de la norma).

En ello se resume en realidad el aforismo «el contrato es ley para las partes», y por ello también suele diferirse, sobre todo en el ámbito del derecho de obligaciones, la entrada en vigor de ciertas reformas legales mediante el uso adecuado de las disposiciones transitorias (Disposición Transitoria 2ª Código Civil).

De fondo es más que posible que haya sido la enorme dificultad de adaptación a los cambios de nuestro anterior modelo de negociación colectiva la que ha producido este tipo de reacciones legislativas extremas; y, a veces, indudablemente desafortunadas y desproporcionadas³⁸. Máxime cuando existen categorías y construcciones jurídicas para poder haber alcanzado un resultado parecido, como la que representa la cláusula *rebus sic stantibus*, cuyos exigentes requisitos habrían de haberse dulcificado sin duda mucho antes en el ámbito de nuestro sistema de relaciones laborales.

3.3. MULTIPLICIDAD DE DISPOSICIONES.

En primer lugar hay que incluir todas las normas estrictamente laborales, mejor, de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Es decir, el conjunto de reformas laborales, procesales y de protección social que se han venido promulgando sobre todo desde el RD-L 8/2010, incluido el 10/2010, que recuérdese fue el que dio lugar a la penúltima huelga general, de 29 de septiembre de 2010. Por una razón muy sencilla y que a veces pasa algo desapercibida, porque la legislación laboral común sigue siendo de aplicación en su práctica totalidad a esa gran proporción de empleados públicos que conforman la categoría de trabajadores por cuenta ajena. Muy en especial a los que se agrupan en el sector público empresarial, en el que ya se ha visto son de aplicación menores singularidades que las que cabe predicar de los laborales dependientes de la Administración en sentido estricto. De la misma forma se ha de recordar que incluso en el campo del personal funcional o sometido a relaciones jurídicas amparadas por el Derecho Administrativo existe

³⁸ Sobre las últimas reformas en la materia, González Ortega, S., “La negociación colectiva en el Real Decreto-Ley de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”, *Temas Laborales*, núm. 115/2012, pp. 85-134.

un grupo muy importante de efectivos, también creciente en su proporción (personal estatutario de los servicios públicos de salud, funcionarios autonómicos y locales, y últimamente hasta los nuevos miembros de los cuerpos docentes universitarios), cuyo régimen de protección social ha de localizarse en el Régimen General de la LGSS y no en los regímenes especiales del mutualismo administrativo³⁹, por lo que le resultan de aplicación la mayor parte de esas mismas reformas de carácter común.

En segundo lugar, y aun dentro del marco de la legislación estatal, hay que atender no solo aquellas normas dictadas bajo el amparo de los títulos competenciales del artículo 149.1.7 y 17 CE, o 149.1.18 CE, sobre régimen jurídico laboral, seguridad social y función pública, respectivamente, también las que engrosan el derecho de la Hacienda Pública, la planificación económica y, en definitiva, cuantas medidas tratan de cumplimentar el principio de estabilidad presupuestaria establecido por el artículo 135 CE. En particular, cuantas disposiciones desarrollen la ambiciosa Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En este campo son varias y cada vez más relevantes en todos los sentidos las nuevas disposiciones. Piénsese en todas aquellas que han implementado los fondos por los que se ha provisto el pago a proveedores de la inmensa mayoría de las administraciones autonómicas y locales⁴⁰, o las ya referidas en materia de reordenación del sector financiero y bancario. Incluso otras también muy recientes en el tiempo y que deben permitir el rescate inminente de la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, acuciadas por una falta alarmante de liquidez ante su difícil, por no decir imposible, acceso a los mercados financieros⁴¹. En todas ellas la técnica utilizada es semejante a la que contemplan las normas comunitarias que permiten los denominados procesos de rescate de los Estados soberanos (Fondo Europeo de Estabilidad

³⁹ El artículo 20 del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, estableció el encuadramiento para todos los funcionarios de nuevo ingreso a efectos de clases pasivas en el Régimen General de la Seguridad Social, a partir del 1 de enero de 2011.

⁴⁰ Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales y Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, que es el que extiende la actividad a las Comunidades Autónomas. En ambos instrumentos se prevé no solo el enjuiciamiento de la viabilidad de los planes y la necesidad de la evaluación constante de su seguimiento, también la posibilidad de que el nuevo ente de Derecho público que se crea se subrogue en los derechos de crédito de las Administraciones, incluida la retención directa de sus ingresos procedentes de participación en los ingresos del Estado (PIE).

⁴¹ Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero.

Financiera –FEEF– y Mecanismo Europeo de Estabilidad –MEDE–). Es decir, se conceden préstamos, anticipos, o en la mayor parte de los casos autorizaciones para nuevos endeudamientos con entidades financieras, previo visado y aprobación por parte del responsable superior –que se solidariza en la responsabilidad del pago de la deuda- de los correspondientes planes de ajuste y saneamiento que han de confeccionar los solicitantes. Planes en los que se incluyen como campos obligatorios la consignación de reducciones en los capítulos estructurales del gasto, muy singularmente en los relativos a costes de personal.

De hecho, van a ser estas regulaciones las verdaderas matrices de las que se nutrirán las más importantes medidas de reestructuración que se vienen adoptando sobre todo en materia de reducción de salarios y extinción de contratos. Muy especialmente en las entidades de menor dimensión territorial, en el sentido de que se podrán considerar legítimas y ajustadas a derecho en cuanto que vengan impuestas o se consideren necesarias para conseguir el objetivo de la estabilidad presupuestaria. Cobra así un especial protagonismo el conocimiento del derecho presupuestario, las normas sobre hacienda y contabilidad pública o nociones técnicas como el remanente negativo de tesorería, la fijación del techo de gasto no financiero, la afectación de partidas presupuestarias, la declaración de indisponibilidad de determinados créditos consignados, o las distintas acepciones sobre el déficit público (estructural, tendencial, etc.)⁴².

En el plano del Derecho del Trabajo ello significa cambiar radicalmente los criterios y los principios generales de enjuiciamiento, hasta ahora muy marcados por los llamados resultados económicos negativos de las empresas y la posibilidad de evaluar la proporcionalidad y la adecuación de las medidas a los fines. Ésa es en realidad la gran transformación operada en materia de

⁴² La complejidad técnica de las reformas en materia presupuestaria está requiriendo constantes intervenciones de las autoridades ministeriales, puede verse un ejemplo en la Nota informativa relativa a la aplicación por las Entidades Locales de lo dispuesto en los artículos 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y 22 de la Ley 2/2012, de presupuestos generales del Estado para el presente ejercicio, en www.minhap.gob.es.

derecho de crisis empresarial⁴³. La desaparición de la autorización administrativa en los despidos colectivos y las constantes redefiniciones de las causas justificativas de los mismos (la previsión de pérdidas a la que ahora hace referencia el artículo 51.1 ET), lo que quieren es trasladar la idea de la necesidad de reducir el control de oportunidad, sea por la Administración, sea incluso por los Juzgados y Tribunales, objetivando sobre todo las consecuencias indemnizatorias que han de tener este tipo de decisiones.

En el ámbito del sector privado, que fue en el primero en el que se pusieron en marcha estas nuevas normas, ello está provocando no pocos movimientos de resistencia, habiéndose llegado a ensalzar en alguna ocasión soluciones jurídicas que debieran ser excepcionales en este contexto, como la declaración de nulidad de los procedimientos de extinción por incumplimiento de obligaciones formales y de información, por muy amparadas y fundamentadas que se encuentren en normas vinculantes. Pues una cosa ha de ser la reacción frente a conductas abusivas e incluso fraudulentas por parte de las empresas, y otra bien distinta la adopción de mecanismos de respuesta básicamente diseñados a modo de sanción, es decir, sin permitir graduaciones e incluso posibles fórmulas de subsanación⁴⁴. No puede obviarse que el régimen jurídico de la nulidad es excepcional y que está diseñado sobre todo para supuestos de atentado directo contra los derechos fundamentales y las libertades públicas, así como frente a la prohibición de discriminación, sin que parezca muy procedente defender una extensión del concepto.

Sobre todo porque crea una sensación de inseguridad jurídica y de riesgo añadido que no debiera sostenerse en su traslación al ámbito de lo público.

⁴³ Monereo Pérez, J.L., *El despido colectivo y sus elementos configuradores tras las recientes reformas*, Tirant lo Blanch, 2012.

⁴⁴ En ese ámbito puede encuadrarse algún que otro pronunciamiento como el de la STSJ de Cataluña, núm. 13/2012, de 23 mayo (AS 2012\1049), que abre una espina en ese sentido. No exactamente iguales, por cuanto que más aquilatadas, la SAN núm. 90/2012, de 25 julio (JUR 2012\263967), al entender que cuando hay varios centros de trabajo afectados, ha de tramitarse de manera global, sin que sea legal tramitarlos aisladamente en cada centro, si bien considerará la existencia de una conducta fraudulenta por acogerse la empresa a una negociación individual con los trabajadores afectados haciendo caso omiso al período de consultas, o la STSJ Madrid, núm. 542/2012, de 11 julio (JUR 2012\252785) en la que se destaca cómo junto con la amortización de puestos de trabajo hubo una masiva contratación de trabajadores temporales, de donde se deduce una mera conveniencia empresarial en aras de la obtención de un mayor beneficio económico. En cuanto a los argumentos técnicos, ciertamente, el artículo 2 de la Directiva 98/59/CE, de 20 de julio, del que trae causa el artículo 51 ET, hace un especial hincapié en la efectividad del período de consultas y la necesidad de un acceso real a la información necesaria. Incluso el nuevo artículo 124.9 LJS parece querer exigir un cumplimiento efectivo de estos trámites y garantías, pues menciona sin lugar a dudas a su infracción como causa de nulidad. Sin embargo no puede ocultarse tampoco la compleja situación que desde la perspectiva de la actual regulación positiva atraviesan este tipo de procedimientos, aún carentes de un adecuado desarrollo desde su reforma en 2012, al haberse declarado aplicable mediante una Orden Ministerial determinados preceptos del anterior reglamento aprobado por RD 801/2011, de 10 de junio, referenciado a la versión legal del precepto de 2010, por lo que las dudas y lagunas son de gran consideración.

Piénsese que la declaración de nulidad de una decisión empresarial es la respuesta más grave de todas las posibles y que acarrea una serie de consecuencias económicas que son tan directas como inevitables. Consecuencias que en algunos casos pueden llegar a ser insalvables desde el punto de vista de la viabilidad de la propia empresa, aunque ello será desde luego imputable en última instancia a la misma, o a sus dirigentes y/o representantes, por compleja que pueda ser la regulación jurídica de base. Pero en el ámbito de lo estrictamente público ello se transformará en una responsabilidad patrimonial que terminará repercutiendo en el conjunto de los ciudadanos y sus administrados, pues el aumento de los costes no hará sino incrementar el déficit y el endeudamiento acumulado, además de retrasar la adecuada regularización de la propia entidad.

Con lo anterior no se quiere trasladar en modo alguno la idea de que las Administraciones no han de quedar obligadas por la Ley y el Derecho en su normal funcionamiento, pues así lo establecen de forma expresa los artículos 9.3 y 103 CE, o dejar de estar sometidas al control judicial efectivo en cuanto que efecto necesario y derivado de un derecho de tutela que tiene carácter fundamental (artículo 24 CE), pero sí que concurren circunstancias lo suficientemente determinantes como para poder justificar distintos tratamientos, como el que proveería por ejemplo la extensión de la categoría de la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, que hoy por hoy representa una solución claramente residual en el ámbito del Derecho público⁴⁵.

En tercer lugar, y como una consecuencia directa de lo anterior, hay que atender las normas autonómicas por las que se vienen aprobando los distintos planes de ajuste, así como el resto de planes de los que pueda disponer cada Comunidad Autónoma, como el plan económico-financiero, el plan de reequilibrio o los planes económico-financieros de reequilibrio, todos ellos amparados en las distintas normas de sostenibilidad y estabilidad

⁴⁵ Vid., Cobo Olvera, T., "Artículo 62. Nulidad de pleno derecho", en AA.VV., *El régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común. Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial*, (LA LEY 3235/2010), que comienza precisamente recordando la doctrina de la STS de 20-12-2005, en la que interpretando los supuestos de nulidad manifiesta que: «Debe recordarse, a estos efectos, que la acción de nulidad también constituye una vía excepcional cuando concurre alguno de los supuestos previstos legalmente como causas determinantes de la revisión, y que taxativamente están enumerados, debiéndose interpretar de forma restrictiva tanto los supuestos, como su contenido y alcance, todo ello en virtud del principio de seguridad jurídica, pues no debe olvidarse que nos hallamos ante actos firmes que causan estado, que han sido consentidos y aceptados por el administrado, y que en un momento determinado, y fuera de todo orden procesal, se decide a impugnarlos».

presupuestaria que se han venido sucediendo en estos últimos años. Planes que en sus versiones de 2012 son mucho más incisivos como se decía en la fijación de condiciones de empleo y trabajo, de ahí que hayan adoptado por unanimidad el formato de leyes ordinarias o actos con fuerza de ley a fin de cumplimentar el requerimiento del TC. Es decir, en orden a buscar el amparo expreso del principio de jerarquía normativa y emulando en definitiva la senda iniciada por el RD-I 8/2010. Con estos planes las CCAA han propiciado incluso antes de que surgiera el último paquete de medidas del Estado central nuevas reducciones salariales, aumentos de jornada y hasta una de las decisiones más polémicas y conflictivas desde el punto de vista de su viabilidad técnico-jurídica. La de la transformación de una relación a tiempo completo y duración temporal determinada, sea estatutaria o laboral, en otra a tiempo parcial. Medida que choca frontalmente con el elemento de la voluntariedad y la prohibición de discriminación, establecidos respectivamente por la Directivas 97/81/CE, de 15 de diciembre de 1987, sobre el trabajo a tiempo parcial y 1999/70/CE, de 28 de junio de 1999, sobre el trabajo de duración determinada. Lo que ha llegado a provocar incluso algún toque de atención expresa por parte de la Secretaria de Estado de Administraciones Públicas, al recordar la posible responsabilidad en la que pudiera incurrirse en caso de denuncia e impugnación ante las autoridades comunitarias⁴⁶. Reproche al que se debe unir el de la más que posible invasión de competencias en materia de legislación laboral, de exclusiva titularidad estatal (artículo 149.1.7 CE), que ello representa. Sin que se ésta siquiera su única manifestación⁴⁷.

⁴⁶ Un ejemplo, el del artículo 15.1 del Decreto-ley 1/2012 (de Andalucía), en el que se establece que: La jornada de trabajo del personal funcionario interino, del personal estatutario temporal, del personal laboral temporal, y del personal laboral indefinido no fijo que haya sido declarado como tal por resolución judicial o administrativa, incluidos en los apartados a) y b) del artículo 3 del presente Decreto-ley, se reduce en un 10 %, reduciéndose en el mismo porcentaje sus retribuciones fijas y periódicas, excepto en aquellos ámbitos en los que en virtud de la regulación establecida por la normativa estatal básica resulte inaplicable. Mientras que para el personal fijo tal transformación es exclusivamente voluntaria (artículo 15.2). Nótese que este precepto no ha sido derogado, ni suspendido, por el Decreto-ley 3/2012, ni tampoco afectado por las normas estables (RD-I 3/2012 y 20/2012). Cerrada la primera versión de este trabajo se ha publicado la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía, que confirma íntegramente la versión originaria. Para lo que muy probablemente se habrá sopesado el carácter excepcional y temporal de la mayor parte de sus medidas.

⁴⁷ Es misma Ley autonómica 3/2012 contempla otras medidas que claramente alteran el régimen jurídico de la relación laboral más allá de cómo lo ha hecho la previa norma estatal, como la que representa la contenida en su artículo 29.1, referido a la negación de indemnización respecto de aquellos trabajadores que presten servicios en alguna entidad instrumental si ostentan la condición de personal funcionario o laboral fijo con reserva de puesto de trabajo, siempre que la extinción se produzca por desistimiento empresarial. Es decir, sin limitarse al supuesto de personal con relación laboral

Aún queda por enumerar un cuarto y último tipo de disposiciones, de diferente naturaleza jurídica pero con idéntica o mayor trascendencia práctica que las anteriores en virtud de lo establecido por la Disposición Adicional Segunda del RD-I 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y sobre el que inmediatamente se habrá de centrar la exposición. En virtud de esta regla se concreta y facilita el ejercicio de la nueva potestad que expresamente se reconoce ahora a las Administraciones públicas en aras a poder decretar la suspensión o modificación unilateral de convenios colectivos, pactos y acuerdos que afecten al personal funcionario o laboral, al establecer que: *a los efectos de lo previsto en el artículo 32 y 38.10 del Estatuto Básico del Empleado Público [en la nueva redacción⁴⁸ que les da el mismo RD-I 20/2012] se entenderá, entre otras, que concurre causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las Administraciones Públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público.*

Norma con la que se implementa esa dulcificación de la cláusula *rebus sic stantibus* a la que antes hacíamos referencia y que tiene como principales destinatarias a las Administraciones públicas carentes de potestad legislativa en sentido estricto, es decir, las entidades administrativas de carácter local y provincial. Aunque no al conjunto de empresas y sociedades mercantiles, pese

especial de alta dirección o asimilada (mercantil), que es el acotado por la Disposición Adicional 8ª del RD-I 3/2012 y la Ley 3/2012, de 10 de febrero.

⁴⁸ El artículo 32 establece ahora que: *La negociación colectiva, representación y participación de los empleados públicos con contrato laboral se regirá por la legislación laboral, sin perjuicio de los preceptos de este Capítulo que expresamente les son de aplicación.*

Se garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Convenios Colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público.

En este supuesto, las Administraciones Públicas deberán informar a las Organizaciones Sindicales de las causas de la suspensión o modificación.

Por su parte, el nuevo apartado 10 del artículo 38 también matiza que: *Se garantiza el cumplimiento de los Pactos y Acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Pactos y Acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público. En este supuesto, las Administraciones Públicas deberán informar a las Organizaciones Sindicales de las causas de la suspensión o modificación.*

a que puedan integrar el sector público, a las que por definición no le resultan aplicables tales preceptos del EBEP.

De forma que son los miles de planes de ajuste⁴⁹, aprobados por las entidades locales y municipales⁵⁰, en los que deberá fijarse a partir de ahora la atención a efectos de conocer el verdadero alcance de las medidas que sobre la reestructuración de su personal pueden ser adoptadas en este nivel. Lo cual no constituye ni mucho un terreno que quede exento de grandes dudas conceptuales e interpretativas, pues pese a la firme determinación del legislador estatal lo cierto es que los planes de ajuste no son en realidad más que eso, simples planes, es decir, previsión de objetivos y de acciones tendentes a conseguirlos, materializados por resoluciones adoptadas por los plenos de las respectivas entidades y, por tanto, susceptibles de cambios y modificación posterior con la misma facilidad de procedimiento.

Planes que a veces cuentan con un mayor sustento técnico, en forma de diagnóstico de situación y estudio de necesidades, incluyendo una verdadera planificación en todos los sentidos, pero en otras con solo informes de urgencia elaborados por los funcionarios competentes –fundamentalmente del Cuerpo Nacional de Interventores, a los que se les encomendó en principio toda la responsabilidad de su elaboración y cuya cartera de competencias y responsabilidades no deja de acrecentarse por las normas de estabilidad presupuestaria-. Informes que pueden resultar por ello hasta disconformes o negativos respecto de la decisión adoptada finalmente por cada Pleno local, tanto en lo que respecta a sus bases como al diseño y la suficiencia de las medidas para su implementación. Lo que supone en definitiva la posibilidad de su revisión y rectificación, de oficio, o como consecuencia de su necesaria evaluación y supervisión por parte del Ministerio de Hacienda. Además de por los casos en los que así venga a ser ordenado por una resolución judicial como

⁴⁹ Lozano Cutanda, B. y Vázquez Cobos, C., “El mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales (Reales Decretos Leyes 4/2012 y 7/2012)”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, LA LEY 4318/2012. Tb., López de la Riva Carrasco, F.A., González Pueyo, J. y Mora Bongera, F., “El mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales. Planes de ajuste: tramitación y aprobación”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, LA LEY 4317/2012.

⁵⁰ Según la web minhac.es, hasta el 15 de marzo de 2012, 4.663 entidades locales remitieron facturas de proveedores; a 31 de marzo de 2012, 2.591 ayuntamientos remitieron sus planes de ajuste, y a fecha 15 de abril de 2012, 14 CCAA también hicieron uso del mecanismo, todas salvo Galicia, Navarra y País Vasco.

consecuencia de su impugnación, incluso indirecta, a través de la revisión de alguno de sus actos de aplicación.

3.4. PRINCIPALES MATERIAS REFORMADAS.

Centrándonos fundamentalmente en las últimas y más trascendentes reformas de carácter general protagonizadas por el RD-Ley 3/2012 y la Ley 3/2012, además del reciente y hasta ahora más determinante instrumento, el RD-L 20/2012, de 13 de julio, sin olvidar las normas estrictamente presupuestarias (RD-L 20/2011 y Ley 2/2012) y algún ejemplo de carácter autonómico, puede afirmarse que son múltiples las materias afectadas por el actual proceso de reestructuración, o de reordenación y racionalización para la mejora de la eficiencia de los recursos públicos como prefiere decir el legislador cuando redacta los correspondientes preámbulos y exposiciones de motivos.

De común cabe destacar el problema que cualquier proceso de reformas múltiples y apresuradas suele producir, esto es, confusión, sensación de provisionalidad y de contradicción por las constantes rectificaciones y, en definitiva, una gran dosis de inseguridad jurídica. Hasta el punto de provocar en momentos puntuales serias dudas acerca de la normativa que ha de resultar aplicable, no solo por los problemas clásicos que provee el derecho transitorio respecto de situaciones nacidas con anterioridad, sino hasta por la necesidad de determinar la verdadera fecha de entrada en vigor de algunas de sus disposiciones en cuanto que parecen resultar claramente contradictorias con aquellas a las que complementan por remisión⁵¹.

Asimismo, y también de común, cabe destacar cómo el problema de la falta de una auténtica determinación unívoca de los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de estas normas seguirá siendo una constante ahora, resultando preciso aquilatar en cada caso el alcance de las referencias que se realizarán al sector público. Que en ocasiones será el que así se define en la Ley anual de Presupuestos, en otras el que conforma el ámbito natural de aplicación del

⁵¹ Vgr., en materia de edad de jubilación forzosa de los funcionarios, que ha provocado la necesidad de una aclaración por parte del Gabinete de Prensa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, publicada el 19 de julio de 2012, a efectos de precisar que la reforma no altera sustancialmente su régimen jurídico, salvo en lo que se refiere a la necesaria acomodación respecto de la edad mínima de acceso a la prestación.

EBEP. Pero también, o bien solo el que representa la Administración general del Estado; el de todas las administraciones en sentido estricto, tanto territoriales como institucionales; e incluso el entero sector público empresarial, es decir, incluidas toda clase de entidades de carácter mercantil que merezcan tal calificación.

3.4.1. NORMAS SOBRE EL VOLUMEN DE EMPLEO Y DE CONTROL DE PLANTILLAS.

Bajo este epígrafe pueden incluirse en realidad muy distintos tipos de disposiciones. Desde las que limitan las posibilidades de nuevas contrataciones y nombramientos a través de las ofertas públicas de empleo (OPEs), ya se trate de necesidades temporales o para la cobertura de puestos fijos; a las que en sentido aparentemente contrario parecen querer aplazar o retrasar la edad de jubilación haciendo patente una vez más las diferentes lógicas que pueden informar las políticas de empleo y las de Seguridad Social. Entre estas últimas cabe incluir de hecho las nuevas reglas sobre incompatibilidad entre trabajo y pensiones indemnizatorias (artículo 1 RD-I 20/2012), al estar también incluidas las rentas propias de la pensión por jubilación ordinaria; las que suspenden toda clase de programas de jubilación anticipada o prejubilación en algunas Administraciones autonómicas (artículo 30 del Decreto-Ley 1/2012⁵²); las que limitan las aportaciones a los planes de pensiones de empleo⁵³ (artículo 2.3 RD-I 20/2011); y, también, la que provee la equiparación de la edad de jubilación forzosa del funcionario público con la establecida con carácter común cuando esté encuadrado en el Régimen General de Seguridad Social (artículo 11 RD-I 20/2012).

Cuestión ésta, la de la jubilación forzosa por edad, que planteará no pocos problemas aplicativos, sobre todo respecto de los empleados contratados en el

⁵² Regla que la Ley 3/2012, Disposición Transitoria Segunda, flexibiliza o excepciona sin embargo si se ejerce en este mismo año natural para determinados casos tasados.

⁵³ Norma que provee el problema de interpretación y aplicación común que se viene denunciando, al referir esta limitación de gasto a todas las entidades enumeradas en el apartado Uno del mismo artículo, en el que se incluyen específicamente tanto *las sociedades mercantiles públicas*, pero sin mayor distinción, es decir, si constituidas con capital público exclusivo o solo mayoritario (ex artículo 166 de la Ley 33/2003) o si integrantes de la categoría del sector administrativo o empresarial (ex artículo 3 de la Ley 47/2003); además de a *las entidades públicas empresariales y el resto de los organismos públicos y entes del sector público estatal, autonómico y local*. Ámbitos en los que dichas calificaciones y clasificaciones resultan divergentes, como ocurre por ejemplo en el caso del artículo 85 de la Ley 7/1985 (LBRL). Sobre las distintas sociedades municipales véase González Pueyo, J., "Gestión de Servicios Públicos Locales. Sociedad Mercantil Local", en www.famp.es.

ámbito del sector público empresarial, pues ha de tenerse en cuenta que tanto el RD-I 3/2012, como la Ley 3/2012, han dado nueva redacción a la Disposición Adicional Décima del ET. En el sentido de declarar nulas con carácter general las cláusulas de los convenios colectivos que establezcan el cumplimiento de una determinada edad como causa justificativa para la extinción de los contratos, sin mayor diferenciación entre empresas públicas o privadas.

Normas a la que se ha de añadir la ya citada previsión de la Disposición Adicional Tercera del RD-I 20/2012, sobre la obligación de información al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en materia de personal, y que recae sobre el conjunto de las administraciones autonómicas y locales, a efectos de poder constatar y supervisar el peso y la estructura de sus respectivos ámbitos de carácter instrumental y público-empresarial.

3.4.2. CONDICIONES DE TRABAJO Y OBJETO DE LA PRESTACIÓN.

En materia de condiciones de trabajo en sentido estricto, es decir, salario/retribuciones y tiempo de trabajo/jornada, son muy importantes las novedades introducidas sobre todo por el RD-I 20/2012. En materia retributiva destaca fundamentalmente la eliminación de la paga extraordinaria de navidad o concepto equivalente. Detracción que se habrá de efectuar a todos los empleados del sector público, tal y como es definido en la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, es decir, en el sentido más amplio posible, sin mayores diferenciaciones en este caso en cuanto a sus destinatarios finales que la de la posibilidad de prorratear la cantidad equivalente en las mensualidades intermedias en lugar de su sustracción de una sola vez; o la de la exención *sui generis* que se contempla respecto de los *empleados públicos cuyas retribuciones por jornada completa, excluidos incentivos al rendimiento, no alcancen en cómputo anual 1,5 veces el salario mínimo interprofesional* (artículo 2.6). Medida que por bienintencionada que pueda parecer provoca situaciones paradójicas, y por ello rechazables, pues en casos de poca diferencia en la escala retributiva puede hacer que los escalafones inferiores terminen devengando mayor cantidad que los inmediatamente superiores.

En todo caso la formulación de esta medida, que requiere de hasta tres artículos completos, no parece que vaya a generar menos problemas que su antecedente inmediato sino todo lo contrario, por la extraña y compleja equiparación que quiere hacerse entre paga de diciembre y catorceava parte del salario anual.

El segundo dato más relevante de la medida es quizás el de los efectos indirectos o colaterales que ha provocado. Como los que materializan las rectificaciones protagonizadas por distintas normas autonómicas⁵⁴ y muchas previsiones locales una vez conseguido el ahorro directo de esta partida presupuestaria, lo cual no ha dejado de provocar ciertas dudas de legalidad, fundamentalmente en este segundo caso, ante el destino finalista que se le atribuye a la medida (artículo 2.4), es decir, de afectación y no disponibilidad para otros usos del correspondiente crédito del presupuesto.

No estrictamente salarial, pero de notoria repercusión económica en la definición de las condiciones de trabajo, son las reformas adoptadas en materia de lucha contra el absentismo. Normas que se articulan en forma de topes a las cuantías que en concepto de mejoras voluntarias de seguridad social podrán abonarse por razón de la contingencia de incapacidad temporal. En virtud de lo dispuesto por el artículo 9 del RD-I 20/2012 su ámbito subjetivo de aplicación es amplio pero no el mayor de los posibles, salvo que quiera interpretarse que el vocablo “entidades” es sinónimo también de formas de personificación de Derecho privado a las que normalmente se nominan formalmente como sociedades o fundaciones, o se recurra a la fórmula global de cierre del artículo 16, en el que se declaran suspendidos todos los acuerdos y convenios colectivos que contradigan lo establecido en este Título. En su literalidad, el precepto se refiere al *personal al servicio de las Administraciones Públicas, organismos y entidades dependientes de las mismas y órganos constitucionales*, por lo que a los mismos habrá de ser de exclusiva aplicación. Con independencia de lo anterior, lo que sí parece querer abarcar el legislador

⁵⁴ El caso de Andalucía no ha sido una excepción, tal y como manifiesta la suspensión o reconsideración de las medidas de reducción salarial impuestas en principio por el Decreto- Ley 1/2012, por parte del posterior Decreto-Ley 3/2012. Medidas de reducción salarial que sin embargo consolida para el año 2013 la Ley 3/2012, aunque con diferentes porcentajes y procedimientos de concreción según el área sectorial de aplicación.

estatal es a todas las instancias administrativas territoriales, sin perjuicio de que les reconozca a las de carácter inferior un cierto margen de adaptación.

En cuanto a su contenido, y sin perjuicio de una cierta flexibilización para el supuesto de contingencias profesionales y de que la patología haya podido requerir la hospitalización o la intervención quirúrgica –que es lo que habrá de concretar cada Administración-, significa una reducción considerable de lo que ha sido hasta ahora una práctica inveterada en el sector público español, fijando una serie de porcentajes máximos respecto del importe total de las retribuciones habituales en función de la cronología y la duración total del proceso de baja médica (50 % en los días 1 al 3; 75 % de los días 4º a 20º; 100 % a partir del 21º). Sin perjuicio de las limitaciones específicas que para el personal funcionario sometido al mutualismo administrativo representan las bajas superiores a los noventa días.

En materia de tiempo de trabajo las reformas han sido algo más escalonadas en el tiempo y -como algo consustancial a la propia institución de la jornada bastante más compleja de articular en determinados sectores productivos. Así, y tras el primer aviso que realizó el RD-I 20/2011, por el que se amplió desde el 1 de enero de 2012 la jornada anual al personal de la Administración General del Estado, con posterioridad la Disposición Adicional 71ª de la Ley 2/2012, establecerá ahora con carácter general, de modo imperativo y con fecha de efectos 30 de junio de 2012, la prohibición de que la jornada ordinaria del entero sector público pudiera ser inferior a las 37.5 horas de promedio semanal, sin que ello pueda producir “evidentemente” incremento retributivo alguno⁵⁵.

Pero como se decía la norma se torna mucho complicada provocando agravios comparativos evidentes en aquellos sectores con jornadas especiales (para los que deberán realizarse las oportunas adecuaciones). Muy en especial en aquellos que se caracterizan por desarrollar un ciclo productivo continuo, como pueden ser Transportes y Cuerpos y Fuerzas de Seguridad; o singularmente los Servicios Públicos de Salud, en el que ya es suficientemente conflictiva la materia. Para este colectivo de profesionales públicos la jornada máxima

⁵⁵ Para el Dictamen 9/2012, de 2 de agosto, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, dicho precepto resulta inconstitucional al invadir competencias autonómicas en materia de organización y funcionamiento de su propia Administración.

permitida, y de hecho exigible en España, es la de 48 horas semanales en cómputo semestral en virtud de lo establecido en la Directiva 93/104/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1993 y la Ley 55/2003, de 16 de diciembre.

Lo cierto es que en el ámbito de los servicios públicos de salud esta reforma representa indudablemente una doble minoración. Pues el problema no es solo el del efecto que sobre el volumen de la plantilla de personal interino y eventual ha de provocar esta medida –intención generalizada del legislador para todos los ámbitos-, ni siquiera el de la necesidad de acudir al trabajo más horas al día –en el mismo o distinto turno o incluso en otros días de la semana, también festivos-, sino el de dejar de percibir la retribución correspondiente a lo que bajo diferentes denominaciones se conoce en este ámbito como jornada continuada o ampliación de jornada (guardias), al estar baremada hasta ahora sobre unos módulos de jornada ordinaria fijada en 35 horas semanales. Toda vez que la ampliación de esta jornada ordinaria en 2.5 horas se traduce en realidad en una minoración, por desaparición, de una parte importante de estos componentes retributivos habituales, sin que ello signifique dejar de hacer esas prolongaciones de jornada, que se harán igual que antes pero sin generar retribución complementaria adicional, al entenderse ahora incluidas en el concepto de jornada ordinaria debida.

Otras normas relativas al tiempo de trabajo y de considerable impacto también son las que reforman los artículos 48 y 50 del EBEP en materia de permisos y vacaciones. En principio de aplicación exclusiva a los funcionarios públicos, pero extensibles a los empleados de naturaleza laboral en lo central al suspenderse expresamente cualquier pacto o convenio colectivo que pudiera mejorar la regulación de carácter legal (artículo 8.Tres RD-I 20/2012⁵⁶). La nueva reglamentación reduce a un máximo de 3 días al año los permisos relativos a asuntos propios, haciendo desaparecer los periodos adicionales que se habían ido acumulando por diversos títulos y causas; y a 22 días hábiles las vacaciones anuales.

⁵⁶ El precepto ordena que: *Desde la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, quedan suspendidos y sin efecto los Acuerdos, Pactos y Convenios para el personal funcionario y laboral, suscritos por las Administraciones Públicas y sus Organismos y Entidades, vinculados o dependientes de las mismas, en lo relativo al permiso por asuntos particulares, vacaciones y días adicionales a los de libre disposición o de similar naturaleza.* Lo cual ha de entenderse en realidad diferido al próximo año 2013, en virtud de lo dispuesto por la Disposición Transitoria Segunda.

Un último paquete de medidas a destacar en este apartado relativo al conjunto de derechos y obligaciones de la relación jurídica del empleado público es el que conforman una serie de previsiones tan singulares como algo desperdigadas, pero que pueden entenderse referidas en última instancia al objeto del contrato y de la prestación. En ese sentido cabe apuntar las siguientes:

1. En primer lugar hay que destacar la previsión por la que se modifica el artículo 69 EBEP (planificación de recursos humanos), en el que se proveerá ahora un verdadero y reformulado *Ius Variandi*⁵⁷ administrativo, aunque de momento solo sea para el ámbito de la Administración estatal. Norma que ha de vincularse además con la reforma laboral común operada en materia de clasificación profesional y que supone la desaparición definitiva del concepto de categoría profesional. En virtud de esta norma, que busca la asignación más eficiente de los recursos a través de una previa evaluación de la Administración del Estado, se permitirá poco menos que la adopción de toda clase de medidas y actuaciones por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el campo de la movilidad y la flexibilidad interna del conjunto de los empleados⁵⁸, incluidos los cambios necesarios de adscripción.
2. Otra norma a destacar, muy singular por diversas razones, es la que prevé la Disposición Adicional Primera del RD-I 20/2012. Norma que ha de encuadrarse en la clásica y difícil distinción entre el negocio lícito que representa la contrata y subcontrata de servicios de la propia actividad (artículo 42 ET), y la más limitada y por lo general

⁵⁷ El *ius variandi* es la facultad que tiene el Empleador de alterar unilateralmente condiciones no esenciales del contrato individual de trabajo, quedando fuera de esa facultad, entre otros:

- Cambio de lugar de trabajo que ocasione perjuicio al trabajador.
- Alteración de la jornada laboral.
- Cambio de labores o prestaciones laborales que impliquen un cambio en la categoría de trabajo.
- Alteración de la remuneración pactada o de convenio.

Se considera que esta facultad deriva del derecho del empleador de organizar y dirigir el trabajo de sus dependientes. El límite a la aplicación del *ius variandi* es un triple filtro enmarcado por su razonabilidad (que no sea arbitraria), funcionalidad (que obedezca a un motivo atendible), e indemnidad del trabajador (que no le provoque menoscabo patrimonial o moral, o que le ocasione un perjuicio material que le sea adecuadamente compensado).

⁵⁸ Para el resto de Administraciones, ciertamente, la regla especial sobre suspensión de convenios, acuerdos y pactos prevista en la Disposición Adicional Segunda del RD-I 20/2012, facilita la consecución de soluciones muy parecidas.

ilícita actividad de la cesión de trabajadores (artículo 43 ET). El legislador se va a mostrar en ese sentido seriamente preocupado por la posibilidad de que los procedimientos judiciales en materia de cesión ilícita se conviertan en otra puerta de entrada a nuevos efectivos en virtud del derecho de opción que para estos casos recoge la legislación laboral común. A tal efecto encomendará primero a los responsables de los diferentes departamentos que se cercioren de que no se está incurriendo en situaciones prohibidas; y, segundo, establecerá a modo de mal menor que en el caso de que dicha situación así sea declarada, el régimen de condiciones de trabajo será el de la Administración de destino y en ningún caso el que tuviera el trabajador en la empresa de servicios de origen.

Pero lo más curioso del precepto será una última formulación por la que parece querer dejar condicionada la efectividad de estas consecuencias a un intrigante *informe favorable de los órganos competentes para hacer cumplir las exigencias de las Leyes presupuestarias*, cuya virtualidad para servir de antídoto frente al mandato del artículo 117.3 CE (juzgar y hacer cumplir lo juzgado) se antoja poco menos que imposible, de ahí que quizás hubiese sido más recomendable haber establecido una regla especial para el ámbito del empleo público, como existen tantas otras en diferentes instituciones de la relación laboral.

3. La tercera de las normas a destacar está referida a la decisión de facilitar la compatibilidad de los funcionarios públicos con el ejercicio de otro tipo de actividad profesional. Para ello se permitirá un régimen de dedicación a tiempo completo que no conlleve necesariamente la exclusividad, lo que se consigue mediante la posibilidad de minorar el importe del complemento específico a fin de no sobrepasar el límite porcentual que al efecto se fija por la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. En ese sentido la norma es continuista con el abanico de posibilidades que ya se estableció con anterioridad a los

grupos profesionales inferiores⁵⁹, pues esta Disposición Adicional Quinta del RD-I 20/2012 estará destinada ahora a los de mayor cualificación. Quedan excluidos en todo caso de este derecho de opción los funcionarios que ocupen puestos en Gabinetes de miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado, así como los que desempeñen puestos que tengan asignado un complemento de destino nivel 29 y/o 30.

3.4.3. SUSPENSIÓN Y DESPIDOS COLECTIVOS

Mención específica en este proceso de reestructuración del empleo público merecen sin duda las nuevas normas sobre despido objetivo, tanto individual como colectivo, en cuanto que aplicables al conjunto del sector e inéditas hasta ahora, al menos con esta claridad y contundencia en nuestra legislación laboral. Si bien todo hay que decirlo algo mitigadas en su proyección e impacto real, fundamentalmente en el ámbito de la Administración en sentido estricto, desde que se ha introducido por la Disposición Adicional 2ª del RD-I 20/2012 y la reforma del artículo 38 EBEP la posibilidad de la suspensión unilateral de los acuerdos y convenios colectivos cuando ello contribuya al cumplimiento de los requisitos de estabilidad presupuestaria. Toda vez que resulta evidente que la ampliación de las posibilidades de adopción de otro tipo de medidas flexibilizadoras y, sobre todo, de minoración salarial y demás condiciones de trabajo-, representa sin duda un contrapeso a los procesos de extinción o al menos a la entidad con la que deben diseñarse los mismos.

La regulación principal ha de localizarse en las dos nuevas Disposiciones Adicionales del ET, 20ª y 21ª, introducidas por las reformas laborales emprendidas por el RD-I 3/2012 y la posterior Ley 3/2012. Normas que han puesto fin al largo debate⁶⁰ acerca de la posibilidad de emprender procesos de regulación de empleo en los distintos tipos de entidades que conforman el

⁵⁹ Respecto de los Grupos y subgrupos distintos a los niveles A1 y A2, a los que ahora se extiende esta posibilidad, debe atenderse a la Resolución de 20 de diciembre de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, publicada en el BOE núm. 308/2012, de 23 de diciembre.

⁶⁰ Cruz Villalón, J., “Los Expedientes de Regulación de Empleo en las Administraciones Públicas”, *Revista de Derecho Social*, núm. 49/2010, pp.20 y ss. Controversia que ha producido que en determinados territorios y CCAA se hayan tramitado y hasta autorizado con cierta regularidad, mientras que en otros hayan sido directamente impedidos por la propia Autoridad laboral competente, conforme a la anterior legislación. Un ejemplo, en la SJC-A nº 14 de Sevilla, de 8 de noviembre de 2011, en la que ratifica la imposibilidad de un Ayuntamiento para tramitar un ERE.

sector público, incluido el de carácter estrictamente administrativo. Nuevo régimen jurídico que puede caracterizarse de la siguiente manera:

1. Se permite la adopción de procesos de extinción de carácter colectivo en toda clase de entidades públicas, incluidas las Administraciones territoriales. Para su calificación material serán aplicables los mismos umbrales cuantitativos que al común de las empresas y establecidos al efecto por la normativa comunitaria, aunque no se termine de especificar si el volumen total de plantilla que habrá de servir de módulo de referencia es el conjunto de los empleados o exclusivamente el personal de naturaleza laboral.
2. Pese a la regla permisiva anterior quedarán sin embargo fuertemente limitadas las posibilidades de acudir a la reducción de jornada o la suspensión temporal de los contratos de trabajo ex artículo 47 ET, esto es, de tramitar ERTes en su significación principal de compatibilidad con el devengo de la situación legal de desempleo parcial. La explicación, que parece clara, ha localizarse en la voluntad de no sobrecargar los gastos del sistema de protección social y forzar al mismo tiempo una remodelación definitiva de los volúmenes de plantilla que han de considerarse realmente sostenibles en cada nivel administrativo.
3. Para la determinación de las opciones realmente disponibles en cada caso será determinante la clasificación que de los distintos tipos de entidades públicas realiza el artículo 3.1 del RD-Legislativo 3/2011. Siendo factibles los despidos colectivos (EREs) en toda clase de Administraciones y entidades (DA 20ª ET), mientras que los ERTes solo podrán ser autorizados en principio respecto de organismos y sociedades *que se financien mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado*. O lo que es lo mismo, nueva definición de entidad pública en cuanto que no resulta idéntica en su formulación a la de la Ley de Contratos del Sector, generando por ello nuevos campos para la interpretación. Y es que no queda claro en este último caso si ha de resultar una entidad ciertamente rentable, con beneficios y cuenta positiva de resultados pero solo desde el punto de vista de sus gastos corrientes de explotación

(que se financie mayoritariamente con ingresos) o también de inversión y amortización⁶¹.

4. Por lo que respecta a las causas justificativas de los despidos colectivos y en espera de lo que pueda concretar el anunciado desarrollo reglamentario que no termina sin embargo de ver la luz, la DA 20ª ET se encarga solo de concretar las relativas a las entidades que conforman el sector público-administrativo entendido en sentido estricto. Dicho de otra forma, para las que conforman el denominado sector público-empresarial (artículo 3.2 RD-Legislativo 3/2011), y que incluye tanto sociedades mercantiles como entidades de derecho público que operen en el mercado y se financien por sí mismas, habrá que estar a lo dispuesto con carácter general en el artículo 51.1 ET.

Para el conjunto de Administraciones y demás sujetos de Derecho público de naturaleza jurídico-administrativa, la clave va a estar en la denominada insuficiencia presupuestaria sobrevenida, persistente y, cabe decir que, continuada, pues se entenderá perfeccionada cuando se extienda durante tres trimestres consecutivos⁶². Lo que parece todo un despropósito de entrada a poco que se tenga en cuenta que los presupuestos son por definición de carácter anual, pero más aún si se repara en el supuesto de entidades dependientes. Pues será la decisión unilateral de la Administración matriz la que podrá, o deberá *ex ante*, forzar dicha insuficiencia a la hora de prever el importe de las transferencias corrientes de gasto.

5. Los puestos ocupados por trabajadores fijos, es decir, no solo los indefinidos no fijos –además de los temporales evidentemente-, pueden

⁶¹ Dice literalmente la Disposición Adicional Vigésima Primera del ET que: *Lo previsto en el artículo 47 de esta Ley no será de aplicación a las Administraciones Públicas y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de una o varias de ellas y de otros organismos públicos, salvo a aquellas que se financien mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado.*

⁶² Para la Disposición Adicional Vigésima del ET, las causas pueden ser económicas, organizativas, técnicas y de producción, aunque luego solo describe tres de ellas, concretamente se establece que: *A efectos de las causas de estos despidos en las Administraciones Públicas, ..., se entenderá que concurren causas económicas cuando se produzca en las mismas una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes. En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. Se entenderá que concurren causas técnicas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate y causas organizativas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público.*

Por lo que se refiere a su tramitación, los despidos se efectuarán conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c) ET y sus normas de desarrollo, es decir, los Reglamentos, pero además en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

ser también objeto de amortización a través de estos procedimientos [artículos 51 y 52.c)]. En ese caso tendrán preferencia para la permanencia, se supone que además de las que ya establecen los propios artículos 51 y 68 ET, aquellos trabajadores fijos que *hubieran adquirido esta condición, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso convocado al efecto*. Eso sí, y esto es quizás de lo más singular de la aportación de la versión legal de la reforma, *cuando así lo establezcan los entes, organismos y entidades a que se refiere el párrafo anterior*. La preferencia o la condición podríamos preguntarnos, lo lógico debe ser lo segundo; quedando abierta en todo caso la prueba en contrario o la declaración judicial expresa acerca de la veracidad de tal extremo.

6. Respecto del despido objetivo individual desaparece la mención específica a los trabajadores de las Administraciones públicas del artículo 52.e) ET, debiendo entenderse que la tramitación de los procedimientos de extinción de naturaleza individual por causas objetivas deben seguir ahora los cauces comunes o generales. Incluido, el supuesto de la amortización del puesto de trabajo previsto en el apartado c). Precepto en el que recuérdese la definición de las causas se hace por remisión al artículo 51.1 ET, y que ahora habrá de entenderse hecha a la Disposición Adicional Vigésima del mismo ET, con todos los problemas que ello puede suponer desde la perspectiva de la improcedencia. Una figura ésta, por cierto, nada o nunca resuelta desde la perspectiva de su compatibilidad con el principio de legalidad que ha de informar la actuación de poderes públicos (artículo 9.3 CE).

La reflexión general a realizar del nuevo régimen jurídico, más allá de lo estéril que resulta la defensa de la compatibilidad de estos mandatos con las normas de ordenación de los planes de recursos humanos a los que se refiere el también reformado artículo 69.2 EBEP, es que parece que no se ha reparado en la necesidad de armonizar adecuadamente el Derecho Administrativo y el Derecho Laboral. En especial, con las normas presupuestarias y de ordenación del gasto en las Administraciones.

Esta remisión casi en bloque a una parte del Ordenamiento jurídico de corte fundamentalmente ius-privatista, como es el Derecho del Trabajo individual, impide lo que es la práctica más que asentada de los procedimientos de negociación en materia de despidos colectivos. Esto es, la mejora de las indemnizaciones mínimas legales –más incluso que la reducción del número de despidos- como condición *sine qua non* para evitar la litigiosidad judicial y hasta la radicalización del conflicto social. Sobre todo, porque parece difícilmente comprensible la autorización de un mayor gasto de fondos públicos en concepto de indemnización por despidos, que el que prevé la propia legislación laboral con carácter general para el común de los trabajadores.

Pero también porque esa remisión en bloque obvia cuestiones definitorias clave de la legislación y genera problemas casi irresolubles. Piénsese por ejemplo en la determinación de la unidad que ha de tomarse como base para estos procedimientos, que podría medirse con criterios jurídico-formales (personalidad jurídica propia), jurídico-materiales (conformación de una relación de tutela y dependencia); o, si se prefiere, de orden económico (origen y destino de los fondos), pero en todo caso de forma distinta a como se efectúa en el ámbito de la legislación laboral común, en la que solo prevé la empresa o el centro de trabajo como unidad de referencia para la tramitación de un ERE. De hecho, en esta sede ya se ha planteado incluso un problema muy parecido en relación al concepto de grupo de empresas, aunque de momento algo tímidamente.

En todo caso lo que parece desdeñable es la idea de la traslación de ese mismo esquema legal al ámbito del entero sector público, y no solo al definido como jurídico-administrativo por el artículo 3.2 del RD-Legislativo 3/2011, es decir, incluyendo sociedades y demás organismos y entidades instrumentales. Pues resulta evidente la necesidad de un abordaje global de este tipo de procesos, por cuanto que será en esa sede conjunta en la que se habrá confeccionado el propio Plan de Ajuste que le sirve de base justificativa e imprescindible al total de entidades afectadas, por no mencionar que es una solución mucho más garantista para todos los trabajadores afectados, tanto a la hora de contrastar las causas y negociar las medidas compensatorias como

para la propia determinación de los sujetos que han de considerarse legitimados para estar en la mesa, y hasta para oponer con verdadera entidad los derechos individuales de preferencia.

Y es que no tiene sentido que haya de negociarse un procedimiento aislado por cada Administración, Consorcio, Patronato, Fundación o sociedad pública, si todas ellas se nutren de un mismo presupuesto y cuentan además con una misma dirección política, que será por tanto la única instancia con auténtico poder de decisión desde la perspectiva empresarial. Resultando absurda esta idea de la parcelación⁶³ por excesivamente artificial, por no mencionar su escasa o nula virtualidad desde cualquier perspectiva de ahorro, ante la imposibilidad de pensar siquiera en una opción como la de diferenciar los tratamientos a dispensar entre los distintos organismos y entidades dependientes de una misma Administración.

En sus consecuencias últimas, es decir, en la formalización de la necesaria notificación individual de cada despido, esta remisión en bloque a los postulados del despido objetivo sin mayor matización también genera grandes y graves problemas de efectividad. En especial, respecto de los requisitos establecidos en el artículo 53 ET sobre puesta a disposición simultánea de la indemnización, pues se convierte en la práctica en un elemento de casi imposible cumplimiento salvo que se acepte como algo natural un incremento notable de los costes. Bien por el retraso que conllevará la materialización de la medida, bien por las más que probables condenas por despido improcedente que a buen seguro se producirán a poco que se materialicen lo inevitables retrasos en el pago y siga aplicándose la doctrina judicial consolidada en la materia⁶⁴. Piénsese en la necesidad de autorización y de tramitación administrativa que conlleva el libramiento de toda clase de fondos públicos,

⁶³ Un ejemplo paradigmático el que en la actualidad están protagonizando los Consorcios andaluces que conforman las denominadas UTDLTs. Entidades de derecho público participadas por la Junta de Andalucía (que ostenta la presidencia en todos los casos) y distintos grupos de municipios de comarca de cada provincia, y que suman un total de 95 corporaciones formalmente independientes. Pese a que materialmente parece que están abocadas a su disolución y liquidación ante la falta de financiación suficiente, la tramitación está generando un sinfín de problemas técnicos, entre otras razones por la imposibilidad de un tratamiento formal conjunto, al entenderse como una consecuencia ineludible de la normativa vigente por parte de la Administración y hasta la Inspección de Trabajo- la necesidad de concretar los expedientes a cada empresa o, como mucho, a cada centro de trabajo, pero no al grupo que éstas puedan conformar. Criterio del que evidentemente se ha de discrepar.

⁶⁴ El caso de la STSJ de Galicia, núm. 4103/2011, de 22 de septiembre (JUR 2011\356793), sobre un despido objetivo producido en el Concello de Lugo resulta muy ilustrativo al respecto, al condenarse a la Administración por despido nulo – esa era la consecuencia jurídica vigente al supuesto de hecho-, pese a que la cantidad se ingresó en la cuenta del afectado apenas dos semanas después a que el despido fuese efectivo. Por ser ésta, recuerda, la doctrina aplicable, que no prevé excepciones por razón de la naturaleza jurídica del empleador (SS TS de 23 de abril y 28 de mayo de 2001).

además de su necesaria consignación presupuestaria. Extremo este último que está incluso impidiendo hasta la necesaria celeridad en la contratación de servicios externos de asesoramiento en algunas entidades, dada la evidente falta de personal propio especializado para dicho fin.

Por todo ello no parece nada descabellada la opción de institucionalizar y objetivar realmente todo el procedimiento, con el dictado de normas singulares que pueden conllevar hasta la determinación de una autoridad competente diferenciada para diseñar y ejecutar las medidas. Pues resulta ya evidente la dificultad que para esta toma de decisiones representa la cercanía del responsable político, tanto con su electorado como con el propio personal de la entidad –que es probable que haya sido contratado en su mayor parte durante su mandato-, y que se agrava aún más a poco que exista el riesgo de un sobrecoste económico que pueda resultar desproporcionado (riesgos de nulidad o improcedencia de los despidos).

Opción que puede resultar además plenamente compatible con la previsión de la Directiva 98/59/CE, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos, pues en ella se establece que ésta no se aplicará: *a los trabajadores de las Administraciones públicas o de las instituciones de Derecho público (o las entidades equivalentes en los Estados miembros en que no conozcan esta noción)* [artículo 1.2.b)].

3.4.4. DERECHOS DE REPRESENTACIÓN Y DE LIBERTAD SINDICAL.

En el campo del Derecho colectivo del Trabajo, abundando en una línea de tendencia apuntada con anterioridad por alguna Comunidad Autónoma y con un apoyo sociológico considerable en lo que respecta a alguna de sus concretas manifestaciones, la reforma mostrará toda su contundencia tanto a la hora de delimitar su ámbito objetivo de aplicación, el sector público en uno de los sentidos más amplios de la expresión⁶⁵, como subjetivo y territorial. Pues

⁶⁵ La referencia exacta no deja de ser novedosa una vez más, *Administraciones Públicas y organismos, entidades, universidades, fundaciones y sociedades «dependientes» (sic) de las mismas* (artículo 10.1). Su verdadero alcance se determina si se pone en relación con lo dispuesto en la Disposición Final Octava, sobre Derechos sindicales en el ámbito del sector público, en el que a modo de “recomendación más que de auténtica imposición”, se establece que: *Las fundaciones,*

preverá una serie de disposiciones que habrán de ser aplicables para toda clase de personal empleado –laboral y funcionarial-, a sus representantes evidentemente, así como para toda suerte de niveles administrativos.

En esa categoría cabe incluir una primera norma “antiliberados sindicales”, que es como se ha de calificar el artículo 10 del RD-I 2012. En su virtud, los créditos horarios de toda clase de representantes, unitarios y sindicales, serán reducidos y se ajustarán de forma estricta a lo establecido en la Ley –se entiende que Ley del Estatuto de los Trabajadores, la Ley Orgánica de Libertad Sindical y la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público-, minorándose automáticamente cualquier mejora que haya podido establecerse por Pacto, Acuerdo o Convenio Colectivo a partir del 1 de octubre de 2012.

La única excepción que se permitirá es la que pueda establecer en lo sucesivo cada Mesa General de Negociación, que ha de entenderse es la de cada Administración territorial ex artículo 34 EBEP, en realidad Mesa General Conjunta para el personal laboral y funcionarial, aunque formulada de una manera poco clara o comprensible, pues según la misma se permitirá la modificación *a los efectos de que puedan desarrollar racionalmente el ejercicio de sus funciones de representación y negociación o adecuado desarrollo de los demás derechos sindicales*, que se supone es también lo que han debido buscar todas las normas de mejora desde siempre.

Los artículos 12 y 13 de este mismo RD-I 20/2012 incorporarán también reglas de indudable repercusión sindical aunque con mayor prudencia respecto de las competencias que han de considerarse como constitucionalmente propias de otras Administraciones. Así, con el primero se aborda un nuevo diseño de las unidades electorales y del concepto de centro de trabajo que habrá de articular los próximos procesos de elección de representantes en el ámbito de la Administración General del Estado. Lo más destacable de la medida será sin embargo su intencionalidad, diáfana a poco que se recuerde que cuanto mayor

sociedades mercantiles y resto de entidades que conforman el sector público deberán efectuar una adecuada gestión, en el marco de la legislación vigente, de las materias relacionadas con la creación, modificación o supresión de órganos de representación, secciones y delegados sindicales, especialmente en lo que afecta a los créditos horarios, cesiones de estos créditos y liberaciones que derivan de la aplicación de normas o pactos que afecten a la obligación o al régimen de asistencia al trabajo. Todo ello con respeto de los derechos sindicales y de representación reconocidos en la legislación vigente.

En el marco de las normas vigentes en materia de transparencia, las entidades mencionadas en el párrafo anterior, deberán informar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas u organismo autonómico competente en relación con estas materias, sin perjuicio de la protección de datos de carácter personal.

sea la unidad de referencia menor será también el número proporcional de candidatos a elegir.

Por ello, y por mucho que quiera calificarse esta medida como de naturaleza económica o economicista, según se prefiera, o de que se someta a crítica porque engendrará en todo caso nuevos desempleados -en esencia, los sustitutos de los electos en sus respectivos puestos de trabajo-, parece que es la idea de la reducción del número total de representantes la clave de su aprobación. En cuanto al segundo precepto, bastante más neutro en este sentido, cabe señalar que ordena la creación de una serie de Registros en cada Administración así como la inscripción de una serie de datos de todos y cada uno de los representantes que quepa adscribir en ese ámbito. Fundamentalmente al objeto de poder conocer en el futuro tanto el número total de los mismos, como la cualidad de las distintas representaciones instituidas.

La reflexión más general que provee este apartado, dejando al margen la aversión sindical que muestra el conjunto del nuevo modelo de ordenación, la ya citada reforma del artículo 38 EBEP, la introducción de la cláusula *rebus sic stantibus* estandarizada para sujetos de Derecho público carentes de poder legislativo *stricto sensu* o la naturalidad con la que aparentemente el legislador estatal impone reglas a todos los sistemas territoriales de relaciones laborales, es la que merece el papel que se le deja a la negociación colectiva en el ámbito del sector público, al menos en el denominado por algunas normas definitorias de este sector como de carácter administrativo en sentido estricto. Muy especialmente por la facilidad con la que puede ser desplazada, suspendida o derogada la autonomía colectiva. No ya por una ley formal como en un principio parece exigir el Tribunal Constitucional, sino por razón de la necesidad de cumplimiento de una obligación tan necesaria, pero también tan genérica, como la de la satisfacción de los imperativos establecidos por la normativa presupuestaria.

Lo que sin duda dibuja un nuevo escenario para el futuro del entero sector público, tal y como se encargan de recordar y reafirmar distintos preceptos, que parecen a veces hasta superfluos por reiterativos, salvo que se interpreten solo en clave de globalidad para en este concreto momento temporal de grave crisis

económica, lo cual parece por otra parte bastante más racional y proporcionado.

En esa clave ha de leerse el dictado del artículo 16 RD-I 20/2012, en cuya virtud *se suspenden y quedan sin efecto los acuerdos, pactos y convenios para el personal del sector público definido en el artículo 22 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos generales del Estado, suscritos por las Administraciones públicas y sus organismos y entidades que contengan cláusulas que se opongan a lo dispuesto en el presente título.* Sobre todo, si se tiene en cuenta que menciones idénticas ya vienen introducidas también en diversos artículos de ese mismo Título.

3.4.5. CONTRATOS MERCANTILES Y DE ALTA DIRECCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.

La última materia a destacar, y en la que probablemente mayor consenso social se debe alcanzar también en el sentido de considerar justificada la necesidad de “poner orden”, junto a la que representan la realidad de determinados directivos de algunas entidades financieras, sobre todo las intervenidas y financiadas con fondos públicos, es la relativa al régimen jurídico que se ha de dispensar a los contratos mercantiles y de alta dirección de los máximos responsables de las distintas entidades y organismos a integrar en el sector público⁶⁶. Régimen básico que la Ley 3/2012 va a llegar a extender ahora de forma directa a las Comunidades Autónomas y Entidades locales, y que fue desarrollado en su momento por el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, para el ámbito específico de la Administración del Estado.

Sus menciones principales, alterando el régimen de la relación laboral de carácter especial establecido en el RD 1382/1985, de 1 de agosto, son las de limitar el importe de las indemnizaciones, reducir las posibilidades de su compatibilización con nuevos trabajos en el propio sector público, fijar topes en las cuantías retributivas y hasta permitir la declaración de nulidad de pleno derecho de aquellos contratos que resulten contrarios a la nueva regulación

⁶⁶ Expresión crítica que utilizan con indudable tino Casas Baamonde, M.E. y Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, cit., para describir el tono y la intencionalidad de buena parte de las reformas emprendidas por el nuevo legislador estatal.

legal. Estableciendo para ello incluso un control de legalidad o visado de adecuación de su contenido por parte de la Abogacía del Estado.

Regulación que se declara de aplicación incluso para los contratos celebrados antes de su entrada en vigor, por lo que se roza con ello no tanto el problema relativo a la posible vulneración de la prohibición general de la irretroactividad de las leyes consagrada en el artículo 9.3 CE -pues no es una norma sancionadora, ni afecta una situación ya agotada en terminología del Tribunal Constitucional, aunque sea restrictiva de derechos-, sino más bien con el principio de seguridad jurídica, de confianza legítima y, en última instancia, con el derecho de propiedad (artículo 33 CE). Pues de lo que no cabe duda es que supone desposeer a su beneficiario de un derecho de contenido patrimonial, por mucho que no quiera considerarse esta posición como un derecho perfecto y consolidado sino como una mera expectativa.

4. ANÁLISIS DE DETERMINADOS DATOS SOBRE EMPLEO PÚBLICO.

Las políticas en materia de empleo público, son una cuestión clave en la reforma de la Administración Pública. Esta circunstancia se ha manifestado explícitamente en varios documentos oficiales:

- ✓ “El gobierno ha aprobado medidas de carácter estructural (RDL 3/2012 Y 20/2012) esenciales en el proceso de reforma administrativa, destacando por su importancia: la congelación de las OPE,s para 2012-2013-2014, estableciendo la tasa de reposición de efectivos en cero con carácter general, y la habilitación legal del despido colectivo para el personal laboral de las Administraciones”. (*Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones-CORA. Junio 2013*).
- ✓ “En el tercer trimestre de 2011, de acuerdo con la Encuesta de Población Activa, los empleados de la Administración eran 3.220.600, 288.700 más que en el tercer trimestre de 2007, y suponían el 17,7% de la ocupación total de la economía. El ratio ahora se sitúa en el 17,1. Desde el tercer trimestre de 2011, el empleo público ha caído un 11,6%

frente al 7,7% en que ha caído la ocupación en el sector privado”.
(Informe CORA).

- ✓ Un análisis de los gastos ministeriales en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 desvela que los gastos de personal activo ascienden a 15.847,96 millones de euros, lo que supone una disminución del 3,9 por ciento respecto al presupuesto del ejercicio anterior. (Esta reducción se debe a la congelación de las retribuciones del personal al servicio de la Administración Pública, la no reposición de oferta de empleo público, así como a las fuertes medidas de ajuste a las que se ha sometido a los empleados públicos), igual que sucedió en los años anteriores, así como a las medidas incorporadas en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad”. (Ley 7/2012 de Presupuestos Generales para 2013).

El Programa de estabilidad del Reino de España (para el período 2013-2016), que ratifica el Plan Presupuestario para el bienio 2013-2014 remitido a Bruselas (cuyo cuadro se refleja a continuación), prevé que *la congelación de la oferta de empleo público supondrá un “ahorro” de 1.800 y 3.500 millones de euros en dichos años, respectivamente.*

Esta circunstancia ha supuesto que el marco económico-normativo de estos últimos años haya contribuido directamente a la destrucción de empleo público. Entre dichas normas cabría citar las siguientes:

- ✓ Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de esos últimos años (Ley 2/2011, Ley 17/2012, etc. que fijan una tasa de reposición de efectivos en el 0%, salvo contadas excepciones).
- ✓ El RDL 8/2010, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.
- ✓ El RDL 20/2012, de Medidas Urgentes para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad.
- ✓ Ley 35/2010, que abre la puerta de las Administraciones Públicas a las ETTs.

- ✓ Ley 3/2012 (reforma laboral) y RD 1483/2012 (Reglamento EREs), que posibilitan los despidos colectivos por causas económicas, técnicas y organizativas en las Administraciones Públicas.
- ✓ RDL 4/2012 Y RDL7/2012, relativos al pago de proveedores de la Entidades Locales.

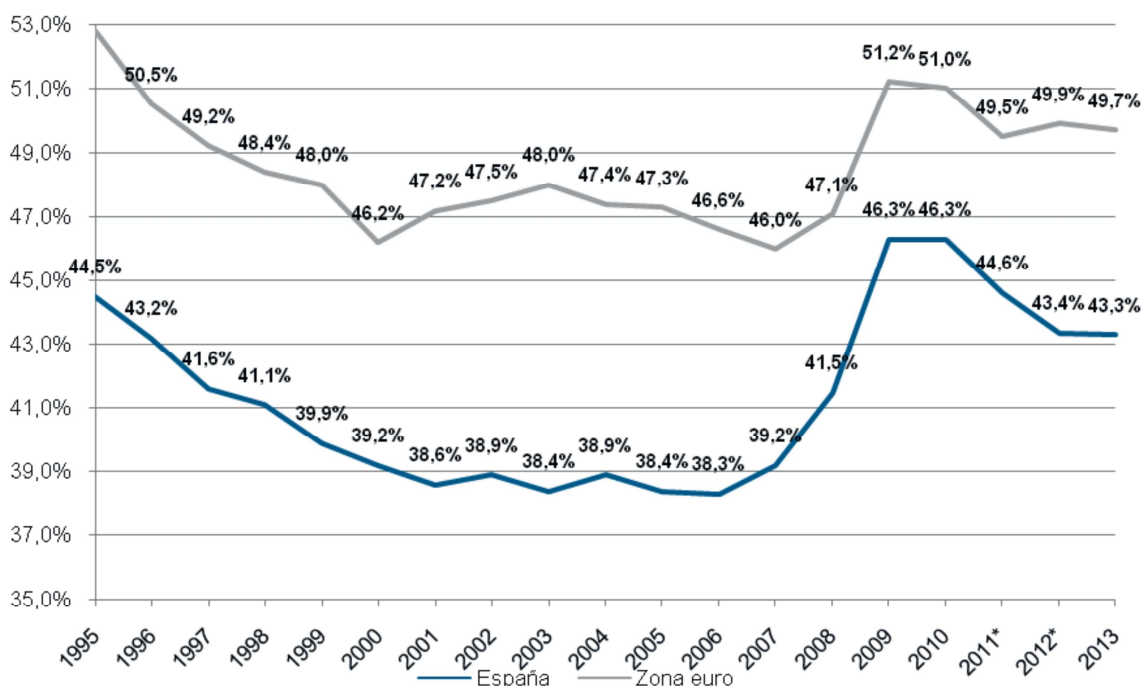
Medidas reordenación y racionalización de las Administraciones Públicas

Importes anuales acumulados (Millones de euros)

	2012	2013	2014
Eliminación de una paga extra (diciembre 2012)	5.210	-	-
Reducción de créditos y permisos sindicales	27	62	61
Supresión de 3 días de libre disposición (moscosos)	-	534	519
Supresión de los días de libre disposición adicionales y días adicionales de vacaciones por antigüedad	-	856	832
Modificación del régimen retributivo del personal al servicio de las AAPP, Defensa y Justicia durante la situación de incapacidad temporal y de la prestación económica en IT	183	426	414
Suspensión de los convenios colectivos personal laboral	-	-	-
Modificación del régimen de incompatibilidades	-	5	5
Programa de evaluación del rendimiento	-	-	-
Facilitar la movilidad de los funcionarios	-	-	-
Reducción al 50% de la acción social	-	27	27
Determinación de las unidades electorales en la AGE y creación del registro de órganos de representación del personal al servicio de la AGE	6	14	14
Congelación de oferta de empleo público	-	1.800	3.500
TOTAL	5.425	3.723	5.372

Fuente: Programa de Estabilidad del Reino de España 2012-2014

Evolución del gasto público en España y la zona euro (1995-2013) (%/PIB)



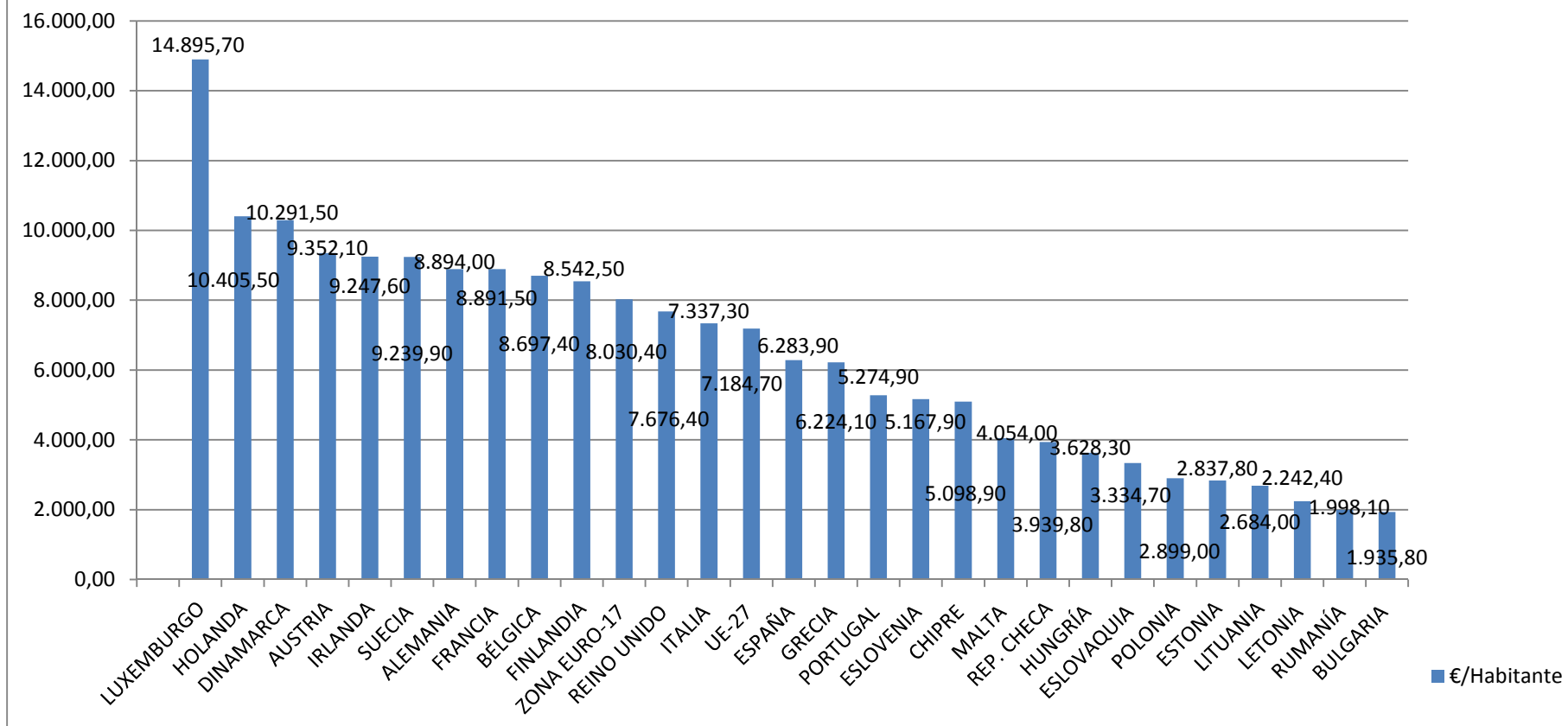
Fuente: Comisión Europea (European Economy Spring 2013).

* Los datos de gastos públicos de 2011 y de 2012 excluye Ayudas a Instituciones Financieras, en el marco de la reestructuración del sector financiero, equivalentes al 0,48% del PIB y 3,65% del PIB, respectivamente. Incluyendo dichas ayudas, el gasto público se situaría en el 45,2% del PIB en 2011 y en el 47% en 2012.

Con datos de 2012, España se sitúa entre los 10 países de la UE con menor gasto público en porcentaje de PIB, que ascendió a 43,4% en dicho año, a bastante distancia de los niveles de las grandes economías de la UE, como Francia (56,6%), Alemania (45%), Reino Unido (48,5%) o Italia (50,7%). Se puede concluir entonces que el tamaño del sector público es muy reducido si se compara con la media de los países de la UE.

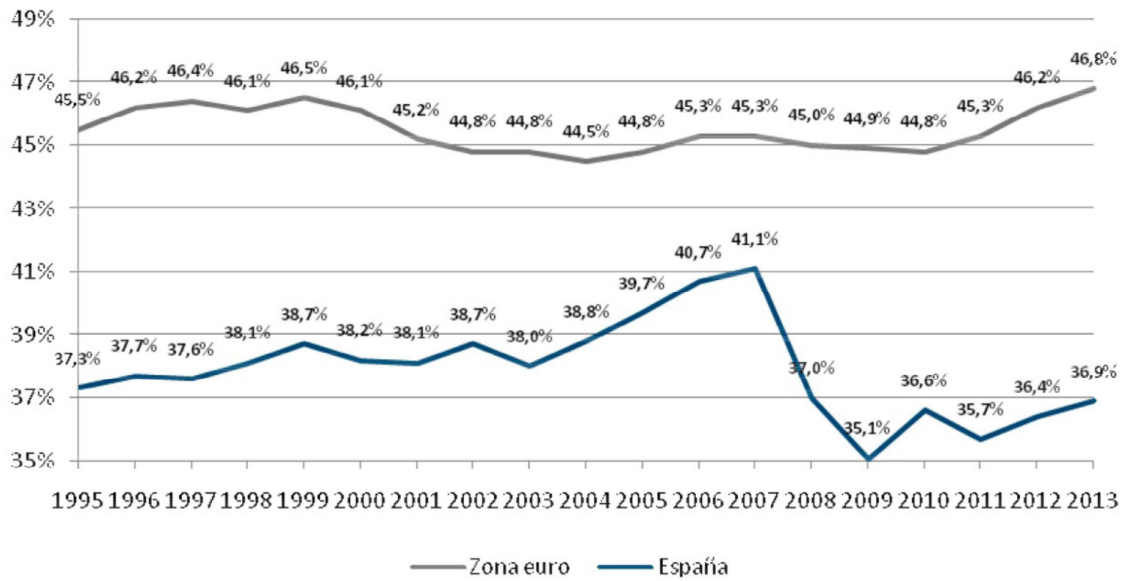
Esta tendencia al recorte y la valoración realizada, también quedan reflejadas si nos fijamos en el gasto, más concreto, relativo a la protección social. Con respecto al cual, España queda por debajo de la media de la UE, así como de la zona euro, tal y como queda patente en el gráfico siguiente:

GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL 2010



Fuente: EUROSTAT

Evolución de los ingresos públicos en España y en la zona euro (1995-2013) (%/PIB)



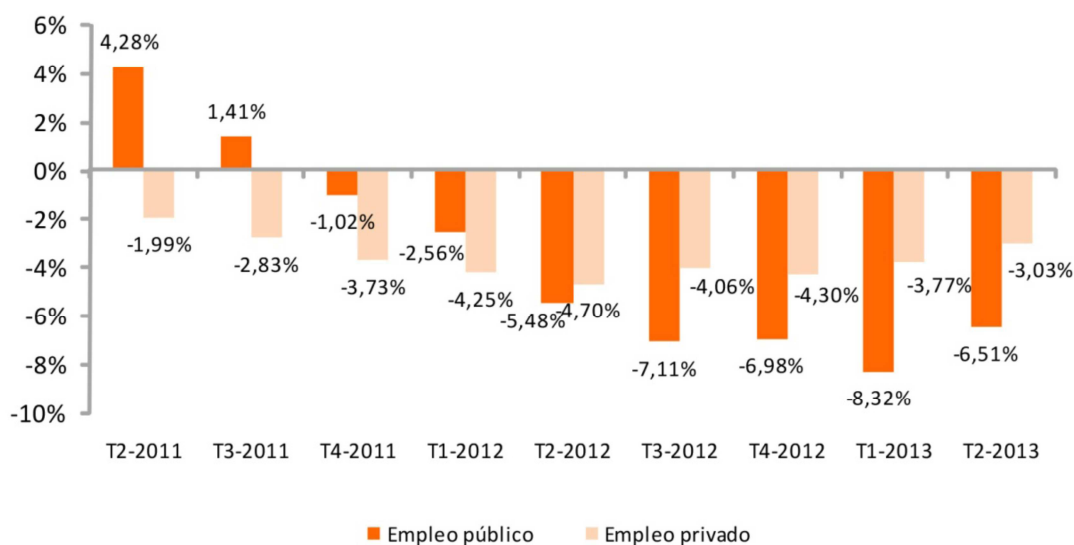
Fuente: Comisión Europea (*European Economy Spring 2013*).

En 2012, el nivel de ingresos públicos en España se situó en el 36,4% del PIB, casi 10 puntos porcentuales de PIB por debajo de la Zona Euro. España es el país de la eurozona con el nivel más bajo de ingresos públicos sobre el PIB, solo por delante de Irlanda (34,6%) y de Eslovaquia (33,1%). En consecuencia, analizando el nivel de ingresos y gastos públicos de nuestro país, se puede concluir que el sector público español es muy reducido en comparación con nuestros socios de la Unión Europea.

La encuesta de población activa (EPA)⁶⁷ demuestra la drástica disminución del empleo público. Si analizamos y comparamos el primer trimestre de 2011, con el segundo de 2013, se observa que tanto el empleo público como el privado presentan variaciones anuales negativas. El empleo público registra una tasa del -6,51% (-8,32%, en el primer trimestre), mientras que la ocupación baja a un ritmo del -3,03% en el sector privado.

⁶⁷ Conviene precisar que la EPA, al referirse al “empleo público”, lo hace de una manera muy amplia, pues incluye (además del personal de las distintas Administraciones Públicas), a aquellos empleados públicos pertenecientes al Sector Público que no son Administración (AENA, RENFE, ADIF, Puertos del Estado, SEPI, etc.).

EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN POR NATURALEZA DEL EMPLEADOR, EN TASA ANUAL



Fuente: EPA

Dichos porcentajes, evidencian que se ha producido una reducción del empleo público de 374.800 personas que, en términos numéricos, supone que su volumen se sitúa a comienzos de 2013 en 2.845.800 empleados públicos, representando el 17,1% de la ocupación total de la economía. Sólo en el primer trimestre de 2013, ya se han destruido 71.400 puestos de trabajo en el sector público. Pero más allá de las cifras estadísticas, siempre frías e impersonales, conviene recordar que detrás de las mismas hay personas concretas, con nombres y apellidos, que bien han dejado de ser empleados públicos, bien han dejado de recibir algún Servicio Público.

El registro central de personal del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) también evidencia la destrucción de empleo público, tal y como podemos observar en el siguiente estudio realizado a través de diferentes datos proporcionados por el MINAHP.

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO POR TIPO DE ADMINISTRACIÓN

ADMINISTRACION	ENERO-2013	ENERO-2012	DIFERENCIA	%
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	570.691	581.861	- 11.170	-1.92%
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	1.307.343	1.351.883	- 44.540	-3.29%
ADMINISTRACIÓN LOCAL	549.807	597.212	- 47.405	-7.94%
UNIVERSIDADES	148.905	154.881	- 5.976	-3.86%
TOTAL	2.576.746	2.685.837	- 109.091	- 4.07%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de enero 2013.

Conforme a los datos expresados la destrucción de empleo asciende a 109.091 empleados públicos adscritos directamente a las Administraciones Públicas. La mayor destrucción se concentra en la Administración Local, con 47.405 efectivos menos en solo un año.

En las tablas siguientes, se analiza la pérdida de empleo, por tipo de personal, y éste en relación con la clase de Administración, donde se pone de manifiesto que el ámbito laboral de la Administración Local es el más perjudicado (-42.704 empleados públicos laborales). La destrucción también queda patente en el empleo temporal de las CC.AA. (-30.147).

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO POR CLASE DE PERSONAL

ADMINISTRACION	ENERO-2012	ENERO-2013	VARIACIÓN
FUNCIONARIO	1.673.029	1.652.002	- 21.027
LABORAL	663.201	613.147	- 50.054
OTRO PERSONAL ⁶⁸	349.607	311.597	- 38.010
TOTAL	2.685.837	2.576.746	- 109.091

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

⁶⁸ Con respecto al concepto "otro personal", está referido a los siguientes colectivos: Personal eventual, Personal temporal, Funcionarios interinos, Funcionarios de plazas no escalafonadas, Contratados administrativos y al personal que percibe sus retribuciones con cargo a los créditos de "personal vario sin clasificar" de los Presupuestos Generales del Estado.

AFECTACIÓN POR TIPO DE PERSONAL Y ADMINISTRACIÓN

ADMINISTRACION	FUNCIONARIO	LABORAL	OTRO PERS.	TOTAL
AGE	- 6.242	- 3.670	- 1.258	- 11.170
CC.AA	- 12.326	- 2.607	- 30.147	- 44.540
AA.LL	- 2.044	- 42.704	- 2.657	- 47.405
UNIVERSIDAD	- 415	- 1.613	- 3.948	- 5.967
TOTAL	- 21.027	- 50.054	- 38.010	- 109.091

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Otro dato también muy preocupante es que la destrucción de empleo público incide de manera especialmente negativa en las mujeres pues, en tan solo un año, 61.239 empleadas públicas han dejado de serlo, mientras que el número de hombres que han perdido su condición de empleados públicos asciende a 47.852. Es decir más del 56% del empleo público destruido en las Administraciones Públicas corresponde a mujeres (empleadas públicas), fundamentalmente porque, como se observa en los apartados anteriores, la destrucción de empleo público ha afectado específicamente al empleo temporal (“otro personal”), con una mayoritaria presencia femenina.

DESTRUCCIÓN EMPLEO PÚBLICO POR GÉNERO

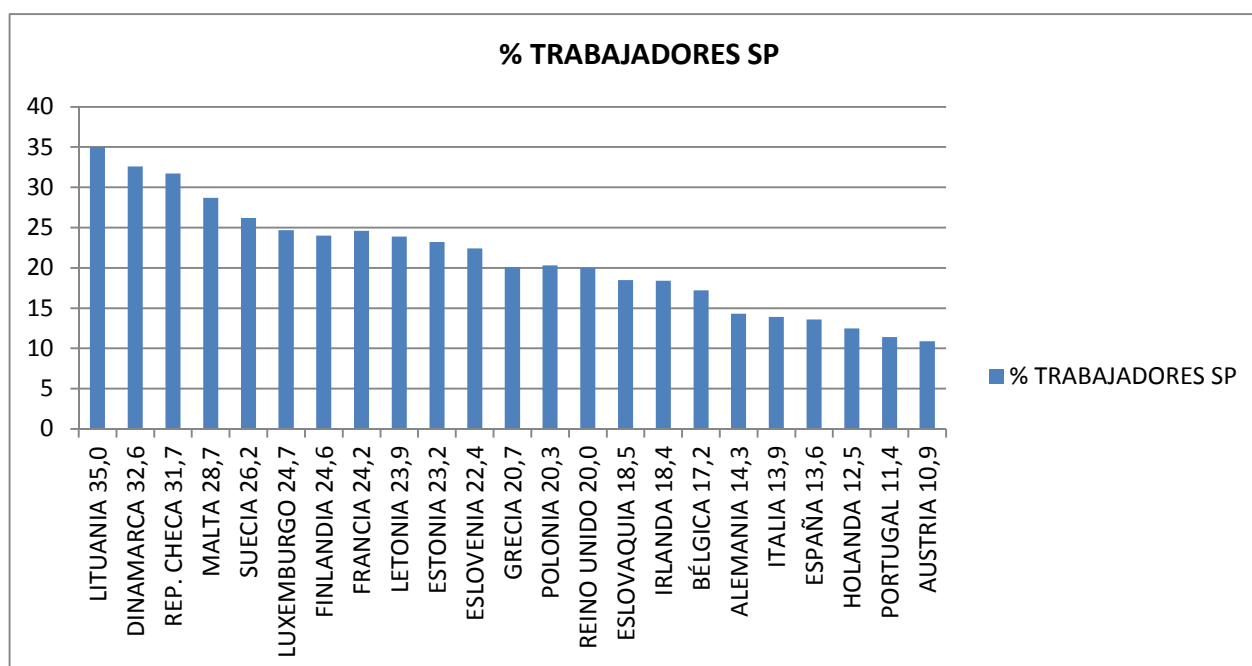
ADMINISTRACION	ENERO-2013	ENERO-2012	VARIACIÓN
MUJERES	1.374.362	1.435.601	- 61.329
HOMBRES	1.202.384	1.250.236	- 47.852
TOTAL	2.576.746	2.685.837	- 109.091

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Todas las estadísticas oficiales existentes al respecto demuestran el déficit de empleo público que presenta España con respecto a los países miembros de la Unión Europea. Así, al detenernos en el % relativo a trabajadores públicos (incluyendo empresas públicas) sobre población activa, se sitúa muy por debajo de los países de nuestro entorno (11% menos que Francia, 7% menos que Reino Unido, etc.). Conviene advertir que el bajo porcentaje de empleo

público en Alemania que se deduce del siguiente y sucesivo cuadro, se debe, entre otros motivos, a que los trabajadores de la sanidad (pertenecientes a aseguradoras) no se incluyen en el concepto de empleado público.

PORCENTAJE DE TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO SOBRE POBLACIÓN ACTIVA 2010



Datos de 2010, excepto Finlandia, Grecia y Portugal (2008) y Francia y Malta (2006).
 Datos sin trabajadores en las empresas públicas para Bélgica, Italia, Austria y Portugal.
 Fuente: EUROSTAT.

5. CONCLUSIONES.

La destrucción de empleo sufrida en 2013 se cebó en el colectivo de los trabajadores del sector público. Según los datos de la Encuesta de Población Activa publicada por el INE en enero, durante el pasado año desaparecieron 121.400 empleos públicos, mientras que en el sector privado esta cifra bajó en 77.500 ocupados. Es la primera vez que se destruyen más puestos entre los asalariados de la función pública que entre los trabajadores privados. La decisión del Gobierno de reducir a mínimos la tasa de reposición y los recortes aplicados en las Administraciones, sobre todo en las comunidades autónomas, explica la pérdida de empleo en el sector. Con este recorte se vuelve a los niveles que existían en 2004. El recorte, además, no tiene precedentes en la democracia.

Asimismo, cabe destacar los datos publicados por el Informe PIACC⁶⁹, conocido como el Informe PISA⁷⁰ para adultos, cuyo objetivo es evaluar las competencias del capital humano de los principales países desarrollados, que desvelan que los funcionarios superan holgadamente en las disciplinas analizadas -comprensión lectora y habilidades matemáticas- a sus muchas veces críticos colegas del sector privado.

En líneas generales, los empleados del sector privado obtienen un resultado agregado bastante pobre, que les sitúa en un nivel de competencia entre medio y bajo (nivel 2 sobre 5), identificado por la capacidad para realizar cálculos simples y comprender textos más o menos sencillos. Por el contrario, los empleados públicos rozan el nivel 3, que identifica la capacidad para manejarse con operaciones más complejas, tanto en el ámbito matemático como lingüístico.

Uno de los factores que puede explicar esta mayor capacitación de los empleados públicos respecto a los del sector privado es su nivel de formación. El 55% de los funcionarios tiene una titulación universitaria y dos de cada tres

⁶⁹ Este informe, de la OCDE, ha sido elaborado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en colaboración con el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Instituto Nacional de Estadística (INE) del Ministerio de Economía y Competitividad y la Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

⁷⁰ Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes.

han completado estudios superiores, ya sea en la Universidad o en Formación Profesional. Ni siquiera los directivos tienen semejante concentración de universitarios. Apenas el 25% de los empresarios españoles tiene una titulación universitaria y solo un tercio ha completado sus estudios superiores. Entre sus empleados, por ejemplo, estos porcentajes son del 29% y del 39%, respectivamente.

Esto demuestra que los empleados públicos, y en particular los funcionarios, son personal capacitado que desempeña su puesto de trabajo de forma competente y eficaz. Solo cabe esperar que estos datos hagan reflexionar a los gobiernos españoles que en los últimos años se han dedicado a recortar sistemáticamente la oferta de empleo público. Al menos, el Ministro Montoro señaló que sería “un gravísimo error” que una crisis llevara a la descapitalización de la función pública. *“Necesitamos los mejores administradores públicos y que las personas que preparan oposiciones tengan la certeza de que se les ofrece un futuro en la función pública”* y remarcó, que así será, pues sin servicios públicos o con unos servicios públicos mínimos y degradados, la sociedad pierde calidad y bienestar. Los servicios públicos son importantes y necesarios para todos, de ahí la importancia de que se defiendan con contundencia.

Con carácter más general dos son los apuntes finales que quisiera destacar. El primero es que sin el contexto de la actual situación económica y financiera estoy segura que no se pueden entender muchas de las medidas adoptadas y que probablemente y por ello se modularán en el futuro a poco que se modifique también el escenario de partida; sin perjuicio de que otras sí que hayan de considerarse racionales y hasta necesarias o imprescindibles ante la deriva de los acontecimientos. A ese respecto no puede negarse que los momentos de crisis, aun siendo probablemente los menos adecuados desde el punto de vista de la oportunidad, resultan curiosamente los más propicios para la adopción de los mayores y más profundos cambios.

La segunda reflexión tiene que ver con la detección de la verdadera raíz del problema y la toma de conciencia de los límites que presenta aisladamente

cualquier rama del Ordenamiento jurídico a efectos de poder dispensar soluciones que han de considerarse en realidad más generales o constitutivas. En ese sentido parece obvio que lo que hay que replantearse antes incluso que el modelo de empleo público y su régimen de ordenación jurídica es la propia estructura y conformación de las Administraciones públicas, en realidad del sector público en su conjunto. Que aunque no haya de verse necesariamente reducido en su peso y volumen global desde el punto de vista de la actividad económica, pues los reequilibrios a nivel interno de los sistemas de producción pueden ser diversos, sí debe estar mejor estructurado y sobre todo controlado.

6. BIBLIOGRAFÍA.

- AAVV., *La regulación del despido en Europa. Régimen formal y efectividad práctica*, (Dir. J. Cruz Villalón), Tirant lo Blanch, 2012.
- AAVV., *Lo que hay que hacer con urgencia*, (Coord. Velarde Fuertes, J.), Madrid, 2011.
- AAVV., *Trabajo subordinado y Trabajo autónomo en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo. Estudios en homenaje al profesor José Cabrera Bazán* (Coord., Cruz Villalón, J.), CARL, Tecnos, 1999.
- AAVV (Dir. M. Sánchez Morón), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, 2007.
- AAVV., *Libro Blanco sobre la calidad en el empleo en Andalucía: estabilidad y seguridad laboral* (M. Rodríguez-Piñero, coord.), Monografías de Temas Laborales, núm. 24/2005, CARL-Mergablum.
- Aguilera Izquierdo, R., “La extinción del contrato de trabajo del personal al servicio de las Administraciones Públicas: algunas singularidades”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 93/2011, pp. 317-342.
- Alarcón Caracuel, M. R.: “Cuatro lustros de Derecho del Trabajo en España: entre la consagración del Estado social y el efecto de las crisis económicas”, en *VVAA: El trabajo ante el cambio de siglo: un tratamiento multidisciplinar*, 2000, pp. 20-21.
- Anton Menger, *El Derecho Civil y los Pobres*, Comares, 1998.
- Anton Menger, *The right to the whole produce of labour: the origin and development of the theory of labour's claim to the whole product of industry*, London-New York, Macmillan and Co., 1899.
- Carmona Contreras, A. y Calvo Gallego, F.J., “Técnica normativa y papel del Real Decreto-Ley: sobre los posibles excesos en la apreciación de la urgencia y de la delegación reglamentaria en el RD-I 5/2002”, *Relaciones Laborales*, núm. 4/2003, pp. 211-236.
- Carretero Espinosa de los Monteros, C., “El papel del funcionario y del laboral en el nuevo diseño de la administración pública”, *Aranzadi Doctrinal*, núm. 11/2011 (Westlaw-BIB 2010\2998).

- Casas Baamonde, M^a E. y Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, M., “Las reformas de la reforma laboral de 2012 (La Ley 3/2012 y el RDL 20/2012)”, *Relaciones Laborales*, LA LEY 16451/2012.
- CEOE, *Debate de la eficiencia del sector público: una contribución en el ámbito del coste y el número de personal*, 2011.
- Cobo Olvera, T., “Artículo 62. Nulidad de pleno derecho”, en AA.VV., *El régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común. Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial*, (LA LEY 3235/2010).
- Comisión de Expertos para el *Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, www.seap.minhap.es.
- Consejo Económico y Social, *La temporalidad en el empleo en el sector público*, Madrid, 2004.
- Cordero Saavedra, L., “Laborales y funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas ¿Derecho del trabajo versus derecho administrativo?”, *Aranzadi Social*, núm. 3/2000 (Westlaw-BIB 2000\176).
- Cruz Villalón, J., “Los Expedientes de Regulación de Empleo en las Administraciones Públicas”, *Revista de Derecho Social*, núm. 49/2010, pp.20 y ss.
- De Sande Pérez-Bedmar, M^a, “La aplicación de la reforma laboral en el sector público”, pp.323-338, en AA.VV., *Reforma Laboral 2012* (Dir. I. García-Perrote y J.R. Mercader), Lex Nova, 2012.
- De Soto y Vázquez, Manuel M^a, *Aromas de la Sierra*, Diputación de Huelva, 2012.
- Defensor del Pueblo, *Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público*, Informe, 2003.
- Fernández López, M^a F., “El empresario como parte del contrato: una aproximación preliminar”, en AAVV, *Empresario, contrato de trabajo y cooperación entre empresas*, Trotta, 2004, pp. 21-90.
- Fernández López, M^a F., “Nuevas reglas, nuevos problemas en materia de contratación temporal”, *Temas Laborales*, núm. 85/2006, pp. 29-58.
- Ferradans Caramés, C., “La reducción de la jornada de trabajo como mecanismo de reestructuración empresarial frente a las crisis de empleo”, *Temas Laborales*, 107/2010, pp. 221 y ss.

- Giugni, G., *Diritto Sindacale*, Bari, Cacucci, 1992.
- Gómez Caballero, P., “las fuentes de regulación de las relaciones de empleo del personal al servicio de las administraciones públicas”, *Relaciones Laborales*, T.II/2008, pp. 593-619.
- González González, C., “Novedades principales de la Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”, *Aranzadi Doctrinal*, núm. 5/2012 (Westlaw - BIB 2012\1318).
- González Ortega, S., “La negociación colectiva en el Real Decreto-Ley de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”, *Temas Laborales*, núm. 115/2012, pp. 85-134.
- González Ortega, S., “Seguridad Social y reforma del mercado de trabajo”, *Temas Laborales*, 107/2010, pp. 407 y ss.
- González Pueyo, J., “Gestión de Servicios Públicos Locales. Sociedad Mercantil Local”, www.famp.es.
- Gorelli Hernández, J., “Negociación colectiva del personal laboral al servicio de AA.PP.: la reducción del salario pactado a través de la modificación de la ley de presupuestos”, *Aranzadi Social*, núm. 4/2011, pp. 105 y ss.
- Gorelli Hernández, J., *El coste económico del despido o el precio de la arbitrariedad. Un estudio sobre la eficacia del despido disciplinario ilícito*, Monografías de Temas Laborales, CARL, 44/2010.
- López de la Riva Carrasco, F.A., González Pueyo, J. y Mora Bongera, F., “El mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales. Planes de ajuste: tramitación y aprobación”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* (LA LEY 4317/2012).
- López Gómez, J.M., *El Régimen Jurídico del Personal Laboral de las Administraciones Públicas*, Madrid, 1995. También, *La relación laboral especial de empleo público. Estudio de su régimen jurídico tras el Estatuto Básico del Empleado Público*, Civitas, 2009.
- López González, J.I. “Garantías jurídicas de la atribución y ejercicio de potestades administrativas: el principio de reserva de Derecho Administrativo”, en AAVV, *Presente y futuro de la intervención pública en las relaciones laborales y de seguridad social*, CARL, Colección Monografías de Temas Laborales, 47/2011, pp. 267 y ss.

- Lozano Cutanda, B. y Vázquez Cobos, C., “El mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales (Reales Decretos Leyes 4/2012 y 7/2012)”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, (LA LEY 4318/2012).
- Martín Vallespín, E. y Gianfelici, C., “El fenómeno de las sociedades municipales: un estudio comparativo de su evolución y gobernanza en Italia y España”, *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 65/2011, pp. 131-158.
- Martínez López-Muñiz, J.L., “El régimen necesariamente jurídico-público de los bienes, contratos, personal y entes instrumentales de los poderes públicos”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 27/2011, (www.revistas@iustel.com).
- McCarthy, W. E. J., *The «Closed Shop» in Britain*, Oxford/University of California Press, 1964.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Datos y Cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2011-2012*, Madrid, 2011.
- Ministerio de Empleo, *Afiliados Ocupados a la Seguridad Social. Agosto 2012*, en www.empleo.gob.es/es/estadisticas.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas*, www.seap.minhap.gob.es.
- Monereo Pérez, J.L., *El despido colectivo y sus elementos configuradores tras las recientes reformas*, Tirant lo Blanch, 2012.
- Montoya Melgar, A., “El Derecho del Trabajo ante las crisis económicas”, en *Crisis, Reforma y Futuro del Derecho del Trabajo* (Estudios ofrecidos en memoria del Profesor Ignacio Albiol Montesinos), Tirant lo Blanch, 2010.
- Ojeda Avilés, A., *La deconstrucción del Derecho del Trabajo*, La Ley, 2010.
- Palomar Olmeda, A., “Derechos de los empleados públicos. 1. Derechos individuales”, *Iustel* (RI 911799).
- Palomar Olmeda, A., “El despido colectivo en el ámbito del Sector Público: primeras consideraciones”, *Aranzadi Doctrinal*, núm. 11/2012 (Westlaw-BIB 2012\364).
- Parada Vázquez, R., *Derecho del empleo público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Marcial Pons, Madrid, 2007.

- Rodríguez-Piñero Royo, M.C., *Público y privado en el mercado de trabajo de los noventa*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, 1994.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., "Flexiseguridad: el debate europeo en curso", *Relaciones Laborales*, 2/2007, pp. 3-13. - Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., "Igualdad y no discriminación en el empleo", *Derecho y conocimiento*, vol. I. Facultad de Derecho, Universidad de Huelva, 2006.
- Romagnoli, U., "¿Un Arca de Noé para el Derecho del Trabajo?", *Relaciones Laborales*, núm. 20/2009, pp. 11-18.
- Roqueta Buj, R., "El Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo y el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos", *Aranzadi Social*, nº 22/2011 (Westlaw-BIB 2010\3744).
- Ruesga Benito, S., Martín Navarro, J.L., y otros, "2012 un año de ajuste en el empleo", *Temas Laborales*, núm. 116/2012 (en prensa).
- Sánchez Morón, M., "El empleo público en España: problemas actuales y retos de futuro", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monográfico XIII/2011.
- Sánchez Morón, M., *Derecho de la Función Pública*, 5ª ed., Madrid, 2008.
- Sempere Navarro, A.V., "Constitución y Reforma Laboral", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 843/2012 (Westlaw-BIB 2012\966).
- Serrano Sanz, J. Mª, *De la crisis económica en España y sus remedios*, Universidad de Zaragoza, 2011.
- UGT, *La defensa de los servicios públicos y su reforzamiento en los momentos de crisis*, www.ugt.es, 2011.
- Villanueva Puertollano, R., *Reflexiones y propuestas sobre empleo público local problemas actuales de derecho administrativo*, Tesis Doctoral, 2011, www.ucm.es.
- Von Kirchmann, J.H., *La jurisprudencia no es ciencia*, (Trad. Antonio Truyol y Serra), Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- Webb, S. & B., *Historia del Sindicalismo [1894]*, Ed. Trad, MTAS, 1990, Madrid.