

## **EL ESTADO DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL.**

**Federico A. Castillo Blanco**

### **I. LAS DIFICULTADES NO RESUELTAS DEL PASADO Y LAS EXIGENCIAS DEL PRESENTE (Y DEL FUTURO INMEDIATO). II. LAS CAUSAS DEL PROBLEMA MÁS RECIENTES: AJUSTES Y RECORTES PARA LOGRAR EL EQUILIBRIO FINANCIERO<sup>1</sup>. III. LAS CONSECUENCIAS DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS: MENOR SATISFACCIÓN CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS, MAYOR TEMPORALIDAD Y ¿REDUCCIÓN DE EFECTIVOS?.**

<sup>1</sup> El Programa Nacional de Reformas 2012, en esta materia, proponía las siguientes líneas de acción, algunas ya implementadas, para reformar el empleo público bajo la denominación ¿? Racionalización y Eficiencia del Empleo Público:

#### **18. REDIMENSIONAMIENTO DE LA PLANTILLA DE EMPLEADOS PÚBLICOS.**

Objetivo:

Ahorro en gastos corrientes de personal y optimización de los recursos humanos de las Administraciones Públicas

Medida:

El Gobierno ha decidido poner en marcha, como un paso imprescindible para hacer frente a la necesaria reducción del déficit público, un conjunto de medidas encaminadas a reducir los gastos de personal de todas las Administraciones Públicas.

- Para evitar el incremento de la plantilla de la Administración, el Real Decreto ley 20/2011 congeló la oferta de empleo público. Sólo en el caso de funcionarios docentes, plazas de hospitales y centros del Sistema Nacional de Salud, Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado la tasa de reposición podrá alcanzar el 10%. También se permite una tasa de reposición del 10% para el personal dedicado a la lucha contra el fraude fiscal y laboral.

- Asimismo, se extiende la jornada laboral de los empleados públicos a 37,5 horas semanales como mínimo.

- Paralelamente, en la Administración General del Estado se aprobó en diciembre de 2011 una importante reducción de las estructuras administrativas. En este sentido, los órganos directivos- Subsecretarios y Direcciones Generales- se han reducido casi un 20 por 100.

#### **19. PLAN PARA REDUCIR EL ABSENTISMO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS**

El absentismo laboral de los empleados públicos repercute directamente en la productividad de la Administración Pública no sólo a consecuencia de las ausencias, sino también debido a sus efectos negativos sobre la motivación de los empleados que acuden a su centro de trabajo y sobre el desempeño de labores por éstos que normalmente no son de su competencia. Asimismo, el absentismo contribuye a aumentar la interinidad en el empleo público, lo que también puede repercutir en la productividad del trabajo. Además, dado que las situaciones de ausencia se remuneran, el absentismo produce un perjuicio directo a las arcas públicas de imposible justificación, con los consiguientes costes para el conjunto de la sociedad.

Objetivo:

Ahorro en gastos de personal, aumento de la productividad de los empleados públicos, disminución de la contratación de personal interino.

Medida:

Como medida para luchar contra el absentismo de los funcionarios públicos, a lo largo de 2012 se pondrá en marcha una reforma del Régimen especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

En particular, se reformarán las condiciones de acceso y permanencia en la situación de incapacidad temporal de los funcionarios civiles del Estado. La incapacidad temporal cubre las contingencias asociadas a la enfermedad o la lesión por accidente de los funcionarios, que impide, con carácter temporal, el normal desempeño de sus funciones públicas, siempre y cuando reciban la asistencia sanitaria necesaria para su recuperación.

El fin de la reforma es reducir los problemas de riesgo moral asociados al aseguramiento de las contingencias relativamente comunes, que se traducen una elevada tasa de absentismo entre los empleados públicos. Los problemas de riesgo moral pueden verse agravados a consecuencia de varios factores: por un lado, durante los tres primeros meses se percibe la totalidad de las retribuciones básicas y complementarias. Además, la medición de la duración de la incapacidad temporal en meses, puede contribuir a no reflejar con exactitud la situación real de la enfermedad. Por otro lado, no existen mecanismos de control adecuados que vinculen efectivamente el pago de subsidios a partir del cuarto mes de baja a la situación real de incapacidad del empleado.

Al mismo tiempo, la reforma se orienta a evitar que se produzcan dilaciones indebidas por parte de los organismos intervinientes en la eficacia de las situaciones de incapacidad temporal, que pueden perjudicar injustificadamente a los empleados públicos.

La reforma que se llevará a cabo durante 2012 actúa en cada uno de estos frentes, a través de las siguientes medidas concretas:

- Modificación de la plenitud retributiva durante los primeros 90 días de la baja, modulando las retribuciones del funcionario que le corresponderían en caso de desempeñar con normalidad su trabajo.

-93-

- Cambio de cómputo de las situaciones de incapacidad temporal de meses a días.

- Establecimiento expreso de la imposibilidad de pagar subsidios en caso de resultados de alta o incomparecencia injustificada al reconocimiento médico.

- Acortamiento de los plazos de expedición y entrega a los órganos de personal de los partes de baja por incapacidad temporal en el régimen especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

**1. La satisfacción ciudadana sobre la prestación de servicios públicos. 2 Los datos cuantitativos de nuestro empleo público: ¿Se ha producido una reducción de efectivos?. 3. La temporalidad en el sector público local. 4. Cinco grandes conclusiones sobre los datos: las tareas pendientes. IV. LA PERMANENCIA DE LA INDEFINICIÓN DE UN MODELO DE EMPLEO PÚBLICO Y LOS NUEVOS RETOS NORMATIVOS QUE ES PRECISO AFRONTAR. 1. El desarrollo del Estatuto Básico del empleado Público. 2. Los desaciertos acontecidos tras la reforma de la legislación de régimen local: un nuevo impedimento. 3. Un nuevo escenario para la temporalidad en las relaciones laborales en el sector público: la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la de TJUE. V. ¿QUÉ HACER EN ESTE ESCENARIO? 1. Las medidas normativas: mayor ambición en la consecución de la eficiencia de nuestro sector público. 2. Las medidas de gestión de nuestros RRHH: es preciso diagnosticar y planificar de una vez.**

## **I. LAS DIFICULTADES NO RESUELTAS DEL PASADO Y LAS EXIGENCIAS DEL PRESENTE (Y DEL FUTURO INMEDIATO).**

La realidad en que el diagnóstico ampliamente compartido sobre la gestión de recursos humanos en nuestros Gobiernos locales, en los momentos previos a la crisis económica, consistía básicamente en que la situación presentaba amplios y diversos déficits. Casi idénticos a los mismos que agravados, en momentos más recientes, por una situación económica que ha acabado por poner de manifiesto la irresponsabilidad de más de un gestor público. Y es que, a lo largo de esos años, nos habíamos acostumbrado, quizás en exceso, a resolver los problemas de consecución de objetivos y mejora de las prestaciones en los servicios públicos con el recurso continuo y sistemático a los incrementos de plantilla y de las estructuras públicas. Tal vez, muy probablemente, fuimos eficaces a la vista de los resultados, pero, sin duda y en menor medida, eficientes. En algunos casos ni siquiera eso y los procesos electorales en marcha, o el cambio de signo político en las distintas Administraciones públicas, era determinante para que se produjeran nuevas incorporaciones muchas de ellas innecesarias. Sin plan y sin concierto alguno.

El sistema normativo tampoco había ayudado mucho bien es cierto a mejorar la situación. Junto al denso, y a veces contradictorio y confuso, marco de regulación heterónoma procedente de los títulos competenciales relativos al empleo público del Estado y de las CCAA, había de añadirse la que derivaba de la normativa básica y autonómica de régimen local que, con carácter general, poco ha añadido y, en el caso de la LRSAL, ha supuesto un claro retroceso. Mejor, por ahora, no poner ejemplos.

Ha habido una cierta desgana «políticamente compartida» de encontrar soluciones a los problemas y conflictos que en las entidades locales se generan y que, como bien saben los gestores de recursos humanos en este ámbito y las organizaciones sindicales presentes en el mismo, no son pocos ni encuentran fácil respuesta en el marco jurídico actual. Sobre todo cuando, como acontece en diversas CCAA, la reforma del empleo público que impulsó el EBEP no ha llegado a cristalizar todavía y seguimos teniendo un modelo de empleo público “cojo” por faltar el aporte que al mismo habrían de realizar las CCAA. Al menos en un importante número de éstas. Hay, a pesar de que cueste reconocerlo, demasiados intereses creados para poder creer que verdaderamente se quieren encontrar soluciones a los problemas que se plantean cotidianamente. Y esto, como se podrá imaginar fácilmente, en nada ayuda a la mejora de la institucionalidad del país en momentos en que la confianza en nuestras instituciones, financieras por supuesto pero no sólo, sigue siendo clave para la superación de las dificultades actuales.

La doctrina más solvente y conocedora del empleo público español había apuntado algunos excesos cometidos en tiempos de bonanza, a saber: sobredimensionamiento de las plantillas, las patologías que mostraban los procesos selectivos de personal, de politización, de un excesivo protagonismo sindical, de seguridad, de rigidez; y también algunos defectos: de planificación, de carrera profesional y de productividad<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> De idéntica opinión es SANCHEZ MORON, M., “Ajustes y reformas en el empleo público: situación actual y perspectivas”, en el volumen colectivo *Crisis económica y función pública*, Thomson Reuters/Aranzadi, Navarra, 2012, para quien “en nuestro sistema de empleo público persisten serios desequilibrios, que se han profundizado con el tiempo” pero para quien también “los actuales ajustes, exigidos por razones presupuestarias, están corrigiendo algunos de los efectos económicamente más perjudiciales de tales

Estas y otras patologías que resultan un lugar común entre quienes conocen el sector son la mejor muestra de que, en su momento, no se hicieron las tareas pendientes y que ahora, en la convocatoria de septiembre y cuando las urgencias aprietan, habremos de enfrentarnos a realizar lo que en tiempos de bonanza hubiese sido quizás menos traumático de afrontar<sup>3</sup>. Esperemos que no de forma improvisada como ha ocurrido estos últimos años, Ahora, me atrevo a aventurarlo, en peores condiciones que cuando la crisis económica empezó a desplegar sus efectos pues hemos dinamitado, en la práctica totalidad de nuestras Administraciones públicas, cualquier política de gestión de nuestras plantillas de personal. La supervivencia ha sido el signo de la gestión estos últimos años. Y no ha sido poco en ciertos casos.

El objetivo de la «buena administración» al que la Europa en la que nos desenvolvemos se refiere, y del que se hizo eco el informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto del Empleado Público, es difícil de alcanzar con un modelo de empleo público que presenta fortalezas, precisamente más en mayor medida que somos rigurosos en su aplicación -más allá de las críticas muchas veces no totalmente justificadas de la ciudadanía-, pero que a la vez, y es preciso reconocerlo, también pone de relieve debilidades que es preciso atender y subsanar<sup>4</sup>.

La necesidad de contar con un sector público competitivo, y en lo que nos afecta de un sector público local, que desarrolle funciones estratégicas de articulación, cohesión territorial y progreso social y económico sostenible en un espacio económico altamente competitivo es una condición ineludible para nuestro país dadas las carencias que este todavía presenta, en muchos de sus territorios, en el contexto europeo. Por extractarlo en una única reflexión que estimo aplicable en la mayoría de nuestros territorios no sólo debe importarnos que el peso del gasto público sobre el PIB presente un nivel razonable, sino, asimismo, y al menos con la misma intensidad debe sernos de interés la solvencia de éste en las funciones que lleva a cabo. Es precisamente este punto lo que nos debe preocupar en términos de desarrollo.

Dicha situación, y se ha dicho con reiteración, implica el replanteamiento y renovación de las formas de actuación y organización de nuestras entidades locales consiguiendo unas organizaciones más flexibles y ágiles que no sólo garantizan la defensa de los derechos de los ciudadanos sino que son capaces de adoptar en forma proactiva la mejor decisión posible. Propiciar una nueva cultura de la acción pública que prime la consecución de resultados e introduzca criterios de calidad en la prestación de los servicios, la integración y participación más activa de la ciudadanía y de la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones y la adecuada estructuración, profesionalización y motivación de los empleados públicos va a tener una incidencia decisiva en la efectividad del ejercicio competencial que se realice, la ejecución correcta del derecho comunitario y la consecución de los objetivos seguidos por las distintas políticas públicas. En definitiva, en conseguir lo que desde este espacio de gobierno, en el actual momento, se requiere para salir de la crítica situación en que parece todavía que nos encontramos en buena medida.

Propiciar un necesario debate y el consiguiente proceso de adopción de decisiones e implementación de proyectos que eleven la calidad del ejercicio de gobierno y de implementación de políticas públicas en la sociedad española es una exigencia que, me temo, no podremos rehusar eternamente. Y, ciertamente, la etapa recientemente transcurrida, habiendo constituido una ventana de oportunidad para embridar reformas de calado, mucho me temo que no ha servido (y discutiblemente) sino para lograr el ajuste fiscal que nos era exigido desde las instituciones comunitarias.

---

desequilibrios, aun a costa de reducir la calidad de los servicios” y, añade el citado autor, “los ajustes no inciden en las causas originarios de los desequilibrios”.

<sup>4</sup> En palabras de la propia comisión a la que hemos hecho referencia: «No puede existir una buena Administración allí donde el sistema de empleo público es deficiente. Por ello, el régimen jurídico aplicable a los empleados públicos debe hacer posible la selección de los mejores candidatos, proporcionarles unas oportunidades de promoción profesional y una compensación por su trabajo que estimulen su dedicación al servicio público, así como la formación más apropiada para atenderlo, y establecer un equilibrio adecuado entre sus derechos e intereses legítimos y sus deberes, obligaciones y responsabilidades, teniendo en cuenta que lo primordial es siempre garantizar el mejor servicio al conjunto de la ciudadanía».

## II. LAS CAUSAS DEL PROBLEMA MÁS RECIENTES: AJUSTES Y RECORTES PARA LOGRAR EL EQUILIBRIO FINANCIERO<sup>5</sup>.

Reflexionar, acerca del empleo público, en un escenario temporal como el que hoy acontece y en el que la insuficiencia financiera de la mayoría de las entidades públicas persiste, no es tarea fácil. Parece un hecho ineludible que es preciso acometer reformas estructurales importantes en el conjunto del sector público del país y muy específicamente en materia de empleo público y este hecho nos sitúa en un escenario en que, al menos desde mi punto de vista, bien haríamos en, junto a cumplir los objetivos de déficit, comenzar a planificar una política de recursos humanos de mayor alcance y de más altos vuelos que la realizada en este último periodo.

<sup>5</sup> El Programa Nacional de Reformas 2012, en esta materia, proponía las siguientes líneas de acción, algunas ya implementadas, para reformar el empleo público bajo la denominación ¿? Racionalización y Eficiencia del Empleo Público:

### 18. REDIMENSIONAMIENTO DE LA PLANTILLA DE EMPLEADOS PÚBLICOS.

Objetivo:

Ahorro en gastos corrientes de personal y optimización de los recursos humanos de las Administraciones Públicas

Medida:

El Gobierno ha decidido poner en marcha, como un paso imprescindible para hacer frente a la necesaria reducción del déficit público, un conjunto de medidas encaminadas a reducir los gastos de personal de todas las Administraciones Públicas.

- Para evitar el incremento de la plantilla de la Administración, el Real Decreto ley 20/2011 congeló la oferta de empleo público. Sólo en el caso de funcionarios docentes, plazas de hospitales y centros del Sistema Nacional de Salud, Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado la tasa de reposición podrá alcanzar el 10%. También se permite una tasa de reposición del 10% para el personal dedicado a la lucha contra el fraude fiscal y laboral.

- Asimismo, se extiende la jornada laboral de los empleados públicos a 37,5 horas semanales como mínimo.

- Paralelamente, en la Administración General del Estado se aprobó en diciembre de 2011 una importante reducción de las estructuras administrativas. En este sentido, los órganos directivos- Subsecretarios y Direcciones Generales- se han reducido casi un 20 por 100.

### 19. PLAN PARA REDUCIR EL ABSENTISMO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

El absentismo laboral de los empleados públicos repercute directamente en la productividad de la Administración Pública no sólo a consecuencia de las ausencias, sino también debido a sus efectos negativos sobre la motivación de los empleados que acuden a su centro de trabajo y sobre el desempeño de labores por éstos que normalmente no son de su competencia. Asimismo, el absentismo contribuye a aumentar la interinidad en el empleo público, lo que también puede repercutir en la productividad del trabajo. Además, dado que las situaciones de ausencia se remuneran, el absentismo produce un perjuicio directo a las arcas públicas de imposible justificación, con los consiguientes costes para el conjunto de la sociedad.

Objetivo:

Ahorro en gastos de personal, aumento de la productividad de los empleados públicos, disminución de la contratación de personal interino.

Medida:

Como medida para luchar contra el absentismo de los funcionarios públicos, a lo largo de 2012 se pondrá en marcha una reforma del Régimen especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

En particular, se reformarán las condiciones de acceso y permanencia en la situación de incapacidad temporal de los funcionarios civiles del Estado. La incapacidad temporal cubre las contingencias asociadas a la enfermedad o la lesión por accidente de los funcionarios, que impide, con carácter temporal, el normal desempeño de sus funciones públicas, siempre y cuando reciban la asistencia sanitaria necesaria para su recuperación.

El fin de la reforma es reducir los problemas de riesgo moral asociados al aseguramiento de las contingencias relativamente comunes, que se traducen una elevada tasa de absentismo entre los empleados públicos. Los problemas de riesgo moral pueden verse agravados a consecuencia de varios factores: por un lado, durante los tres primeros meses se percibe la totalidad de las retribuciones básicas y complementarias. Además, la medición de la duración de la incapacidad temporal en meses, puede contribuir a no reflejar con exactitud la situación real de la enfermedad. Por otro lado, no existen mecanismos de control adecuados que vinculen efectivamente el pago de subsidios a partir del cuarto mes de baja a la situación real de incapacidad del empleado.

Al mismo tiempo, la reforma se orienta a evitar que se produzcan dilaciones indebidas por parte de los organismos intervinientes en la eficacia de las situaciones de incapacidad temporal, que pueden perjudicar injustificadamente a los empleados públicos.

La reforma que se llevará a cabo durante 2012 actúa en cada uno de estos frentes, a través de las siguientes medidas concretas:

- Modificación de la plenitud retributiva durante los primeros 90 días de la baja, modulando las retribuciones del funcionario que le corresponderían en caso de desempeñar con normalidad su trabajo.

-93-

- Cambio de cómputo de las situaciones de incapacidad temporal de meses a días.

- Establecimiento expreso de la imposibilidad de pagar subsidios en caso de resultados de alta o incomparecencia injustificada al reconocimiento médico.

- Acortamiento de los plazos de expedición y entrega a los órganos de personal de los partes de baja por incapacidad temporal en el régimen especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

Cierto es que, en el período anterior a la crisis económica, se habían cometido excesos, disfunciones y desajustes de todo tipo que era preciso corregir (ya se trate de incrementos no justificados de plantillas, de negociaciones en jornada y salarios permanentemente al alza sin mejoras sustanciales del servicio a los ciudadanos, de duplicidad en la prestación de servicios, etc.), la cuestión es si con las políticas seguidas en los últimos años hemos corregido el rumbo y atajado los problemas a los que más arriba nos referíamos o el resultado que tenemos en estos momentos es aún peor que el que teníamos. No debemos olvidar que caminar en la buena dirección debe ser nuestro objetivo último y, previa valoración del resultado, habríamos bien en reenfocar muchas de las políticas seguidas hasta este momento. Un repaso, siquiera sea a vuelo de pájaro, de lo acontecido en estos últimos años nos puede ofrecer mayor información de la situación actual.

Desde luego estamos ya lejos del escenario al que asistíamos cuando a finales de 2009, las centrales sindicales y el Gobierno concluyeron un nuevo Acuerdo para la función pública, y tras la lectura del mismo, algunos pensamos ya en ese momento que el escenario que en el mismo se plasmaba para el período 2010-2013, junto con medidas extraordinariamente razonables, se dibujaba con cierta dosis excesivas de optimismo y con una lógica instalada, aún y como ha sucedido en los últimos años, en el permanente crecimiento y no en la austeridad que ha sido la lógica que habrá de presidir la actuación de las Administraciones públicas en los próximos años<sup>6</sup>. No andábamos equivocados. Y ello pese al propio preámbulo de la disposición que la aprobaba<sup>7</sup>.

En efecto, el escenario que dibujaba dicho acuerdo era tremendamente esperanzador y se plasmaba en un conjunto de medidas que, aún hoy y en la actual situación, aparecen como extraordinariamente necesarias. Por este tipo de actuaciones, había venido clamando la mayoría de la doctrina especializada en este campo, los gestores de recursos humanos en el ámbito público, las centrales sindicales y, en general, todos aquellos que, de una manera u otra, se acercaban a reflexionar sobre el empleo público en este país. Desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público, Observatorio del Empleo Público, sistema integrado de gestión de recursos humanos, impulso de la calidad y la buena administración, reducción de la temporalidad, reordenación de recursos humanos mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad, etc. son medidas que, sin duda, eran y siguen siendo necesarias. Tan necesarias antes, como urgentes ahora, después de medidas cómo las que se han adoptado en el quinquenio 2010-2015.

Bien es cierto que, junto a las mismas, y de ahí la perspectiva excesivamente optimista que se apuntaba en dicho Acuerdo, este preveía diversas disposiciones en relación a las ofertas de empleo público, y más en concreto en el modo y manera de aplicar eventuales tasas de reposición de efectivos y, por sobre todo en materia salarial que, como en alguna medida era previsible tal cual se han desarrollado los acontecimientos, pronto se vieron desbordadas<sup>8</sup>:

---

<sup>6</sup> Esa política, un tanto simplista, de más y más ha sido criticada por la doctrina más cualificada. Véase, con críticas a la débil posición negociadora seguida por la Administración, el trabajo de SANCHEZ MORON, M., "La situación actual del empleo público", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 10, 2010.

<sup>7</sup> En efecto, la Resolución de 22 de octubre de 2009 de la Secretaria de Estado para la Función Pública exponía que: "Afrontamos un período de crisis económica en el que esa colaboración, que tan buenos resultados ha dado, se muestra imprescindible. A todos se nos exige dobla responsabilidad y compromiso para alcanzar y consolidar un nuevo modelo productivo más estable, más eficiente, y más ajustado al mundo en el que vivimos

Un modelo del que las Administraciones Públicas no pueden quedar al margen, sino que, por el contrario, deben ser uno de sus motores principales, acompañándolo e impulsándolo con una mejor organización, con austeridad, con la racionalización de sus procedimientos y la reducción de cargas administrativas para la ciudadanía y empresas, con mayor transparencia.

Por todo ello, el Gobierno y las organizaciones sindicales han resuelto acordar un conjunto de medidas dirigidas a procurar la mejora de la calidad, la eficacia y la productividad de la Administración en el camino hacia ese nuevo modelo de economía sostenible.

Medidas para crear un nuevo marco de trabajo que sirva de base para elevar la cualificación y productividad de los empleados públicos; medidas para mejorar sus condiciones laborales; medidas para acometer una efectiva reforma de las estructuras administrativas del Estado; medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos; medidas, en definitiva, para una administración de mayor calidad que impulse el crecimiento, facilite la vida cotidiana y aumente el nivel de satisfacción de la ciudadanía"

<sup>8</sup> A saber:

a) Se partía de que las medidas retributivas habrían de responder al principio del mantenimiento del poder adquisitivo del personal al servicio de las Administraciones Públicas en el periodo de vigencia del presente Acuerdo. A tal efecto, se tendría en cuenta la

Soy consciente de que es sumamente fácil analizar el pasado desde el presente, pero visto retrospectivamente desde luego se antojan excesivamente optimistas los planteamientos que se dibujaban en dicho Acuerdo. En cualquier caso, aún en ese momento, el mismo se planteaba en base a ciertos paradigmas – ligazón del incremento retributivo al IPC, previsiones muy genéricas sobre racionalización de las plantillas, etc.- que han sido superadas en estos años y que nos obligan a plantearnos nuevos paradigmas en el cómo, qué y de qué modo pueden y deben abordarse estas cuestiones.

Como es conocido, el desarrollo de los acontecimientos desbordó, más allá también de lo que se podía esperar, esas previsiones y el verano de 2010 ni siquiera un año después, nos traería otro modelo de abordar las necesarias reformas del empleo público. El ajuste fiscal, sin mayores consideraciones, se hizo presente en el escenario de nuestro empleo público. En efecto, el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, aludiendo a la importancia de los gastos de personal en la cuantía de los gastos corrientes, y justificando la adopción de las medidas en la mayor intensidad de la crisis económica, daría por cerradas, suspendidas más exactamente, las cláusulas de contenido económico contenidas en el acuerdo del cual se acaba de dar cuenta. Aún más no sólo las daría por cerradas sino que procedería a reducir un cinco por ciento la masa salarial, en términos anuales, reducción que operaba tanto sobre las retribuciones básicas como sobre las de carácter complementario y que era de obligada aplicación a todas las administraciones, bien es cierto que, con la finalidad de minimizar sus efectos sobre los salarios más bajos, las medidas de reducción se aplicarían con criterios de progresividad<sup>9</sup>.

El mismo día 20 de mayo, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 36. 2 párrafo segundo y el 38.10 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, se reunió la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas con el fin de informar a las Organizaciones Sindicales tanto de la suspensión del

---

evolución presupuestaria del incremento del IPC, la previsión de crecimiento económico, la capacidad de financiación de los Presupuestos Generales del Estado y la valoración del aumento de la productividad del empleo público derivado de acciones o programas específicos.

b) Se incluía, con efectos para 2010 el acuerdo de que la subida salarial fuese del 0,3% del conjunto de la masa salarial.

c) Se introducía una cláusula sobre revisión salarial por la que la Administración se comprometía a adoptar las medidas pertinentes para incorporar en los presupuestos de 2012, los créditos necesarios para compensar la pérdida del poder adquisitivo de las empleadas y los empleados públicos que pudiera producirse durante la vigencia del presente acuerdo.

De esta forma, y con efectos de 1 de enero de 2012, se percibiría el importe correspondiente a la desviación que en su caso se hubiera producido entre los incrementos establecidos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios presupuestarios de 2010 y 2011 y la inflación efectiva en esos años, incorporándose tales créditos a la masa salarial del año 2012 (previéndose una cláusula similar para 2013).

d) Sin perjuicio de ello, además de los incrementos señalados anteriormente, se garantizaba el cumplimiento de los acuerdos económicos alcanzados y cuya aplicación debiera realizarse durante el período 2010-2012. en los Pactos o Acuerdos previamente firmados por las diferentes Administraciones Públicas en el marco de sus competencias, entre ellas las destinadas a incluir la totalidad del complemento específico en las pagas extraordinarias.

<sup>9</sup> Sin perjuicio de su efecto económico o la necesidad de la medida, ya esa primera medida planteó conflictos con el principio de seguridad jurídica sobre el alcance de los derechos adquiridos en materia salarial, etc. Puede verse, en torno a este punto, el trabajo de QUESADA LUMBRERAS, J. E., "Retroactividad de las normas "versus" derechos adquiridos: a propósito del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público", Revista Andaluza de Administración Pública, nº 80, 2011, pp. 147-180. Hasta este momento, el Tribunal Constitucional, en doctrina reiterada (*Sentencias de 10 de abril de 1986 y 29 de noviembre de 1988*), limitaba el alcance del principio de irretroactividad, señalando la última Sentencia referida, que «no hay retroactividad cuando una Ley regula de manera diferente y pro futuro situaciones Jurídicas creadas y cuyos efectos no se han consumado, pues una norma es retroactiva, a los efectos del artículo 9.3 de la Constitución, cuando incide sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas, ya que lo que prohíbe el artículo citado es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos Jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad», añadiendo también el Tribunal Constitucional (*Sentencia de 4 de febrero de 1983*) que el «principio de la irretroactividad no puede presentarse como defensa de una inadmisibles petrificación del Ordenamiento Jurídico». Con rotunda claridad se pronuncia la *Sentencia de 16 de julio de 1987*, al establecer que «la prohibición de la retroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto, y no a los pendientes, futuros y condicionados o a las expectativas». La pregunta que subyace es si hay algo, tras los pronunciamientos judiciales acontecidos en 2011 y 2012 que citábamos en una nota a pie de página anterior, consolidado en el patrimonio de los empleados públicos.

Acuerdo de 25 de septiembre en los términos manifestados, como de las medidas y criterios que recogía el Real Decreto-ley en este ámbito<sup>10</sup>.

Siguiendo el iter histórico de los hechos acontecidos, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011, en su artículo 22.2, estableció una congelación salarial de tal forma que, en el año 2011, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrían experimentar ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2010 resultantes de la aplicación, en términos anuales, de la reducción de retribuciones prevista en el artículo 22. Dos. B) de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo<sup>11</sup>.

También, como ya sabemos, el cambio de gobierno, tras el proceso electoral general acontecido en 2011, se estrenó con la promulgación del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, que no sólo mantuvo la congelación salarial con lo que, de hecho, de nuevo se perdía poder adquisitivo sino que también añadió a dicha medida la suspensión de las aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyeran la cobertura de la contingencia de jubilación con lo que, considerándose estas aportaciones retribuciones diferidas, se puede concluir que efectivamente se siguió recortando en su cuantía el salario de los empleados públicos aun cuando, como se anunciara, tan solo fuera de forma temporal y sin referirnos, en este preciso momento, a la problemática que planteará dicha medida.

La cosa, en cualquier caso, no acabó ahí. Estas primeras medidas encontraron también reflejo con la Ley de Presupuestos para 2012 (y en las sucesivas leyes presupuestarias hasta 2015 año electoral), en la que junto a mantener la congelación salarial, la prohibición de contratos temporales o nombramientos interinos salvo en circunstancias excepcionales y el establecimiento de límites estrictos en lo que se refiere a la tasa de reposición de efectivos<sup>12</sup>, se acababa con las dudas que se habían suscitado respecto a la ampliación de la jornada de

---

<sup>10</sup> Sobre esta posibilidad contenida en el EBEP puede consultarse los trabajos de PALOMAR OLMEDA, A., "La desvinculación de lo pactado en el Estatuto Básico del Empleado Público", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 144, , 2009 y 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.

<sup>11</sup> Cabe también aquí señalar las previsiones que se establecen respecto de la tasa de reposición de efectivos y que distan mucho de las previstas en el Acuerdo de 2009 antes referido. Su artículo 23, con carácter básico, establece que:

Uno. Durante el año 2011, el número total de plazas de nuevo ingreso del personal del sector público delimitado en el artículo anterior será, como máximo, igual al 10 % de la tasa de reposición de efectivos y se concentrará en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales. Dentro de este límite, la oferta de empleo público incluirá los puestos y plazas desempeñados por personal interino por vacante, contratado o nombrado con anterioridad, excepto aquellos sobre los que exista reserva de puesto, estén incursos en procesos de provisión o se decida su amortización.

No se tomarán en consideración a efectos de dicha limitación las plazas que estén incursas en los procesos de consolidación de empleo previstos en la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público.

No obstante lo dispuesto en el párrafo primero de este apartado, en el ámbito de las Fuerzas Armadas, el número de plazas de militares profesionales de Tropa y Marinería será el necesario para alcanzar los efectivos fijados en la disposición adicional décima.

Respetando, en todo caso, las disponibilidades presupuestarias del capítulo 1 de los correspondientes presupuestos de gastos, la limitación a que hace referencia el párrafo primero de este apartado se fija en el 30 % de la tasa de reposición de efectivos en los siguientes supuestos:

- a. Las Corporaciones locales de menos de 20.000 habitantes.
- b. Las Administraciones públicas con competencias educativas para el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en relación con la determinación del número de plazas para el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes.

Dos. Durante el año 2011 no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables. En cualquier caso, las plazas correspondientes a los nombramientos a que se refieren los artículos 10.1.a) de la Ley 7/2007, y 9.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal de los Servicios de Salud y contrataciones de personal interino por vacante computarán a efectos de cumplir el límite máximo de la tasa de reposición de efectivos en la oferta de empleo público correspondiente al mismo año en que se produzca el nombramiento o la contratación y, si no fuera posible, en la siguiente oferta de empleo público, salvo que se decida su amortización.

<sup>12</sup> Medidas que también tienen efectos puntualmente negativos económicamente como ha sucedido con MUFACE. Como se sabe la mutua que da cobertura sanitaria a 1,54 millones de empleados públicos de la Administración General del Estado y de otras Administraciones, contabilizó unas pérdidas de 45 millones de euros en 2011, casi el doble de las registradas un año antes. El

trabajo y su aplicabilidad a administraciones autonómicas y locales<sup>13</sup>, y se mantuvo, con ciertas excepciones<sup>14</sup>, la prohibición de incorporación de personal interino y contratados laborales de carácter temporal.

Y tuvieron continuidad, de nuevo con denominaciones rimbombantes, con un paquete de medidas contenidas en el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad dirigidas, junto a establecer nuevos ajustes en lo que se refiere a la factura salarial y en concreto la supresión de una paga extraordinaria, a modificar aspectos puntuales del EBEP en diferentes materias cuyo objetivo, me temo que no había otro, seguía en la línea de incrementar la productividad del sector público y reducir su coste no por la vía de la motivación y de una adecuada estructuración y dirección de éste, sino por la más expedita de supresión de distintas condiciones de trabajo que, a juicio del gobierno de entonces o al menos ese fue el caldo de cultivo con que se presentaron, o constituían privilegios injustificables o mermaban y reducían significativamente la eficiencia del personal al servicio de las Administraciones públicas y que, en todo caso, contribuyeron a la ansiada reducción de efectivos y disminución de la masa salarial<sup>15</sup>.

---

descenso del número de cotizantes por la congelación del empleo público y la menor aportación del Estado, junto al envejecimiento de sus miembros, parecen ser las causas de esta situación

<sup>13</sup> La disposición adicional septuagésima segunda de la LPGE 2012, con vigencia en principio para el ejercicio presupuestario aunque la experiencia muestra la inercia en el mantenimiento de este tipo de medidas, recoge un detallado régimen jurídico de la jornada general de trabajo en el sector público –aunque lógicamente se afecta también a las jornadas especiales que deberán adaptarse a esta medida- y que obviamente, y siendo de carácter básico, tiene una repercusión directa sobre la ordenación del sector público autonómico y local. De hecho, queda suspendida la eficacia de las previsiones en materia de jornada y, téngase en cuenta también, horarios contenidas en Acuerdos, Pactos y Convenios vigentes que contradigan lo previsto en esa disposición. De esta forma, la jornada de trabajo del personal del sector público, incluyendo aquí entes instrumentales, fundaciones, consorcios y sociedades públicas en las que la participación de capital sea superior al 50%, no podrá ser inferior a 37 horas y media semanales de trabajo efectivo en cómputo anual, lo que se ha traducido en el caso de la Administración General del Estado en un cómputo anual de 1647 horas criterio que orientará, sin lugar a dudas, la negociación, pues no se olvide que estas materias han de ser objeto de negociación en todas las Administraciones públicas (artículo 37 EBEP).

Dicha medida se completaba con la supresión de los días adicionales de vacaciones por antigüedad y la prohibición de incremento retributivo alguno como consecuencia de la adopción de dichas medidas.

Consecuentemente con ello, en el ámbito de la Administración General del Estado, ya se ha procedido a circular una propuesta de Resolución en estas materias que sustituye a la Resolución de 20 de diciembre de 2005 y que, además, recoge un código de buenas prácticas de los directivos públicos para fomentar la productividad de la AGE y de sus organismos públicos, y un código de conducta para los empleados públicos de estas áreas. En el código de buenas prácticas para los directivos públicos se emplaza a los subsecretarios de los departamentos ministeriales y demás titulares de órganos competentes de la gestión de recursos humanos a adoptar medidas disciplinarias en los supuestos legalmente tipificados de absentismo injustificado; a exigir la justificación oportuna "de todas las ausencias", incluidas las de duración inferior a cuatro días en las que se alegue enfermedad; a impulsar reconocimientos médicos para controlar las bajas por enfermedad o accidente; y a remitir a la Secretaría de Estado información sistemática sobre el cumplimiento de los horarios y de los niveles de absentismo.

<sup>14</sup> En efecto, la LPGE 2012, en su artículo 22, establecía, junto a la medida prohibitiva, una excepción para proceder a la incorporación de personal funcionario interino y laboral temporal que requiere del cumplimiento conjunto de tres requisitos: a) que la medida tenga naturaleza excepcional; b) que se acredite el carácter urgente e inaplazable de esa incorporación; y c) que tal incorporación se restrinja a sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren como prioritarios o afecten a los servicios públicos esenciales. La complejidad de la aplicación de la medida, dados los conceptos jurídicos indeterminados que incorpora, es evidente y presenta sin duda dificultades prácticas en su aplicación.

<sup>15</sup> Demos, siquiera sea, somera cuenta de ellas. En cuanto a la factura salarial se refiere se suprimió, para todo el personal al servicio del sector público y altos cargos, la paga extraordinaria a percibir el mes de diciembre. En relación al tiempo de trabajo se suprimieron días de asuntos particulares que quedaban reducidos a tres y las vacaciones se fijaban estrictamente en 22 días hábiles (en cualquier caso es preciso tener en cuenta lo establecido en la Disposición transitoria primera sobre la eficacia de la medida en el ejercicio 2012), pero lo relevante en este caso no es en sí la medida sino la supresión, entiendo que absoluta, de que esta materia sea objeto de negociación, con lo que implícitamente hay una derogación del artículo 37.1 m EBEP, ya que se homogenizan para todas las Administraciones públicas sin posibilidad de negociación alguna en ninguno de los permisos que se contemplan y su extensión al personal laboral sin modificar el artículo 51 EBEP (¿hubiese sido aconsejable la supresión de este y hacer directamente aplicables, como normas de Derecho necesario, los artículos 48 y 50 al personal laboral?). Recuérdese, respecto de este último punto, lo establecido en la STS de 7 de diciembre de 2010 (RJ 2011/232) que otorga preferencia a las normas establecidas en los Convenios Colectivos sobre lo previsto en el EBEP.

Se adoptaban, de otro lado, medidas dirigidas a reducir el absentismo y, en este sentido y con la redacción pertinente para cada colectivo según esté sujeto al régimen general de la Seguridad Social o el mutualismo administrativo, se preveía que en la situación de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, y a salvo de supuestos excepcionales y debidamente justificados, se podrá establecer por cada Administración pública, durante los tres primeros días, que se perciba, entiendo que como máximo, el cincuenta por ciento de las retribuciones que se vengán percibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad, desde el día cuarto hasta el vigésimo, ambos inclusive, la percepción no supere el setenta y cinco por ciento de las retribuciones que



Lo cierto, sin duda, es que el objetivo perseguido era claro y, sinceramente y aunque en la situación fiscal de ese momento pudieran haber encontrado algún tipo de justificación las medidas adoptadas<sup>16</sup>, no está de más subrayar que no hubo mayor pretensión, ni de más largo alcance que conseguir una reducción efectiva del número de empleados públicos mediante distintas medidas, a saber y entre otras: la no renovación o supresión de contratos temporales o de nombramientos interinos, la instrumentación de normas específicas sobre despidos colectivos en el sector público, los incrementos de jornada y la supresión de descansos, las medidas adoptadas contra el absentismo, la prohibición salvo en circunstancias excepcionales de incorporaciones temporales y la congelación de las ofertas de empleo público. Ese objetivo, y no se debe olvidar la reducción prácticamente lineal de la factura salarial, han constituido el “norte” de la política de gestión de recursos humanos. Menos empleados públicos y menor salario para éstos en resumen<sup>17</sup>. Al menos hasta que se acercó el horizonte electoral.

En 2015, año electoral como sabemos aunque con algún destello en ejercicios anteriores<sup>18</sup>, todo ese conjunto de medidas fueron paliadas al menos parcialmente y, de esta forma, junto a las previsiones de

---

vinieran correspondiendo a dicho personal en el mes anterior al de causarse la incapacidad y, solo a partir del día vigésimo primero, inclusive, podrá alcanzarse el cien por cien de las retribuciones que se vinieran percibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad (la Disposición adicional decimoctava concreta el régimen para la Administración General del Estado).

Se suprime la jubilación parcial y la edad de jubilación forzosa de los funcionarios incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, será la que prevean en cada momento las normas reguladoras de dicho régimen para el acceso a la pensión de jubilación ordinaria, en su modalidad contributiva, es decir, sin coeficiente reductor por razón de la edad.

Asimismo, la Disposición adicional quinta contempla la posibilidad de que los funcionarios de la Administración General del Estado pertenecientes a los Subgrupos A1 y A2, salvo los que ocupen puestos en Gabinetes de miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado o los que desempeñen puestos que tengan asignado complemento de destino de nivel 30 y 29, soliciten la reducción, a petición propia, del complemento específico a los efectos previstos en el artículo 16.4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Pero también hay diversas disposiciones en lo referido a la negociación colectiva y representación sindical. De un lado, se introduce, de forma similar a lo ya establecido en el artículo 38.10 para los pactos y acuerdos de funcionarios públicos, la posibilidad de suspender la vigencia de Convenios Colectivos por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas en lo estrictamente necesario para salvaguardar el interés público lo que salva la diferencia que, respecto de este punto, ocurría con los funcionarios públicos y que resuelve las disfunciones que se podían plantear con la aplicación de la legislación laboral en este punto. De otro, se dejan sin efecto todas aquellas cláusulas establecidas en Convenios Colectivos o Pactos y Acuerdos relativos a tiempo retribuido para realizar funciones sindicales y de representación, nombramiento de delegados sindicales, así como los relativos a dispensas totales de asistencia al trabajo y demás derechos sindicales, se ajustarán de forma estricta a lo establecido en dichas normas. cuyo contenido exceda de los establecidos en el Estatuto de los Trabajadores, la Ley Orgánica de Libertad Sindical, y el Estatuto Básico del Empleado Público (se sigue aquí la estela marcada por la Ley madrileña 9/2010, de 23 de diciembre), sin perjuicio de lo que pueda ser acordado en Mesas Generales de Negociación en materia de modificación en la obligación o en el régimen de asistencia al trabajo de los representantes sindicales a efectos de que puedan desarrollar racionalmente el ejercicio de sus funciones de representación y negociación o adecuado desarrollo de los demás derechos sindicales. Por último, y en esta misma materia pero ceñido a la Administración General del Estado, se reestructuran los órganos de representación del personal funcionario.

Consecuentemente con todo lo anterior se suspende la vigencia de cualquier Acuerdo, Pacto o Convenio que no se ajuste a lo establecido con anterioridad y, ahí no es nada, se establece, a los efectos de lo previsto en el artículo 32 y 38.10 del Estatuto Básico del Empleado Público –suspensión de la vigencia de Convenios Colectivos, Pactos y Acuerdos-, que 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.

<sup>16</sup> Y las que podrían adoptarse sin ni siquiera acudir a nuevas modificaciones legislativas. Puede verse, a este respecto, los trabajos de MAURI MAJÓS, J., “Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo público local: una perspectiva desde la función pública”, en AAVV, *El empleo público local ante la crisis*, Fundación Democracia y Gobierno Local-CEMCI, Debates Locales, nº 2, Bilbao, 2011 y CANTERO MARTINEZ, J., “Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local y en un contexto de contención fiscal”, *Cuadernos de Derecho Local*, Nº 28, 2012.

<sup>17</sup> Ciertamente se ha perdido una oportunidad única, que hubiera contribuido a la legitimidad de las medidas adoptadas, para también suprimir algunos privilegios injustificables contenidos en el EBEP para la que podríamos denominar clase política. Ahí está, por poner un pequeño ejemplo, lo dispuesto en el artículo 87.2 de dicho texto legal y que permite hacer carreras profesionales meteóricas a quienes se dediquen a ejercer responsabilidades públicas.

<sup>18</sup> Así, a finales de 2013 se procedió a la restitución del cuarto día por asuntos particulares y en 2014 a la devolución del quinto día, con aplicación en todas las Administraciones públicas. En relación con las retribuciones, la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de

incremento salarial previstas en la LPGE para 2016, el Real Decreto-Ley 10/2015, de 11 de septiembre, de medidas para los empleados públicos, créditos extraordinarios y otras acciones de estímulo de la economía recuperó parte de los derechos económicos que se habían perdido y volvió a modificar el EBEP para restituir algunos derechos perdidos en los años anteriores y de los que hemos dado puntual cuenta<sup>19</sup>.

El argumentario justificativo del gobierno fue que aquellas medidas, adoptadas en 2011 y 2012, tenían carácter temporal, estando prevista su aplicación solo mientras subsistieran las circunstancias económicas y financieras excepcionales. En opinión del gobierno la economía progresaba, lenta, pero adecuadamente, lo cual permitía la restitución de algunos derechos de los que en su día se privó a los empleados públicos. Al menos, en esta ocasión, no se nos recordó lo relativo a los privilegios injustificables de los empleados públicos.

De otro lado, y aunque haya subsistido, se ha ido relajando la tasa de reposición de efectivos en las distintas normas presupuestarias, aunque ciertamente su aplicación sin matiz alguno a pesar de las excepciones establecidas, y sin perjuicio de sus efectos benéficos sobre las cuentas públicas, ha resultado devastador en la estructuración de las plantillas de empleados públicos que, amen de resultar más envejecidas como después veremos, en algunos casos han sido en cierta medida desarticuladas.

Y ya para terminar vía fáctica, que no de forma avalada constitucionalmente, se ha procedido por distintas Administraciones a recuperar la jornada de trabajo y reducirla a las 35 horas semanales<sup>20</sup>. No es un tema que compartamos sobre todo tras la doctrina sentada en esa sentencia ya que ello es indicativo de que subsiste una débil institucionalidad y una deficiente cultura política de respeto a la legalidad que, más atenta a unos eventuales resultados electorales que a objetivos de mayor aliento, pone en jaque, una y otra vez, un principio básico para la gobernabilidad del Estado en su conjunto.

---

Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, previó la devolución a partir de enero de 2015 de una cuarta parte (24,04 %) de la paga extraordinaria suprimida en diciembre de 2012.

<sup>19</sup> En síntesis las medidas adoptadas fueron las siguientes:

a) Recuperación de parte de la paga extraordinaria y adicional de los empleados públicos correspondiente al año 2012, cuyo importe será el equivalente a 48 días o al 26,23 por 100 del importe dejado de percibir. La Administración correspondiente realizará el abono dentro del ejercicio 2015, siempre que su situación económico-financiera lo permita; de no permitirlo, el abono podrá hacerse en el primer ejercicio presupuestario en que dicha situación lo permita.

b) Modificación del Estatuto Básico del Empleado Público:

- Permiso por asuntos particulares: 6 días al año, con carácter general
- Permisos por asuntos particulares por antigüedad: podrán establecerse hasta 2 días adicionales al cumplir el 6º trienio, incrementándose, como máximo, en 1 día adicional por cada trienio cumplido a partir del 8º.
- Vacaciones: Cada Administración podrá establecer hasta un máximo de 4 días adicionales de vacaciones. En la Administración General del Estado se tendrá derecho a 23 días de vacaciones al año a los 15 años de servicio; a 24 días a los 20 años, a 25 días a los 25 años y a 26 días a los 30 años de servicio.

En el caso de la Administración General del Estado esas medidas serían directamente aplicables en 2015, a disfrutar hasta el próximo 31 de enero del siguiente año. Y, en el resto de Administraciones Públicas, será directamente aplicable en 2015 para los días de permiso por asuntos particulares, y a disfrutar hasta el 31 de enero. El resto (días por antigüedad y vacaciones), a decidir por cada Administración.

<sup>20</sup> La STC 158/2016, de 22 de septiembre de 2016, bien que con voto particular, rechaza esa posibilidad argumentando que:

“Este Tribunal aprecia a partir de los datos reseñados que la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012, al imponer una jornada general de trabajo mínima de “treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual”, duración a la que se ajustarán también las jornadas especiales aun con las modulaciones que le sean propias, admite una norma autonómica que iguale o amplíe la duración de dichas jornadas laborales y también que señale los criterios de organización y distribución del tiempo de trabajo que finalmente se establezcan. Sin embargo, resulta incompatible con aquella norma estatal una norma autonómica que determine una duración de la jornada de trabajo que sea inferior, como sucede con el art. 1 de la ley autonómica que es objeto de este recurso, que prevé que la jornada general de trabajo del personal del sector público autonómico será de treinta y cinco horas semanales de promedio en cómputo anual (art. 1.Uno y 1.Tres), así como que las jornadas especiales de las distintas modalidades de personal al servicio de las instituciones sanitarias autonómicas responderán igualmente a esta duración en términos anuales, si bien que con las modulaciones que son propias de cada una de ellas (Art. 1.Dos).

En conclusión, el art. 1 de la Ley autonómica 7/2015, a pesar de que los arts. 31.1.l y 39.3 de su Estatuto de Autonomía atribuyen a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha competencia para dictarlo, no resulta ser un ejercicio constitucionalmente legítimo de la misma porque desconoce una norma que el Estado ha aprobado en uso de las competencias que le corresponden sobre el ámbito material del régimen jurídico del personal del sector público autonómico, como es la disposición adicional septuagésimo primera de la Ley 2/2012, que ha sido dictada al amparo de las cláusulas 7ª y 18ª del art. 149.1.1 CE”.

¿Y cuales son los resultados grosso modo?. No está de más recordar, como ya hicieron especialistas en materia de empleo público como SANCHEZ MORÓN, PALOMAR OLMEDA, JIMÉNEZ ASENSIO O KOLDO ECHEBARRÍA, etc. que este tipo de medidas tienen un no deseable doble efecto. Quiero decir con ello que, junto a intentar lograr contener el déficit, introducen y exacerban disfunciones ya existentes, básicamente por su carácter lineal y uniforme, en la estructuración y en la gestión del empleo público<sup>21</sup>, en la motivación de los empleados públicos y si se mantienen a largo plazo conducen a una selección adversa y a una fuga de capital institucional en lo que se refiere a la construcción de una burocracia pública, en palabras de RANDMAN, “altamente profesional, imparcial políticamente, fiable, eficiente y receptiva”<sup>22</sup>. Como puso de relieve KOLDO ECHEBARRÍA, las consecuencias que tiene una política de ajuste sin emprender, al menos simultáneamente, una reforma en profundidad del empleo público son letales para la fortaleza institucional y la eficiencia de nuestro sector público. Creo que esas reflexiones realizadas al principio del período de ajuste se han visto en cierta medida confirmadas y de ello daremos cuenta en el siguiente apartado.

### **III. LAS CONSECUENCIAS DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS: MENOR SATISFACCIÓN CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS, MAYOR TEMPORALIDAD Y ¿REDUCCIÓN DE EFECTIVOS?.**

La escasa inversión, y también atención, en la gestión de recursos ha sumido en un cierto caos sobre todo organizacional (resulta extremadamente difícil encontrar en sus plantillas y puestos de trabajo dosis suficientes de racionalidad y orientación estratégica alguna), la actuación en este ámbito a gran parte de nuestros Gobiernos locales. Y no me refiero ahora tan solo a pequeños y medianos municipios. Una mirada atenta muestra un desolador paisaje cuando nos detenemos a reflexionar sobre el estado del empleo público local.

Para fundamentar dicha inicial conclusión refirámonos, aunque sea brevemente, a tres datos: la satisfacción de la ciudadanía, la evolución de las plantillas a lo largo de este período de crisis económica y la situación de temporalidad en la relación laboral.

#### **1. La satisfacción ciudadana sobre la prestación de servicios públicos.**

Si nos atenemos a los resultados que se consiguen la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios puso en su día de relieve, en un informe de percepción ciudadana correspondiente al ejercicio de 2010, que entre un 60 y un 70% de los ciudadanos se sentían satisfechos con los transportes, la sanidad, la educación, los servicios sociales y la seguridad ciudadana o que más de un 80% consideraban que funcionaban mejor que hasta hace cinco años o. en fin, y por dar un último dato, algo más del 75% de los ciudadanos se sentía muy o bastante satisfecho con su última experiencia en un servicio público de tipo administrativo y más de un 80% vio colmadas sus expectativas pues afirmaban que se les trató mucho mejor, mejor o más o menos igual de lo que se esperaban.

No era casualidad. En contra de algunas opiniones instaladas en la cultura ciudadana, lo cierto es que la preparación, el alto grado de profesionalización y las capacidades de nuestro empleados públicos están a un nivel muy razonable en relación con los países de nuestro entorno y son muy superiores a los de muchos países del orbe<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Como ha puesto de relieve BAYLOS, A., *Sobre la reducción salarial de los Empleados Públicos*, Informes de la Fundación, nº 19, Fundación 1º de mayo, 2009, página 5, “El salario expresa en términos convencionales el valor del trabajo. Es cierto que no todo el valor realizado, pero si el que concierne a la productividad media de la rama de producción y que se materializa en un cierto valor social de la profesión o del trabajo materialmente prestado por determinadas personas en una jerarquía salarial que es también social. La reducción del salario de un trabajador implica por consiguiente un juicio negativo sobre el valor de su trabajo que pierde prestigio social y reduce su posición en la jerarquía salarial”.

<sup>22</sup> RANDMA-LIIV, T. (2002). “Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration.” *Trames* 6(4): 374-389.

<sup>23</sup> *La Administración Pública a juicio de los ciudadanos*, Observatorio de calidad de los Servicios, 2011. Puede consultarse en Internet en [http://www.aeval.es/comun/pdf/calidad/Informe\\_Percepcion\\_2011.pdf](http://www.aeval.es/comun/pdf/calidad/Informe_Percepcion_2011.pdf)

Estos datos conocidos en 2011 (para el ejercicio 2010) sin embargo, y de forma progresiva, se fueron deteriorando a partir de 2012 hasta caer por debajo de un nivel de satisfacción inferior al 50%. En efecto, en 2012, y con la excepción de los servicios públicos de tipo administrativo, que siguieron recibiendo muy buena valoración por parte de los ciudadanos, los datos sobre la satisfacción con los servicios públicos en general (sin especificar ningún sector de política concreto) ya no reflejaban resultados positivos ya que, por un lado, el porcentaje de insatisfechos era algo más elevado que en años anteriores y, por otro, el porcentaje de los mismos era mayor que el de satisfechos en algunos casos. Al mismo tiempo, y a pesar de que una mayoría de ciudadanos creía que los servicios funcionaban mejor o igual que hace cinco años, se incrementó en veinte puntos el porcentaje de quienes creen que estos servicios funcionan peor o mucho peor. Si bien es preciso reseñar que el grado de satisfacción de los ciudadanos con los servicios municipales era bastante elevado en esos momentos siendo notoriamente mejor ya que, de hecho, casi un 73% de los ciudadanos afirmaba estar muy o bastante satisfecho con estos servicios frente a un 27% de insatisfechos<sup>24</sup>.

En ese año el Informe reflejaba que una gran mayoría de los ciudadanos continuaba manteniendo una actitud negativa hacia el ajuste en las políticas de bienestar, opinión que era casi unánime entre la población en relación con la sanidad, la educación y las pensiones. Desde un punto de vista temporal, el respaldo al gasto en políticas sociales era más estable que en el resto de las políticas<sup>25</sup>. Pero es de reseñar, junto al anterior dato, que es satisfactoriamente evaluada la profesionalidad de los empleados públicos, el trato que dispensaban a los ciudadanos y el tiempo total que dedican a su atención.

En 2013, en trazo grueso y hablando de los servicios públicos en su conjunto, de nuevo menos de la mitad de los ciudadanos creía que estos funcionaban de forma “muy o bastante satisfactoria”. Los grupos intermedios de edad y de instrucción, los de nacionalidad española, y los que se declaraban de izquierdas eran los menos satisfechos.

Es preciso matizar que en 2013, aunque también cayó la percepción de los ciudadanos, su caída fue menor y, un dato a tener en cuenta, a pesar de la crisis no creció el número de quejas ni el de ciudadanos que, creyendo que tenían razones, no reclamaban o se quejaban. De esta forma, y a pesar de la mayor presión que soportaban los servicios públicos, alrededor del 80 por ciento de los ciudadanos afirmó que nunca se ha quejado por alguna actuación de cualquiera de las tres administraciones<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Los relacionados con la recogida de basuras, el alumbrado público, la limpieza de las calles, la calidad del aire o la seguridad vial de los peatones son los mejor valorados, con una proporción de ciudadanos satisfechos que oscila entre el 83% en el caso de la recogida de basuras y el 72% en el caso de la calidad del aire y la seguridad vial. En segundo término se encuentran servicios como la recogida selectiva de residuos, la calidad del agua, la conservación de parques y jardines, la labor de la policía municipal o el nivel de ruido, con niveles de satisfacción que oscilan entre el 70 y el 65% de los ciudadanos. Por debajo de esta proporción pero también con una mayoría de satisfechos se sitúa el urbanismo.

Pero, además, y tómesese nota el factor que más influye en las diferencias de valoración de los ciudadanos, además de la nacionalidad y la edad, es el tamaño del municipio de residencia. Al comparar la proporción de ciudadanos satisfechos con el conjunto de servicios municipales analizados según el tamaño poblacional del municipio de residencia, se pueden definir tres niveles de satisfacción. Los residentes en municipios de menor tamaño poblacional (10.000 habitantes o menos) presentan un alto grado de satisfacción: la proporción de satisfechos se sitúa ente un 65 y un 95%. El siguiente grupo se corresponde con los residentes en municipios de 10.000 a 100.000 habitantes y presenta una proporción de satisfechos que oscila, según el servicio, entre el 55 y el 85%. Los menores niveles de satisfacción se localizan en los municipios de 100.000 habitantes en adelante. El urbanismo, la calidad del aire, el nivel de ruido y salvo en los de más de un millón de habitantes, la calidad del agua son los aspectos que generan un mayor índice de insatisfacción.

Puede verse el Informe de Percepción 2012 titulado *La importancia de los servicios públicos en el bienestar de los ciudadanos* publicado en [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe\\_Percepcion\\_2012.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2012.pdf)

<sup>25</sup> Aunque entre 2008 y 2011, el porcentaje de ciudadanos a favor de la reducción del gasto en las políticas de seguridad ciudadana, infraestructuras, transportes, medio ambiente, cultura y ciencia y tecnología experimentó un incremento, el año 2012 parece traer un cambio de tendencia en las seis políticas mencionadas, debido probablemente a la preocupación de los ciudadanos porque se produzcan nuevos ajustes presupuestarios. Eso no ocurre ni en relación con la justicia, respecto de la que la proporción de quienes opinaban que se podía reducir el gasto aumentó en los primeros años de la crisis y se ha mantenido estable desde entonces, ni en el caso de la política de defensa, que ha visto en estos años un incremento de este grupo de ciudadanos que además continúa aumentando en 2012.

El informe de Percepción 2013(para el ejercicio de 2012) puede consultarse en [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe\\_Percepcion\\_2013\\_p.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2013_p.pdf)

<sup>26</sup> Puede consultarse en [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe\\_Percepcion\\_2014.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2014.pdf)

En 2014 y continuando la tendencia iniciada en 2013, se estabilizó el nivel de insatisfacción con los servicios públicos en general, aunque todavía una mayoría de los encuestados consideraban que los servicios públicos en general funcionaban de manera poco o nada satisfactoria.

Un dato importante a anotar, que se recoge en este Informe referido a 2014, es que como en años pasados, y a diferencia de lo que ocurre con las políticas y servicios de carácter sectorial, el porcentaje de ciudadanos satisfechos con la experiencia de prestación en los doce meses anteriores de servicios horizontales o administrativos en una oficina de la administración pública seguía siendo muy elevada. Para la gran mayoría de la población, la atención recibida en los servicios administrativos presenciales había cumplido sus expectativas.

Los atributos de los servicios administrativos presenciales mejor valorados eran: el *estado de las instalaciones, el trato que recibió el ciudadano y la profesionalidad del personal que los atendió*. El peor valorado es el *tiempo de espera hasta ser atendidos*, cuya influencia, sin embargo, en el grado de satisfacción global era mínima<sup>27</sup>.

Para 2015 se produjo una leve mejoría de la percepción de la ciudadanía sobre los mismos<sup>28</sup>. La mitad de los españoles se declararon ya satisfechos con el funcionamiento de los servicios públicos, independientemente de su titularidad, lo que suponía una mejoría respecto a los pasados ejercicios, y un cambio en la tendencia negativa que se había iniciado en 2012. Este cambio se percibía también en la evaluación retrospectiva de la evolución de los servicios públicos en los últimos cinco años, aunque todavía sólo una cuarta parte de la población opinaba que habían mejorado.

Los más satisfechos eran los ciudadanos mayores de 65 años, independientemente del género, los extranjeros, los estudiantes y los que tienen un mayor nivel formativo, además de, como es habitual, los que se ubicaban a la derecha en la escala de autopoicionamiento ideológico. Los más insatisfechos eran los ciudadanos en situación de desempleo y los de mediana edad.

Este aumento del nivel de satisfacción, razonaba el Informe, iba ligado al aumento del nivel de importancia que los ciudadanos atribuían a los servicios públicos, que ya era muy elevado, y que en 2015 alcanzó a más del 90% de los españoles que lo sitúan por encima del 7 en una escala de 1 a 10.

En fin, y en conclusión, en la percepción de los ciudadanos las políticas públicas, con las necesarias excepciones y con carácter general, en los años en que se han producido las políticas más intensas de ajuste fiscal se habían deteriorado respecto de los datos iniciales de los que se había partido, si bien en los dos últimos años se había iniciado una todavía leve mejoría en la percepción de éstos.

## **2. Los datos cuantitativos de nuestro empleo público: ¿Se ha producido una reducción de efectivos?.**

Vayamos ahora a los datos cuantitativos sobre el efecto de las políticas que propiciaban una reducción de efectivos y a las que más arriba nos referíamos. Los datos estadísticos que ofrece el Boletín Estadístico del Registro Central de Personal son los que siguen.

En 2009 el personal al servicio de la administración local: ayuntamientos y diputaciones/cabildos/consejos insulares representaba un total de 627.092 personas. Ese conjunto de efectivos, entre los que se incluían los funcionarios con habilitación de carácter nacional, se distribuía de la siguiente forma:

<sup>27</sup> Puede verse en: [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe\\_Percepcion\\_2015.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2015.pdf)

<sup>28</sup> Puede verse en el Informe de percepción 2016 *Estabilidad y mejoría en los servicios públicos* publicado en: [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe\\_Percepcion\\_2016.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2016.pdf)

- Funcionarios: .....214.165<sup>29</sup>
- Personal laboral.....368.029<sup>30</sup>
- Otro personal..... 44.898<sup>31</sup>

**Total:.....627.092**

En 2011, cuando se comienza la política de ajuste según hemos relatado, los datos aún eran similares aunque con una leve desviación al alza sobre todo en lo que se refería al personal laboral:

- Funcionarios: .....217.785
- Personal laboral.....386.152
- Otro personal..... 43.551

**Total:.....647.488.**

Lo que puede ser coherente con la inercia de las políticas hasta ese momento seguidas junto a, no cabe desconocerlo, la existencia de procesos electorales en ese momento temporal.

Pero digamos algo más. No tenemos datos de las entidades locales pero si aceptamos una cierta extrapolación, en la AGE, si nos atenemos a la variable sexo, prácticamente hay un 50/50. Sin embargo, y si atendemos a la variable edad, los datos eran ciertamente más preocupantes ya que el 40% de todos ellos tenía más de 50 años de edad.

En enero de 2016, últimos datos disponibles, sin embargo ese conjunto de efectivos se había reducido notoriamente especialmente en lo que se refiere al personal laboral (aproximadamente 100.000 efectivos, es decir, casi una sexta parte de los existentes en 2011)<sup>32</sup>:

- Funcionarios: .....207.791
- Personal laboral.....298.666

<sup>29</sup> Personal funcionario de carrera: es personal funcionario de carrera el que, en virtud de nombramiento legal, está vinculado a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

<sup>30</sup> Personal laboral: es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas.

<sup>31</sup> Otro personal, que comprende:

» Personal eventual: es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

» Personal funcionario interino: es personal funcionario interino el que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, es nombrado como tal para el desempeño de funciones propias de personal funcionario de carrera, cuando se dé alguna de las circunstancias recogidas en el artículo 10 del Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

» Personal funcionario de plazas no escalafonadas: se trata de un tipo de personal funcionario público declarado a extinguir por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en su Disposición Adicional Primera.

» Otro personal no encuadrado en las tipologías anteriores.

<sup>32</sup> Los datos de la EPA no son totalmente coincidentes con estos y reflejan que el empleo público continuó creciendo si bien estos datos están referidos a todo el empleo público. Hasta los 3,30 millones continuó creciendo en el tercer trimestre de 2011, poco antes de las elecciones generales.

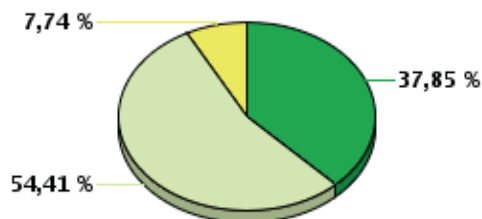
¿Qué sucedió a partir de ese momento? El cambio de orientación en la política fiscal -comenzaron los recortes- provocó una tendencia descendente en el empleo público. Hasta un mínimo de 2,90 millones en el cuarto trimestre de 2013. Por lo tanto, una disminución de las plantillas públicas equivalente a 400.000 puestos de trabajo destruidos desde el nivel máximo.

¿Qué ha ocurrido en el último trimestre de 2015? Según la Encuesta de Población Activa (EPA), un hecho altamente simbólico. El número de empleados públicos ha vuelto a situarse por encima de los tres millones. En concreto, 3.000.700 trabajadores al servicio de alguna de las administraciones.

No se trata de un fenómeno puntual vinculado a un hecho extraordinario. El número de empleados públicos lleva creciendo de forma casi ininterrumpida desde hace dos años, lo que refleja un evidente cambio de tendencia que, incluso, se está acelerando. La EPA muestra que la ocupación en el sector público crece a un ritmo anual del 2,5%, ya muy cerca del 3% en que avanza el empleo en el sector privado.

• Otro personal.....	42.487
<b>Total:.....</b>	<b>548.944</b>

La “tarta” del empleo público se mostraba así en lo referido a los entes locales:



Un destacado número de personal laboral (a pesar de la opción claramente extendida por un régimen estatutario en nuestro empleo público y las reformas introducidas en la LRSAL en pos de dicho objetivo) y comparativamente, y en lo que se refiere al sexo, las mujeres son las que se han llevado, al menos aparentemente, la peor parte en este período de crisis pues, en esa fecha, había 290.248 hombres frente a 258.696 mujeres<sup>33</sup>. Y si nos referimos a la edad media esta había subido prácticamente al 50% de la plantilla para los mayores de 50 años.

Un dato, este último añadido, preocupante ya que como han puesto de relieve GORRITI BONTIGUI y JIMENEZ ASENSIO es preciso comenzar a adoptar medidas frente a este envejecimiento del personal al servicio del sector público<sup>34</sup>.

### 3. La temporalidad en el sector público local.

Por último abordemos la evolución de la temporalidad y de nuevo partiremos de una situación anterior a la presente para determinar qué se ha conseguido en ese campo proclamado, siempre y en cualquier norma o documento relativo al empleo público, como un elemento esencial a aminorar.

Según un estudio de la FEMP correspondiente a enero de 2002 se encontraban en situación de temporalidad algo más de 126.000 trabajadores, es decir un 32% del total. El personal laboral representaba un 46% del total, pero los trabajadores de este tipo tenían en ese momento en su mayoría (57%) contratos de carácter temporal y aportaban así el 81% del total de temporales. En cambio, los funcionarios representaban el 54% del total y, los que estaban en situación de interinidad eran, al contrario de lo que pasaba en el personal laboral, minoritarios, menos del 11% de los funcionarios, 19% del total del colectivo de temporales.

Dicho Informe reflejaba asimismo que casi la mitad del total del personal no fijo, el 45%, se encontraba en los Ayuntamientos de 3.000 a 20.000 habitantes. Se apuntaba en el mismo que una de las causas podría ser

<sup>33</sup> Bien es cierto que son datos generales y si lo hacemos por CCAA, refiriéndonos a dos de las mayores, vemos como Cataluña representa un 47'43 de hombre frente a un 52'57 de mujeres y Andalucía un 55'47 de hombres y un 44'53 de mujeres. Más desequilibrados son los datos para Cantabria que representan un 62'89 por un 37'11.

<sup>34</sup> Los citados autores, haciéndose eco del Plan de Empleo del Gobierno Vasco, que mostraba que en el horizonte de 2030, en esa fecha se habrán jubilado el 68% del total de empleados públicos actualmente existentes y en los puestos de responsabilidad directiva o de mando, así como puestos cualificados, ese porcentaje se eleva al 80%, no dudan en proponer un conjunto de medidas (entre ellas y de forma destacada la gestión del conocimiento de la organización para evitar una descapitalización). Puede verse dicho análisis en Diario del Derecho Municipal - Edición de 11/11/2016 - Iustel

que estas Corporaciones podían tener una débil capacidad de financiación propia, habían establecido numerosos acuerdos o convenios para programas de empleo o sociales o proyectos de formación que contemplaban el apoyo financiero de otras Administraciones Públicas, con frecuencia condicionado a la contratación de personal por parte del Ayuntamiento.

El estudio destacaba que en los Ayuntamientos del tramo de 3.000 a 20.000 habitantes se producía el mayor grado de temporalidad en el personal laboral y el menor en interinidad funcional. En los Ayuntamientos más pequeños, de menos de 3.000 habitantes, y en las Corporaciones supramunicipales, la interinidad funcional era relativamente mayor (de más del 15%) frente a la que se constata en los Ayuntamientos más grandes (de 7% a 9%).

La antigüedad en la interinidad de los funcionarios tiene una significación diferente a la temporalidad en el personal laboral dado que, en ese momento, el nombramiento interino respondía a causas más limitadas que las posibilidades que ofrecía la contratación laboral. Como media del total ponderado, calculada en meses, la antigüedad era superior en la interinidad funcional, ya que suponía 22,61 meses (1,88 años) frente a 15,5 meses de temporalidad laboral (1,29 años).

Pero el informe, analizado cualitativamente en relación al tiempo de temporalidad, concluía que el análisis de las diferentes tipologías de las Corporaciones permitía subrayar dos situaciones diferentes: por una parte, las Corporaciones supramunicipales y los Ayuntamientos de los pequeños municipios que se destacaban por una media muy superior de la antigüedad en la interinidad funcional y una media de antigüedad en la temporalidad laboral menor; por otra, se observaba que en los Ayuntamientos de los grandes municipios se produce el supuesto inverso, mayor antigüedad de los trabajadores temporales con contrato laboral y menor antigüedad en la interinidad de los funcionarios.

En ese momento, el informe estimaba, a tenor de los datos recogidos, que más de 32.000 plazas de temporales, 26% de las 126.000 actualmente existentes, se transformarían en plazas fijas, de funcionarios o de contratados laborales, en el conjunto de las Corporaciones Locales españolas de régimen común. La mayoría de las Corporaciones que tenían personal temporal declaraban tener en marcha ya, o tener previsto poner en marcha este mismo año, un proceso que implicará una transformación de una parte significativa de la temporalidad en situaciones contractuales estables.

Se observaba, pues, un movimiento de estabilización que podemos calificar de considerable y que, como es conocido, potenció de nuevo el EBEP con las previsiones establecidas en este texto legal para la consolidación del empleo temporal

No obstante, y a pesar de esas previsiones y el correspondiente ajuste normativa, la temporalidad ha seguido subsistiendo y como se ve es recurrente por unas u otras causas. Así en 2009, aparentemente, las cosas no habían mejorado y a tenor de un informe de la patronal de las empresas de trabajo temporal (Agett), elaborado a partir de la Encuesta de Población Activa (EPA), la tasa de temporalidad en el sector público alcanzó el 25,4% al cierre del segundo trimestre del año, superando por primera vez en la historia a la del sector privado. Además, el número de CCAA en las que se daba esta circunstancia se había duplicado en el segundo trimestre pasando de cinco a diez.

El informe evidenciaba, además, que las mujeres que trabajaban en el sector público tenían una tasa de temporalidad del 30,3%, frente al 26% del sector privado.

Agett, con relación a dichos datos, afirmaba que *"se está produciendo un incremento de la temporalidad sin justificación dentro de la Administración, especialmente en el colectivo femenino, que ya se está prolongando y que contribuye a la precarización laboral de uno de los colectivos más perjudicados por la crisis"*

El período de crisis, a pesar de haber afectado fundamentalmente a los colectivos de contratados temporales laborales y de interinos a tenor de las medidas adoptadas, no ha variado la tendencia, Así es como encontramos que en Catalunya, en el año 2015, el 18.4 % de los trabajadores y trabajadoras del sector público

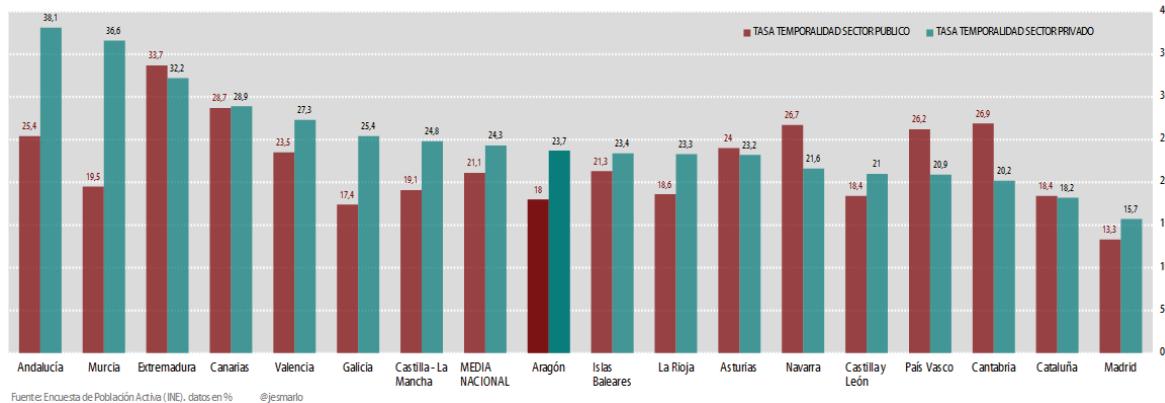


eran temporales; en unos niveles incluso superiores a los del sector privado. En el conjunto del Estado español, los niveles de temporalidad en el sector público aún eran superiores: el 21.1 %.

Es importante destacar, y de acuerdo con el análisis que se ha realizado, que los cuatro puntos porcentuales de mayor temporalidad respecto de los datos de 2009 no se han reducido gracias al crecimiento de empleo estable sino por la destrucción de puestos de trabajo de todo tipo -y especialmente los temporales- en el sector público. En efecto, en 2015, la encuesta de población activa, reflejaba tasas también muy elevadas, pero claramente había descendido la misma respecto de los anteriores datos.

TASA TEMPORALIDAD SECTOR PUBLICO VS SECTOR PRIVADO POR CC.AA. (1ºTRIM'15)

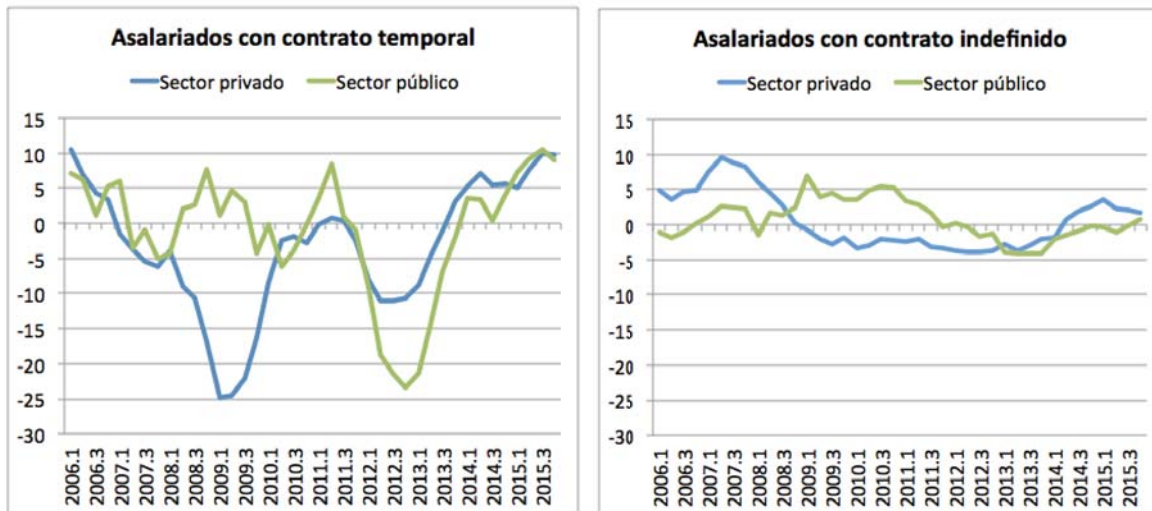
tasa de temporalidad= (asalariados temporales/total asalariados)\*100



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE), datos en % @jesmarlo

Además, y para mayor “inri”, si se analiza la evolución interanual los datos muestran unos picos “extraños” en la evolución del empleo temporal. Estos picos coinciden con períodos de elecciones autonómicas y locales. En concreto, a finales de los meses de mayo de los años 2007, 2011 y 2015, tuvieron lugar las elecciones municipales en toda España y las elecciones autonómicas en 14 CCAA. Tres de los picos se producen precisamente en torno a los segundos trimestres de estos tres años<sup>35</sup>.

Gráfico 1: Variación interanual del empleo asalariado en los sectores privado y público, c. temporales vs c. indefinidos (2005-2015, %)



Fuente: EPA (INE)

Ya sea, sigue comentando FELGUEROSO, utilizando las fechas de las elecciones municipales, o las elecciones autonómicas, o ambas, se observan unos aumentos medios considerables (entre el 8 y el 9%) del empleo temporal en dichos períodos, muy superiores a los que se producen en períodos no electorales (sobre el

<sup>35</sup> Los datos y su análisis se han tomado de Florentino Felgueroso y pueden consultarse en <http://nadaesgratis.es/felgueroso/sobrel-os-usos-y-abusos-de-la-temporalidad-en-el-sector-publico-los-periodos-electorales>

1%). Las variaciones medias de los períodos electorales también son mayores (las caídas inferiores) en todos los demás casos, tanto para el empleo indefinido en el sector público, como para el temporal y el indefinido del sector privado. Sin embargo, ninguna llega a alcanzar los aumentos medios del empleo temporal en el sector público.

**Cuadro 1: Variación interanual del empleo asalariado temporal e indefinido, en los sectores privado y pública, según sean o no trimestres electorales**

(empleo de las CCAA, medias no ponderadas, 2006-2015)

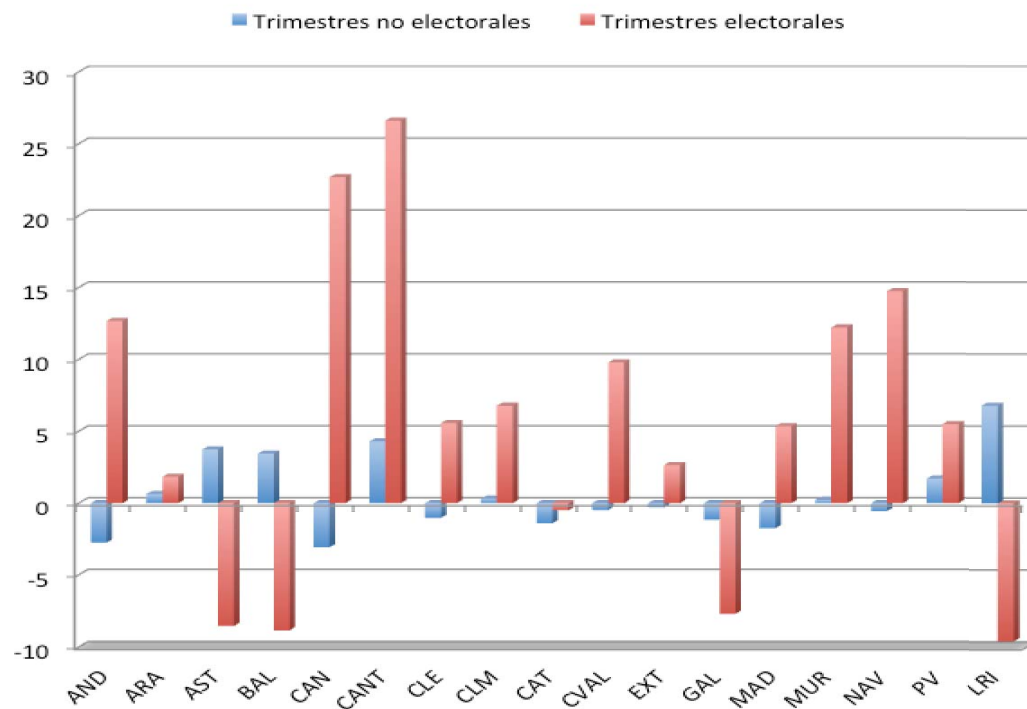
	Temporales		Indefinidos	
	Sector privado	Sector público	Sector privado	Sector público
<b>Elecciones municipales</b>				
Trimestre no electoral	-2.9	1.1	1.4	1.2
Trimestre electoral	0.2	<b>9.1</b>	2.4	2.3
<b>Elecciones autonómicas</b>				
Trimestre no electoral	-2.7	1.1	1.4	1.2
Trimestre electoral	-2.4	<b>9.5</b>	2.1	2.0
<b>Elecciones municipales o autonómicas</b>				
Trimestre no electoral	-2.8	1.1	1.4	1.2
Trimestre electoral	-1.1	<b>8.2</b>	2.1	1.7

Fuente: EPA (INE)

Este comportamiento comenta el autor no se observa, sin embargo, para todas las CCAA, pero si para la gran mayoría (13/17) llegando incluso a crecimientos del empleo temporal durante períodos electorales tan elevados como en los casos de Canarias o Cantabria que superan tasas de variación interanuales del 20%<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Estos comportamientos tan extremos, comenta el autor, pueden deberse a errores muestrales debido a los menores tamaño de estas CCAA y su menor representatividad en la EPA. Lo mismo podríamos decir de otras que muestran variaciones internuales negativas, como La Rioja, Asturias y Baleares. Para estas CCAA estos resultados deberían confirmarse con datos más fiables como los de la afiliación a la SS. Para otras, como Andalucía, no caben muchas dudas.

**Gráfico 2: Variación inreranual del empleo asalariado temporal según trimestres de elecciones de elecciones autonómicas o municipales, por CCAA (2006-2015, %)**



Para 2016, y si nos referimos al tercer trimestre del año, las administraciones públicas han tenido **más de 686.800 personas con contrato temporal**, la cifra más alta de los últimos cuatro años, en concreto, desde el primer trimestre de 2012, cuando se registraron 711.800 temporales, según los últimos datos de la Encuesta de Población Activa (EPA). Pero es que, además, Los españoles tenemos los contratos de corta duración más reducidos de cualquier país de la UE. Así, según la OCDE, en 2015, España, entre todos los países de la UE, ostentaba el récord de ser el país en el que más contratos se realizan de menos de tres meses (58% del total). En Alemania, por poner un ejemplo, el porcentaje es bastante inferior (4%) e incluso en Grecia (16%). A la inversa, los contratos de una duración superior a los 12 meses, representan el 7% y constituyen el peor registro entre todos los países de la UE. Los citados países, Alemania y Grecia, cuentan con cifras muy superiores: 56% y 30% respectivamente.

Aunque las administraciones públicas, según los datos de la EPA, registran un leve incremento en el empleo público, todavía éste arrastra una pérdida de más de 300.000 puestos de trabajo, desde finales de 2011, cuando empezó la sangría en este ámbito con las políticas de recortes. En el conjunto de las administraciones públicas, el empleo creció en 8.900 puestos de trabajo en el último trimestre y en 17.500 en el último año.

Además, el estudio refleja que 258.500 personas tienen más de 60 años y por tanto se jubilarán de manera inminente.

#### **4. Cinco grandes conclusiones sobre los datos: las tareas pendientes.**

Pues hasta aquí los datos que, con todas las correcciones que se quieran (ya que no son coincidentes en los diversos registros), nos permiten extraer algunas aproximaciones al momento en que se encuentra el empleo público local:

- a) Una mayor sensibilidad de la ciudadanía respecto de las políticas de ajuste fiscal que se traducen en una reducción de los servicios públicos prestados a éstos.

- b) Una disminución del número total de efectivos principalmente debido a tres causas: unas limitadas tasas de reposición de efectivos, el incremento de la jornada laboral y la prohibición de contratación de personal en estos años (aunque ciertamente esta notoriamente incumplida en muchos casos)
- c) La reducción de personal se ha realizado fundamentalmente en el colectivo de trabajadores sujetos al Derecho laboral.
- d) Tenemos una edad medida excesivamente elevada en el personal, funcionario y laboral, al servicio de las entidades locales que aún puede agudizarse más en los próximos años.
- e) La tasa de temporalidad sigue siendo, y a mi juicio en las entidades locales más notoriamente, una rémora para la que no encontramos soluciones en el marco normativo y de funcionamiento actual.

Y es que el establecimiento de tasas de reposición de efectivos en la normativa básica estatal, agudizadas en los años de la crisis con las disminuciones de plantillas en sectores no administrativos, no solo ha deteriorado la calidad, intensidad y universalidad de los servicios públicos, también ha precarizado la calidad del menguante empleo público existente dadas las distintas medidas adoptadas (congelación salarial, aumento de jornada, etc.) y castigado, en mayor proporción, a las mujeres. Parece, aparentemente y a la vista de los datos, que es preciso hacer algo de mayor alcance que lo realizado hasta ahora.

#### **IV. LA PERMANENCIA DE LA INDEFINICIÓN DE UN MODELO DE EMPLEO PÚBLICO Y LOS NUEVOS RETOS NORMATIVOS QUE ES PRECISO AFRONTAR.**

Lo cierto es que la crisis económica cuyos efectos, al parecer, todavía se extenderán durante todavía los próximos años dada la lenta recuperación que parece visualizarse, impactó también sobre los temas relativos al empleo público como hemos puesto de relieve. Una cosa es cierta y es que todas aquellas políticas de modernización, que estaban muy ligadas a la puesta en marcha de las previsiones del Estatuto Básico del Empleado Público, se han congelado o, cuando menos, ralentizado en su traslación efectiva. La muestra más evidente fue precisamente la inaplicación, y no sólo en lo que se refiere a materia retributiva, del Acuerdo del que dimos cuenta con anterioridad que contemplaba como pusimos de relieve aspectos de sumo interés que podrían haber servido, de haberse llevado a cabo, como un importante “escaparate” para el resto de Administraciones públicas.

Pero conviene ahora reflexionar, una vez expuestas las consecuencias que en el empleo público se han producido tras varios años de crisis económica, sobre el marco regulatorio del empleo público y sus variaciones.

##### **1. El desarrollo del Estatuto Básico del empleado Público.**

Seguimos padeciendo serios déficit en el marco regulatorio de nuestro empleo público que, sin embargo, no están siendo abordados. Un conjunto de instituciones claves de la modernización de la gestión de nuestros recursos humanos, como algunas otras materias reguladas en el EBEP, tenían una aplicación diferida a que efectivamente se promulgase la correspondiente legislación de desarrollo de éste, de acuerdo con la disposición final cuarta que regula la entrada en vigor del mismo, lo que otorgaba un cierto carácter transitorio a la regulación en la actualidad vigente en una gran parte de las entidades locales del país. La mala noticia además es que esa normativa transitoria, al menos desde mi punto de vista ha sido insuficiente para abordar los problemas que se han presentado durante la crisis económica, pero es que además tiene poca capacidad de enfrentar adecuadamente los desafíos del momento presente que habiendo transcurrido las etapas más duras del ajuste fiscal habría de esperarse que fueran de mayor alcance<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Y es que hay una cierta coincidencia entre los especialistas en que, precisamente en estos momentos de crisis económica, es más preciso que nunca el desarrollo del EBEP. Puede verse, a este respecto, ORTEGA ALVAREZ, L., “Es posible desarrollar el EBEP en tiempos de crisis”, en el volumen colectivo *Crisis económica y función pública*, Thomson Reuters/Aranzadi, Navarra, 2012 y, en el mismo volumen, JIMENEZ ASENSIO, R. “Debilidades del marco normativo estructural del empleo público para afrontar un escenario de profunda y prolongada crisis fiscal”.

Ciertamente algunas CCAA han procedido a ejercer su competencia normativa sobre el empleo público, pero todavía hoy, y tras casi una década desde la aprobación de la reforma del empleo público, nos encontramos, salvo esas excepciones, en un importante grupo de CCAA en el limbo de la definición de un modelo de empleo público que, de acuerdo con nuestra Constitución y el bloque de constitucionalidad, requiere no sólo el impulso de reforma del legislador básico, sino la contribución leal y coherente del legislador autonómico y de la colaboración de los entes territoriales locales para la efectiva implantación del modelo. Los efectos de esta actitud, seguramente irresponsable, es que nuestro modelo de empleo público sigue apareciendo - si de una foto fija se tratase - como insuficiente, rígido, uniforme y, en suma, no favorecedor de una mayor eficiencia en la gestión.

En el momento presente se corre el riesgo cierto de que, si el legislador autonómico no ejerce su capacidad normativa y los municipios tampoco hacen nada esperando la intervención de este legislador, por una parte, sólo se apliquen aquellos elementos del EBEP que, siendo fruto de la negociación sindical, representaban sólo una cara de la moneda (la de los derechos), pero no aquellos elementos de modernización que, sirva como ejemplo la evaluación del desempeño, constituyen hoy una exigencia ineludible para mejorar la eficiencia de nuestras Administraciones públicas y que constituyen, éstas sí, las verdaderas reformas estructurales de nuestro empleo público.

En este sentido, su no desarrollo por el legislador autonómico compromete, también, las capacidades de otras Administraciones como las locales para enfrentar los retos que se plantean en la actualidad, pero sobre todo anula elementos de gran potencia renovadora como un nuevo sistema salarial, la carrera profesional, la evaluación del desempeño o contar con un modelo de dirección pública en el ámbito local que no alcanzarán toda su fuerza de transformación.

Creo que todos somos conscientes de que, fruto del momento expansivo de nuestra economía, se habían ido aplazando un conjunto de medidas que, aún siendo necesarias, planteaban retos y dificultades que el continuo crecimiento permitía demorar. El período de crisis, y las medidas adoptadas, han sido determinantes para acumular algunos desajustes que convendría enmendar para enfrentar los retos que a nuestro sector público se le imponen en los próximos años: ser más productivos, más eficientes, garantizar la prestación de los servicios públicos que son propios al quehacer de las entidades públicas, etc . Y hacerlo, además, sin el recurso sistemático al incremento de medios materiales y humanos haya pasado o no el período de crisis económica.

Al menos desde nuestro punto de vista, y precisamente por estas circunstancias, es un buen momento para tener en cuenta nuevos elementos en relación a la prestación de los servicios que, a buen seguro, deberían de ser puestos en valor en el desarrollo legislativo del EBEP, o en una eventual modificación de éste de mayor alcance que las acontecidas hasta ahora. La reforma estructural del empleo público, y con éste de las instituciones claves para mejorar su eficiencia, es algo que no se puede ni se debe demorar más si, junto a atender las aparentes urgencias que todavía se presentan en el momento actual, pretendemos abordar la siempre relegada tarea de establecer un marco de relaciones laborales en el sector público acorde con las necesidades del país que no puede basarse simplemente, y hoy lo vemos como una obviedad, en la esperanza de que, pasadas las vacas flacas, volvamos a la senda del crecimiento indefinido. La sostenibilidad del crecimiento será una clave ineludible para nuestro sector público en los siguientes años, pero también, y como lo hemos señalado, esa tarea no puede ni debe afrontarse, en forma exclusiva, con el ajuste lineal, cuantitativo que no cualitativo y uniforme de la estructura del sector público y de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

## **2. Los desaciertos acontecidos tras la reforma de la legislación de régimen local: un nuevo impedimento.**

Si bien, a primera vista, es cierto que dadas las medidas que la LRSAL contiene sobre la reorganización de la planta local y de las competencias de las entidades locales, la reestructuración de los servicios públicos locales y del sector público local y de los organismos y entidades en los que éstas participan, la conclusión a la que habría que llegar es que, producto de su aplicación, se habrían producido profundos cambios en la organización y estructura del personal al servicio de las entidades locales, conviene advertir, sin embargo, que dada la práctica

inaplicación de la misma en aquellos aspectos más controvertidos el verdadero impacto de dicha norma ha sido de mucho menor calado que lo que hubiésemos podido pensar en el momento de su promulgación. Más teórico que real.

Conviene poner de relieve que las normas que regulan expresamente el empleo público son escasas y puntuales, salvo la regulación general de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, donde los cambios, al menos competencialmente, han sido notables. Y, con ello, y no habiéndose producido la anunciada reorganización competencial que la LRSAL anunciaba, los resultados son, a salvo de las disfunciones en la estructura de los recursos humanos como consecuencia de las normas presupuestarias de las que ya dimos cuenta, mucho más limitados que lo que podríamos haber pensado en el momento de su entrada en vigor<sup>38</sup>.

Lo anterior, sin embargo, no quiere decir y por ello lo traemos a colación en el marco de la necesaria mejora del sistema normativo, que no convendría dar marcha atrás en algunas de las puntuales medidas adoptadas, a saber: el régimen de fuentes del personal al servicio de las entidades locales, la reserva de funciones a los funcionarios públicos locales y la introducción de límites cuantitativos en las retribuciones a percibir por el personal al servicio de los entes locales.

Vayamos al primer punto. La nueva normativa, y así se ha puesto de relieve por la doctrina más solvente, en principio no modifica el régimen de fuentes del personal al servicio de las Administraciones locales lo que no significa que no suponga un cierto replanteamiento<sup>39</sup>. Sin embargo, y esto ha de ponerse de relieve, las referencias realizadas al régimen de fuentes no solo son innecesarias sino que introducen una cierta confusión respecto de la situación anterior establecida por el EBEP que había pretendido que fuera la legislación de empleo público la que abordarse la regulación del personal al servicio de las AAPP reservándose la legislación de régimen local para aquellos aspectos en los que la organización y funcionamiento de los entes locales estuviese imbricada con los aspectos referidos al empleo público (por ejemplo los funcionarios con habilitación de carácter estatal u otras materias como el régimen y situaciones administrativas del personal en la administración instrumental local)<sup>40</sup>. Se pretendía, con ello, resolver la problemática que presentaba el carácter bifronte de la legislación local y de empleo público.

Las consecuencias de dicha decisión normativa establecida en el EBEP no eran meramente teóricas y, cuestiones como la jornada de trabajo o el régimen del personal eventual, pusieron de relieve la importancia de la prevalencia de las normas establecidas en la legislación de empleo público sobre las establecidas en la normativa local.

De esta forma, y a tenor del nuevo artículo 92 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL):

*Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en los no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), por la restante legislación del*

---

<sup>38</sup> En torno a este punto, y por todos, puede verse mi trabajo “Sostenibilidad de la Economía Local: ¿estamos reordenando nuestra Administración y el empleo público para que sean competitivos y estratégicos para el desarrollo”, en el volumen colectivo *Estudios jurídicos sobre economía urbana sostenible*, UIM, , 2013, pág. 39 y ss. Más reciente puede consultarse SOSPEDRA NAVAS, F.J., “El empleo público local: las medidas de ajuste y racionalización derivadas de la crisis económica”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 36, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014. Asimismo, JIMENEZ ASENSIO, R., “La política de recursos humanos del sector público en un contexto de contención fiscal: impactos inmediatos, mediatos y a largo plazo (especial referencia al ámbito local): ¿una transformación de la institución del empleo público? y BOLTAINA BOSCH, X., “La gestión de recursos humanos en una época de crisis: el personal de nuevo ingreso, la interinidad y la temporalidad. Los procesos de funcionarización del personal laboral”, ambos en *La reforma del sector público* (coordinado por F. Castillo Blanco), Instituto García Oviedo, Sevilla, 2014 . De enorme interés resulta, asimismo, la consulta al blog *La mirada institucional* de Rafael Jiménez Asensio.

<sup>39</sup> Puede verse, a este respecto, el trabajo de FUENTETAJA PASTOR, J., “Incidencia de la Ley 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en la Función Pública Local”, en el volumen colectivo *La Función Pública Local: Del Estatuto Básico a la Ley de Reforma local de 2013*, Thomson-Reuter Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, págs.. 25 y ss.

<sup>40</sup> Recordemos que el artículo 3 del EBEP establecía que “El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local”.

*Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del art. 149.1.18 de la Constitución.*

Este artículo 92 es, sin duda, importante en esta materia, puesto que establece un alambicado sistema de fuentes para los funcionarios locales, dando preferencia aplicativa a la LBRL sobre el EBEP lo que, en principio, y siendo ambas normas básicas, no presenta problema normativo alguno si salvamos lo ya referido dado el principio de especialidad y la coherencia sobre el sistema establecido en esta última norma que hacía descansar<sup>41</sup>, salvo en lo prevenido en la legislación local, en la normativa autonómica y en la propia labor normativa de las entidades locales en virtud de la autonomía local constitucionalmente garantizada esa tarea.

De esta forma, la referencia contenida al resto de la legislación del Estado en materia de función pública, aparentemente por delante de la normativa autonómica, no hace sino confundir al interprete ya que, en sus estrictos términos, difícilmente podría mantenerse constitucionalmente esa preferencia aplicativa –en lo que no sea básico– que, por ello, ha de reconducirse con arreglo a la referencia final del apartado, es decir, en los términos del artículo 149.1.18 CE. Más grave es aún, por la falta de sensibilidad con respecto a la autonomía local, que no se haga la menor referencia a las normas locales que pudieran dictar, en desarrollo del EBEP y las remisiones que éste contiene, las entidades locales.

Esa aparente prelación de fuentes como resulta notorio es de dudosa constitucionalidad, en sus estrictos términos, y, además, es una materia que ya la STC 214/1989, declaró que no debía ser objeto de regulación. En suma se añade confusión al panorama que pretendió clarificar el EBEP.

De mayor calado es la segunda cuestión a la que nos referíamos que puede conceptuarse de profunda modificación de su régimen jurídico<sup>42</sup>. Conforme a la nueva normativa, apartado segundo,

*"con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario".*

Se ha de reparar, además, que la nueva legislación deroga la Disposición Adicional Segunda del EBEP en la que, entre otros aspectos, se contenían las funciones públicas que se reservaban a los funcionarios.

Y en su apartado 3 establece cuál es la reserva de funciones que, en todo caso, debe corresponder a los funcionarios públicos, recuperando la vieja regulación de la Ley de Bases, a la que añade lo previsto en el artículo 9.2 EBEP. Reiteración de normas innecesaria por demás.

Este nuevo planteamiento planteaba, como mínimo, un cambio de concepción respecto del espíritu que alumbró el EBEP. Me explico. Como es conocido, el EBEP había derogado el antiguo art. 92 de la LRBRL que, de facto, había establecido mediante cláusulas generales (ejercicio de autoridad y aquellas funciones que garanticen mejor la objetividad, la imparcialidad, y la independencia en el ejercicio de la función) una prevalencia del régimen funcionarial sobre el laboral. A diferencia de este el EBEP había pretendiendo establecer unos elementos mínimos de definición de lo que significa el vínculo funcionarial para todo el empleo público del Estado. Serían las CCAA, mediante su regulación de empleo público referida a todo el personal de las

<sup>41</sup> A juicio de SERRANO PASCUAL, A., "El empleo público en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: claroscuros y falta de apuesta firme por la modernización y por un modelo funcionarial de lucha contra la corrupción", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 5, págs. 590 y ss "el citado art. 92 aparece ahora desajustado y con una clara incorrección técnica, ya que pretende situar en lugar preeminente a la LRBRL, blindándola, cuando sin embargo puede ser objeto de modificación por otra legislación básica posterior (leyes de Presupuestos Generales del Estado, legislación básica de empleo público...). Y es que, sigue diciendo el autor, si bien se ha reconocido que tiene una singular y una específica naturaleza y posición en el ordenamiento jurídico (STC 259/1988), integrándose sin dificultad en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales dentro del llamado bloque de constitucionalidad; hay que pensar también que, no obstante su carácter estructural, en caso de conflicto con otra legislación básica, debería resolverse interpretativamente acudiendo al criterio de preferencia de la legislación básica posterior.

<sup>42</sup> Con similar opinión se expresa SANCHEZ MORÓN, M., "El impacto de la reforma de la Administración Local en el empleo público", en *Anuario de Gobierno Local. ¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración Local en la Ley 27/2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, pág. 77

AAPP de éstas, la que concretaría dicho aspecto optando por un empleo público, incluido el local, en mayor o menor medida funcionarizado<sup>43</sup>.

De esta forma, del principio previsto en el EBEP basado en una delimitación de los puestos de trabajo que podían llevar a cabo los funcionarios públicos (principalmente en la ejecución de funciones que impliquen participación en el ejercicio de potestades públicas)<sup>44</sup>, se pasa a una regulación en las Administraciones locales en las que "con carácter general" deben ser ocupados por funcionarios públicos<sup>45</sup>.

Con la nueva Ley se enfatiza que a los funcionarios de carrera les debe corresponder exclusivamente el ejercicio de aquellas funciones propias de potestades públicas, así como las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de dicha Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función (nuevo art. 92 de la LRBRL). Y si bien esta nueva norma no es exactamente idéntica al antiguo 92 derogado hace varios años, si que sigue la senda que marcó el mismo disminuyendo, con ello, la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas para ejercer su competencia legislativa e imponiendo un modelo mucho más uniforme a favor del régimen funcionarial.

Para la gestión de los servicios públicos de competencia local, además, se refuerza la idea de considerar cuándo se ejercen funciones de autoridad, en este caso reformulando el art. 85.2 para que se tenga en cuenta lo que dispone el art. 9 EBEP sobre funcionarios públicos. De esta forma, en el artículo 85.2 in fine LRBRL se vincula la forma de gestión de los servicios públicos por la que se opte con lo dispuesto en el artículo 9 del EBEP (funciones reservadas a funcionarios públicos)<sup>46</sup>.

Llama poderosamente la atención, sin embargo, que curiosamente no haya un reenvío en dicho precepto a lo previsto en el nuevo artículo 92 LRBRL lo que, de nuevo, nos introduce en una confusión que parece que habrá que atribuir a una incorrección técnica del legislador.

Por tanto, y en conclusión, la LRSAL vuelve a introducir dos cláusulas generales de indudable alcance cuyo resultado no podría ser otro, de cumplirse en sus términos pues de todos es conocida la complejidad del mundo local, que la estructura de personal de las entidades locales estaría compuesta principalmente, sino prácticamente en su integridad, por personal funcionario siendo el personal, sujeto a régimen jurídico laboral, la excepción. Otra cosa es lo que esté sucediendo en la práctica y, más aún, con las bolsas de contratados temporales generadas como consecuencia de las medidas de ajuste y contención de plantillas. Y los datos que, hasta ahora tenemos referidos más arriba, no hacen sino confirmar esta impresión.

Y ahora vayamos a la tercera referida al control de salarios. La LRSAL buscaba el control de los salarios del personal al servicio de las Administraciones locales a través de varios instrumentos: por una parte a través

---

<sup>43</sup> Lo que ha merecido el juicio positivo de algunos autores. Véase SERRANO PASCUAL, op. cit., que expone que: "Con ello se podrá poner coto, por fin, a la huida del derecho administrativo, a través de unas plantillas sobredimensionadas de personal laboral, en detrimento del personal funcionario, cuyo sistema de selección ha adolecido en muchas ocasiones de una falta de acomodación a los principios constitucionales de mérito y capacidad, y del respeto, en suma, a la igualdad de oportunidades, así como de cumplimiento de la necesaria publicidad de la convocatoria, según ha sucedido en numerosas entidades locales".

<sup>44</sup> No sin cierta, también, confusión por el juego del artículo 9.2 y la Disposición Adicional Segunda de dicho texto legal como ha puesto de relieve FUENTETAJA PASTOR, J., op. cit., págs. 40 y ss.

<sup>45</sup> A estos efectos, y sobre el impacto que dichos términos (objetividad, imparcialidad e independencia) tienen en la determinación de los puestos de trabajo que han de ser reservados a funcionarios, puede verse la STS de 19 de octubre de 2005. Como argumenta FUENTETAJA PASTOR, J., op. cit., más adelante (pag. 44), dichos conceptos jurídicos indeterminados son sobre los que ha de fundamentarse –por su inexistencia– la creación de puestos de trabajo reservados a personal laboral que, en opinión del autor, por imperativos constitucionales han de considerarse la excepción a la regla general establecida de preferencia del régimen funcionarial. En torno a este punto puede verse, asimismo, el trabajo del mismo autor "Función pública local y reforma local" y de GARCIA RUBIO, F., "El personal laboral de las entidades locales tras la LRSAL" ambos publicados en Cuadernos de Derecho Local, nº 37, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015.

<sup>46</sup> En concreto se establece que "La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos".



de su limitación en las Leyes de presupuestos, por otra mediante la intervención de las propias corporaciones locales en la aprobación de dichos límites y en su publicación electrónica.

Por lo que hace al primer asunto, el art. 75.bis de la LBRL pasa a regular tras la nueva reforma que los Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias (excluyendo los trienios que en su caso tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales), atendiendo a una tabla que figura en el propio precepto en el que se toma como referencia la figura de un Secretario de Estado deduciéndole unos determinados porcentajes en función de los habitantes del municipio.

Siguiendo con esta estela, la norma también prevé que las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado puedan establecer un límite máximo y mínimo total que por todos los conceptos retributivos pueda percibir el personal al servicio de las entidades locales y entidades de ellas dependientes *"en función del grupo profesional de los funcionarios públicos o equivalente del personal laboral, así como de otros factores que se puedan determinar en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado"*.

Este régimen supone enmarcar el régimen retributivo del personal funcionario y laboral al que se deben sujetar las Administraciones locales en el ámbito de las competencias estatales sobre complementos económicos hasta ese momento no utilizada, pero, junto a la duda competencial que dichos límites plantean (que dada la experiencia que nuestro tribunal constitucional tiene al analizar los títulos competenciales económicos y su impacto en la ordenación del empleo público habría que desechar), también limita en sus efectos prácticos las posibilidades que la negociación colectiva puede y ha venido realizando en materia retributiva.

### **3. Un nuevo escenario para la temporalidad en las relaciones laborales en el sector público: la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la de TJUE.**

El mercado laboral español es famoso en todo el mundo por dos aspectos negativos: sus altos niveles de paro y la dualidad entre indefinidos y temporales. Estos últimos son quienes más que sufren la flexibilidad externa (pérdida de empleo) y la interna (reducción de sueldo en sus nuevas contrataciones). En gran medida esto es aplicable al sector público.

Las políticas de ajuste fiscal según hemos puesto de relieve, sin duda obligado por la crisis económica, han tenido un perdedor claro debido a esa dualidad, a saber: los trabajadores temporales de las Administraciones públicas. La extinción de los contratos de interinidad sin indemnización, por vacante o por largas sustituciones ha expulsado del empleo público a un colectivo muy amplio de personas sin recibir ningún tipo de indemnización económica. Ha sido, por utilizar una denominación ampliamente utilizada en estos tiempos, un ajuste público a coste cero.

Ese efecto, un tanto perverso, y producto como decimos de la dualidad de nuestro mercado laboral, sin embargo me temo va a tener que ser corregido en breve. La jurisprudencia del Tribunal Supremo y del TJUE no parecen dejar otra alternativa razonable. Comencemos por el primero.

La STS de 24 Junio de 2014 ( y de ahí en adelante) estableció que los contratos de interinidad por vacante, habituales en el sector público con plazos indeterminados, no podían extinguirse por amortización de la plaza convocada. La condición resolutoria que ponía fin a estos contratos, sin coste extintivo, fue reconducida a un despido objetivo por causas organizativas con la indemnización de 20 días salario/año del interino.

Por otro lado, y en similares fechas, la STS de 8 Julio de 2014 ( y de ahí en adelante). aplicó también las consecuencias indemnizatorias y procedimentales de un despido objetivo a las extinciones de los denominados

contratos indefinidos no fijos, que devienen de situaciones de temporalidad irregular, cuando se producía la cobertura fija de la plaza. Esa circunstancia fue equiparada a una causa objetiva de extinción.

Pero es que, ahora, el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dictaba el pasado 14 de septiembre tres importantes sentencias acerca de la temporalidad en el empleo público de las que los medios de comunicación se han hecho eco y, que dada su importancia, han tenido como efecto servir de espoleta para abordar, esperemos que ahora sí, el modelo de mercado de trabajo que hemos mantenido hasta ahora.

En estas, y en resumen, se concluyen dos cosas: por un lado, el TJUE y dicha conclusión es clave que el empleo temporal (en el sector público y en el privado) no se puede usar para puestos de trabajo estructurales y permanentes, pues ello contraviene la Directiva 1999/70, que es la que traslada a la norma comunitaria el Acuerdo Marco de la Confederación Europea de Sindicatos con las patronales europeas sobre el trabajo de duración determinada<sup>47</sup>; de otro, y en segundo lugar, que los trabajadores interinos, aquellos que realizan el mismo trabajo que otros que sí tienen contratos laborales indefinidos, tendrán los mismos derechos de indemnización en caso de despido que los fijos, -al menos 20 días de salario por año trabajado con el máximo de una anualidad- a raíz de la sentencia europea.

La convulsión de estos fallos era de esperar ya que la primacía de la jurisprudencia comunitaria al resolver cuestiones prejudiciales, según el artículo 234 del Tratado CE, así como la prevalencia del Derecho de la Unión Europea frente al Derecho interno, obliga a las Salas de lo Social, como juez nacional, a aplicar ese Derecho.

Y, en efecto, el contenido de dichas sentencias ha sido ratificado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid que, en sentencia de 5 de octubre de 2016 (recurso de suplicación nº 246/2014), otorga la misma indemnización a una trabajadora interina que si fuera fija. En efecto, esta última sentencia razona en el caso concreto:

“...en el caso de la actora nos encontramos en un supuesto de temporalidad con "tempus" no acotado y de previsibilidad incierta hasta el extremo de que la duración del contrato se ha extendido a más de siete años, acaeciendo la extinción contractual en virtud de una causa objetiva -en el sentido de no reprochable al trabajador ni dependiente de la mera voluntad empresarial- con una estructura causal análoga a las que el artículo 52 del ET denomina "causas objetivas", en cuanto a su través se evidencia la necesidad productiva de extinguir una relación laboral. En efecto no es solo que la causa extintiva sea ad initio temporalmente indeterminada, pues la incorporación de la trabajadora sustituida se ha producido al margen de su voluntad de regreso o del término de la vigencia de su cargo representativo, desde la perspectiva de las condiciones vigentes a la fecha del pacto contractual sino que ha tenido lugar en virtud del hecho, totalmente impredecible, de la entrada en vigor de una urgente reforma legislativa que cercenó drásticamente el número de liberados sindicales en el sector público, de modo que la extinción del contrato ha sido corolario de la previa amortización de un puesto de liberada sindical, evento indubitadamente sobrevenido; aunque debemos matizar el carácter, en cierto modo irrelevante de esta circunstancia a los efectos litigiosos, en cuanto de no haberse producido tal acontecimiento el contrato de la actora hubiera continuado en el tiempo hasta ocupar, potencialmente toda su vida laboral activa .

Nuestra ley al autonomizar ciertas causas objetivas como instrumentos de la contratación temporal aboca al pernicioso efecto de que trabajadores con idéntica antigüedad y que realizan similar trabajo son tratados de manera divergente cuando el contrato se extingue. La cuestión no estriba en la consideración de que las causas del artículo 52 precitado sean aplicables al contrato de interinidad - que lo son - sino que la causa extintiva que se ha aplicado, conforme a la ley española, a la actora, negándole así cualquier derecho indemnizatorio, no le sería de aplicación si su contratación no fuera temporal, en cuyo caso tendría siempre, al menos, un derecho indemnizatorio de 20 días de salario por año trabajado si en la empresa se produjera la

---

<sup>47</sup> Esta directiva fue transpuesta a nuestra normativa interna por la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, que modificó dicho precepto relativo a la extinción del contrato de trabajo, dándole la siguiente redacción: “Por expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato. A la finalización del contrato, excepto en los casos del contrato de interinidad, del contrato de inserción y de los contratos formativos, el trabajador tendrá derecho a recibir una indemnización de cuantía equivalente a la parte proporcional de la cantidad que resultaría de abonar ocho días de salario por cada año de servicio, o la establecida, en su caso, en la normativa específica que sea de aplicación.”, redacción que tras la modificación introducida por el Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, es la siguiente: “Por expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato. A la finalización del contrato, excepto en los casos del contrato de interinidad y de los contratos formativos, el trabajador tendrá derecho a recibir una indemnización de cuantía equivalente a la parte proporcional de la cantidad que resultaría de abonar doce días de salario por cada año de servicio, o la establecida, en su caso, en la normativa específica que sea de aplicación.”

situación de exceso de trabajadores en relación con los puestos de trabajo reales desde la perspectiva de la productividad mercantil.

Así pues siendo la Directiva 1999/70 directamente aplicable tal y como ha reconocido el Tribunal Supremo en sentencia de Pleno de 8-6-2016, no 497/2016, rec. 207/2015 y habiendo efectuado el Tribunal Europeo la interpretación que se ha transcrito del precepto citado, hemos de estar a la misma y concluir que no se puede discriminar a la actora en cuanto a la indemnización por la extinción de la relación laboral, como consecuencia del tipo de contrato suscrito y, por consiguiente, tiene derecho a igual indemnización que la que correspondería a un trabajador fijo comparable de extinguirse su contrato por otra causa objetiva, siendo en este caso evidente la igualdad en los términos de comparación respecto de la trabajadora a la que ha venido sustituyendo...”

Y, más recientemente, por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV) que en sentencia de 18 de octubre de 2016 ha elevado a 20 días de salario por año de servicio la indemnización por la extinción de un contrato trabajo de investigación de una trabajadora, que recibió una compensación de 12 días tras tres años de contrato y recurrió ante la Justicia. De esta forma, se equipara la indemnización de despido tras tres años de contrato a la que recibiría si la trabajadora fuese fija.

Esta concatenación de resoluciones jurisdiccionales, nacionales y comunitarias, plantean un escenario en que no resulta inapropiado afirmar que las mismas pueden suponer un notorio cambio en el sistema de temporalidad en las Administraciones Públicas.

## V. ¿QUÉ HACER EN ESTE ESCENARIO?

Bien al realizarnos esta pregunta no está de más recordar, ahora con más razón que en el pasado, que sería precisa una combinación de medidas normativas con otras de cambio en la formas de gestión de nuestros recursos humanos si pretendemos acabar con el deterioro de nuestras plantillas y de nuestro modelo de empleo público.

De todos es conocido que se viene aplazando una verdadera reforma del empleo público. Si urgente era antes no lo es menos ahora. Un estudio de Caixa Bank pone de relieve<sup>48</sup>, refiriéndose a la actualidad, que “A medida que los vientos de cola que han sostenido la recuperación pierdan fuerza y que el crecimiento del PIB converja a su nivel potencial, el proceso de consolidación fiscal va a necesitar de apoyos de carácter estructural. En este sentido, la mejora de la productividad de la Administración pública es una herramienta con un enorme potencial, que puede redundar en ahorros de gasto y ayudar a la modernización del sector”.

### **1.- Las medidas normativas: mayor ambición en la consecución de la eficiencia de nuestro sector público.**

De lo hasta aquí expuesto no parece que quepa duda alguna de que es preciso afrontar distintas medidas normativas en el caso concreto del empleo público: unas destinadas a suprimir los “corses” que tanto daño han hecho a la racionalidad de nuestras plantillas; otras dirigidas a recuperar el marco normativo, y desarrollarlo, que hasta ahora teníamos procurando un adecuado equilibrio entre las competencias de las distintas Administraciones Públicas y los actores sociales; por último no me cabe duda de que la normativa sobre contratación temporal en el ámbito del sector público tiene aspectos manifiestamente mejorables, y estas sentencias ponen al descubierto y sobre todo no dejan margen alguno para que, de un lado, encontremos la fórmula que nos permita atender las necesidades temporales y las estructurales sin crear, como hasta ahora, bolsas de empleo temporal y, de otra, conseguir una progresiva reducción de la precarización del empleo público que padecemos.

Vayamos a las primeras. Y así muy fácil creo necesario, sin más dilación y por tanto suprimiendo o suavizando tremendamente la tasa de reposición de efectivos (mejor lo primero que lo segundo) y regularizar la jornada de trabajo (a fin de evitar el efecto emulación en el conjunto de las Administraciones públicas con aquellas que han procedido a restablecer de facto la jornada de 35 horas semanales).

<sup>48</sup> Documentos de Economía Caixa Bank, nº 29, julio 2016 “La eficiencia del sector público clave para la consolidación fiscal”.

La tasa de reposición de efectivos no es algo novedoso (existe al menos desde 1995) pero unos efectos tan acentuados como en el presente período sí. Anquilosamiento y envejecimiento de las plantillas, plazas no cubiertas en sectores no prioritarios, bolsas de empleo temporal con gran riesgo de ser declarado indefinido no fijo, etc. En palabras de NUÑEZ LOZANO *“no ha producido consecuencias positivas, ni a nivel general ni en el ámbito universitario, pues en la medida en que los servicios públicos deben prestarse en todo caso, ha dado lugar a una precarización de las plantillas y a una contratación fraudulenta, lo que ha redundado en una merma en la calidad de la prestación de los servicios públicos obligatorios”*<sup>49</sup>

Si bien el Tribunal Constitucional ha respaldado claramente esta competencia. Así, pueden verse la STC 178/2006 (Ponente D. Pablo Pérez Tremps) y STC 62/2001 de 1-3-2001 (ponente: D. Pablo García Manzano. FJ 4º) no es menos cierto que, en mi opinión, solo consigue los objetivos perseguidos con la imposición de la misma a corto plazo y, a medio y largo plazo, exacerba las disfunciones que las plantillas del empleo público presentan. Y es que no es admisible, y sobre todo nada positivo para el futuro, que el personal funcionario de carrera, profesional e inamovible, se vea sustituido progresivamente, como efecto derivado de las tasas de reposición, por personal interino. La técnica de las tasas de reposición, como mecanismo para el adelgazamiento de las Administraciones, no debiera impedir de forma absoluta que se convoquen los procesos selectivos para cubrir las vacantes ocupadas por funcionarios interinos -salvo que se opte por su amortización-, pues, junto a que estamos hablando del derecho fundamental al empleo público de estos, no permitirlo no produce ningún beneficio dado que a la vez estamos desarticulando y envejeciendo a las plantillas. ¿Qué efecto benéfico produce su mantenimiento? Pues no se nos alcanza ya que el gasto, en forma de salarios a los contratados, se está produciendo y la estabilización de éstos en aquellos puestos de trabajo no afecta al equilibrio presupuestario. Y

Sin duda otros medios alternativos, y más flexibles, podrían establecerse para alcanzar los objetivos que se pretenden como la fijación de límites en los gastos de personal en función de la situación económico-financiera, pero una medida lineal, y sin atender a las específicas circunstancias de cada entidad, produce efectos no deseados sin que quede claro que se consigue el objetivo conseguido por esta más allá del efecto embriagador del corto plazo.

Vayamos a la segunda. El desarrollo del EBEP, que ya ha sido puntualmente modificado como sabemos aunque sólo para introducir medidas de ajuste con marcha atrás en algunos casos, se está demorando en demasía, en algunos casos *sine die sine tempore*, y si dejamos a salvo algunas Comunidades Autónomas que, como Valencia, Asturias, Castilla-La Mancha, Aragón, Galicia etc., que han emprendido, en mayor o menor medida, con mayor o menor fortuna, y a mayor o menor velocidad, dicha labor<sup>50</sup>, pocas iniciativas se han emprendido y en las que lo han hecho las mismas se encuentran paralizadas o suspendidas en su aplicación lo que, desde luego, no justifica que no se emprendan políticas en la buena dirección con la legislación actualmente vigente como ahora después veremos.

---

<sup>49</sup> Puede verse en [http://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1117694](http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1117694). Asimismo un estudio de esta puede verse en AMOEDO SOUTO, C. A. y NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “Regateando hacia la excelencia. Tasa de reposición de efectivos y universidades públicas”, Civitas Revista Española de Derecho Administrativo nº 157/2013, págs. 253 a 258

<sup>50</sup> Esta demora, inexplicable ciertamente, puede encontrar explicación, a juicio de JIMENEZ ASENSIO, R. y CASTILLO BLANCO, F.A., *Informe sobre el Empleo Público Local. Balance y propuestas para su racionalización en el marco del empleo público.*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, pág. 104, en dos factores: “El primero, como se ha visto, es que el EBEP es una norma compleja que hasta cierto punto supone un cambio de paradigma en el modo y manera de configurar el empleo público. Requiere un cambio de cultura de la organización, una inversión en nuevos instrumentos y herramientas de gestión, así como una potenciación y refuerzo institucional de las unidades de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas. En suma, un cúmulo de retos, pero que abren asimismo no pocas oportunidades para una mejora y modernización de las vetustas estructuras y métodos de gestión de personas en nuestras organizaciones públicas.

El segundo factor, mucho más contingente (al menos eso esperamos), es la crisis económica que azota a las economías occidentales (aunque se puede afirmar que es una crisis globalizada) y, especialmente, a España. El EBEP es, y así se debe reconocer, una norma “cara” en su aplicación, sobre todo depende como se haga esta. Dicho rápidamente, poner en marcha un buen sistema de evaluación del desempeño, así como luego aplicarlo de forma óptima, requiere un gasto notable. Lo mismo se puede decir de la implantación de un sistema de carrera profesional horizontal, pues si no se hace de forma escalonada y racional el incremento de gasto puede generar puntas insostenibles que presionen sobre unos depauperados presupuestos. En menor medida, una buena dirección pública profesional requiere de alguna necesaria inversión, así como la puesta en marcha de una potente unidad de recursos humanos exige gasto”.

El desarrollo de un sistema retributivo ya que el actual se encuentra agotado, de las previsiones sobre carrera profesional, la introducción decidida de la evaluación del desempeño y la articulación de una verdadera dirección pública profesional es algo que no puede demorarse más.

Algunos puntos a considerar, en una eventual actualización de la normativa de empleo público, deberían considerar cuestiones como las que siguen:

1. Definición y delimitación del personal al servicio del sector público y flexibilización del vínculo funcional: movilidad, situaciones administrativas y plazo de ejercicio de la función.
2. Regulación, de forma decidida, de una relación laboral de carácter especial en el empleo público.
3. Una definición más precisa de los instrumentos organizativos del empleo público que permita la conexión entre Cuerpo y puesto de trabajo.
4. Reestructuración de los sistemas de acceso al empleo público y su conexión con el sistema de titulación universitario.
5. Articulación, no solo en cuanto al acceso, del personal directivo y su conexión con el sistema de función pública
6. Implementación de mecanismos de gestión avanzada del empleo público: la evaluación del desempeño y la gestión del conocimiento.
7. Articulación de un sistema de carrera profesional.
8. Un régimen disciplinario que responda a las necesidades de la organización administrativa.

Pero, además, es preciso que el marco normativo ofrezca márgenes razonables de maniobra en las decisiones a adoptar por las distintas Administraciones públicas y, en lo que a nosotros se refiere, en el ámbito local y, por ello, no estaría demás que las previsiones contenidas en la LRSAL fueran suprimidas en los puntos señalados.

Y, por último, la tercera. En el empleo público nos encontramos con la paradoja de muchos empleos estructurales, que resultan imprescindibles para la prestación de dichos servicios públicos, y que, sin embargo, están ocupados por personal temporal. Adicionalmente, y en el fondo del marco, una dificultosa aplicación de la legislación laboral en el empleo público.

Pues bien, junto a la necesidad de proceder, según ya dijimos, a suprimir la tasa de reposición de efectivos y permitir racionalizar las estructuras organizativas no es este el único problema que se presenta. De un lado, habrá que establecer un nuevo marco normativo que evite, en buena medida, que estas situaciones de ingente temporalidad se reproduzcan como viene sucediendo año tras año. Algo falla y debemos de cambiarlo y la jurisprudencia citada lo pone de manifiesto<sup>51</sup>. De otro, el "conflicto" entre el principio de estabilidad en el empleo, consagrado en la Constitución y en nuestras normas laborales, y el principio de acceso al empleo público con garantías de publicidad, igualdad, mérito y capacidad es preciso resolverlo. Por último, y si se quiere mantener la dualidad laboral/funcionario es preciso profundizar en la relación laboral especial de empleo público mucho más allá de lo que se hizo en el EBEP.

La figura del indefinido no fijo no satisface a nadie y se ha perdido, una y otra vez, la oportunidad de resolver ese problema. Ahora es preciso resolverlo sin más dilaciones. La solución no puede venir, desde mi punto de vista, argumentando los importantes costes que pueden suponer las sentencias referidas y, en

<sup>51</sup> En opinión de JIMENEZ ASENSIO, puede consultarse en <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/10/14/la-interinidad-en-la-administracion-publica-nuevos-escenarios/> "A pesar de que las sombras e incertidumbres planean sobre ese escenario, algunas cosas parecen estar claras en estos momentos: la actual regulación de las figuras del personal funcionario interino y del personal estatutario temporal, debe ser revisadas por completo para adecuarla a esa doctrina y evitar situaciones de discriminación evidente en relación con el personal funcionario de carrera, pero también por lo que afecta al colectivo laboral temporal de la Administración Pública. Esa dualidad comienza a hacer aguas, salvo que el legislador la precise con "medidas eficaces" muy bien construidas; pues en caso contrario la conflictividad jurisdiccional en ese sector irá en aumento, con los costes desorbitados que conlleva judicializar estos procesos (partes litigantes, administración de justicia, costes abogados, etc.), aparte de los costes directos de adoptar las medidas equivalentes que sean precisas, siempre que los tribunales contencioso-administrativo resuelvan de forma adecuada esta patata caliente. El principio de equivalencia se entroniza por el TJUE y no hay muchos atajos para atenuar su aplicación".

coherencia con éstas y para evitar un coste excesivo, articulando de nuevo vacíos procesos selectivos que, celebrados solo formalmente con las garantías necesariamente exigibles, vuelvan a suponer un fraude a las expectativas de miles de ciudadanos que también tienen el derecho de acceder en condiciones de igualdad al empleo público. Y los costes, los que haya, han de asumirse antes de iniciar nuevos procesos selectivos de consolidación de empleo temporal “trufos”. Si es preciso hacerlo, y ello habrá que hacerlo sector por sector, deberá garantizarse un necesario equilibrio entre las expectativas, todas ellas legítimas, del colectivo situado fuera del sistema y del colectivo que está dentro. No puede olvidarse que, en demasiados casos, su acceso a esa situación no ha sido todo lo correcto que debiera.

## **2. Las medidas de gestión de nuestros RRHH: es preciso diagnosticar y planificar de una vez.**

La tan ansiada reforma de nuestra Administración pública podría haber encontrado una oportunidad precisamente en los momentos recientemente vividos donde todos, incluidas las centrales sindicales, parecíamos ser conscientes de la necesidad de acometer cambios.

Lo cierto, sin embargo, es que la opción elegida, un ajuste sin ningún tipo de reforma, ha resultado como la mayoría nos temíamos una mala opción. Y es que, si ciertamente, las urgencias que planteaba la crisis económica no dejaban mucho margen para obviar una política de ajuste<sup>52</sup>, también es lo cierto que esas urgencias podían haberse combinado emprendiendo, de forma simultánea, unas políticas serias y coherentes para salir de esa crisis en mejores condiciones que en las que nos encontramos en el momento presente, a saber: renegociación de los Acuerdos y Convenios Colectivos para hacerlos viables en el contexto económico que se atravesaba y evitar cláusulas de descuelgue en base a la reforma laboral ya aprobada y a los reformados artículos 32.2 y 38.10 EBEP; definición de un Plan Operativo que conllevara un diagnóstico, propuestas consensuadas y socialmente responsables y un seguimiento de su puesta en marcha con unos objetivos de seguimiento; planes específicos de mantenimiento y racionalización del empleo público; desarrollar una política salarial coherente con la situación económica que se atravesaba; mantenimiento de empleo a cambio, si hubiese sido preciso, de reducciones de salarios y de jornada; programas de formación y de redistribución de efectivos; creación de bolsas de empleo público (hay alguna experiencia en el caso de la Europa del Este y de sus procesos de reestructuración del empleo público); definición de nuevas figuras de situaciones administrativas específicas –redefinición de la excedencia forzosa- para situaciones de crisis económica que permitan no perder el empleo definitivamente tanto para laborales como para funcionarios del sector público, etc<sup>53</sup>.

Medidas que debieran haber sido combinadas con otras de mayor alcance que nos obligasen a repensar el empleo público en el contexto de un nuevo modelo productivo y de racionalización de las estructuras territoriales y que permitieran combinar garantías de estabilidad con dinamismo real del empleo público. De esta forma, y dejando a un lado la idea de que el problema del empleo público es el gasto público que comporta, hubiese convenido reflexionar también sobre algunos puntos que han de valorarse en relación a las relaciones

---

<sup>52</sup> JIMENEZ ASENSIO, en su blog (<http://www.estudiconsultoria.com/>), tras poner de manifiesto la insuficiencia de su regulación normativa, y las verdaderas finalidades de la planificación, también se ha referido a tal extremo indicando que “Sin embargo, la legislación excepcional que se está adoptando por el Estado y por algunas comunidades autónomas en materia de empleo público en un duro contexto de crisis fiscal ha centrado el foco de atención sobre el ajuste duro o directo, pero sin dotar a las organizaciones públicas de instrumentos efectivos para llevar a cabo una planificación de recursos humanos y de optimización (y no solo de recorte) de plantillas. El tiempo pasa rápido y las necesidades se acumulan, muchas administraciones públicas están dirigiendo sus políticas de ajuste de personal hacia los círculos de vulnerabilidad más frágiles (personal laboral temporal, interinos, laborales por tiempo indefinido o, en última instancia, laborales fijos). Dicho en términos más prosaicos: hacia “el recorte” directo de “lo más fácil”. La función pública de carrera permanece hasta ahora incólume. Pero se olvida con frecuencia que estos ajustes “cuantitativos” proyectados sobre los círculos de vulnerabilidad están suponiendo en muchos casos que las administraciones públicas sufran unos procesos de pérdida de conocimiento e innovación en ámbitos estratégicos, dejando immaculados espacios funcionariales (por el mero hecho de serlos) que, en algunos casos, presentan bolsas de ineficiencia o cargas de trabajo muy reducidas y a todas luces evidentes. Sin embargo, las administraciones públicas están maniatadas (no disponen de instrumentos flexibles) para adoptar decisiones en este ámbito funcional”.

<sup>53</sup> Similares propuestas realiza JIMENEZ ASENSIO, R., “Debilidades del marco normativo estructural...”, op. cit., en el volumen colectivo *Crisis económica y función pública*, Thomson Reuters/Aranzadi, Navarra, 2012, para quien es preciso proceder a un desarrollo del EBEP e inclusive a su modificación ya que el mismo presenta debilidades manifiestas: complejo sistema de fuentes y un abanico de instrumentos diferidos que remiten a su concreción al desarrollo del mismo.

laborales en el sector público: no confundir estabilidad con inamovilidad; definición más precisa de los instrumentos organizativos y de las relaciones entre los Cuerpos y los puestos de trabajo; una política salarial fuerte y la introducción decidida de la evaluación del desempeño; potenciación de la figura de la dirección pública con asignación de objetivos, redefinición de procesos, carteras de servicios, procesos presupuestarios, etc.; introducción de la gestión de recursos humanos profesionalizada; mayor profesionalización del empleo público en CCAA y EELL, etc.

Me temo que nada de esto se ha realizado en la mayoría de nuestras Administraciones públicas. Ni mucho ni poco. Nada. En unos casos por desidia del legislador, pero en otros, y hemos de reconocerlo, porque hemos renunciado a emprender medida alguna. ¿Y que se puede hacer ahora?

Lo primero es obvio no seguir improvisando. Una buena política de recursos humanos requiere tiempo. La gestión urgente y diaria se ha de combinar con otra estrategia, más lenta pero necesaria. Si queremos, de verdad, mejorar la situación habremos necesariamente de diagnosticarla. Y, con arreglo, a ello acometer un proceso de planificación que nos permita en un horizonte temporal delimitado subsanar, o al menos paliar, las disfunciones que hemos ido acumulando y acometer las necesarias reformas organizativas que nos permitan enfrentar los retos de futuro.

El resultado que tenemos en estos momentos, a vuelo de pájaro y generalizando el diagnóstico, es que la mayoría de las organizaciones locales se presentan excesivamente departamentalizadas, altamente jerarquizadas, muy especializadas pero con baja polivalencia en los puestos de trabajo y, en definitiva, con algunos importantes desajustes en lo que se refiere a la organización interna y a su productividad<sup>54</sup>. No sabemos ni qué tenemos ni que necesitamos. Más en la medida en que estas organizaciones son de mayor tamaño.

Frente a la extendida idea de que nada se puede hacer sino lo que siempre hacemos, ahora es el momento de repensar la organización. Reflexionar, por una vez, sobre qué organización necesitamos para atender a los servicios que prestamos, qué grado de vinculación han de tener las personas que componen la organización, qué cosas debemos hacer y qué otras no y una vez sabido ello qué puestos de trabajo necesitamos, qué servicios hemos de prestar de forma directa y en qué otros resulta más conveniente su externalización, qué unidades administrativas han de seguir subsistiendo, que otras unidades han de ser remodeladas, cual ha de ser la estructuración interna de las distintas unidades administrativas, si resulta conveniente la existencia de unidades administrativas transversales o comunes en un planteamiento organizativo similar al que se está planteando en el ámbito de la administración de justicia con la denominada “oficina judicial” –y sin perjuicio de su discutible éxito en este ámbito-, analizar y definir los perfiles de puestos de trabajo que necesitamos para el presente y el futuro, valorar la implementación de áreas funcionales, etc. Como se ve nada que dependa del quehacer del legislador, pero tan o más necesario aún que cualquier reforma legislativa por muy necesaria que se nos antoje.

Con altura de miras, por parte de todos, nada nos impide racionalizar nuestra organización. La normativa actualmente vigente, sin necesidad de desarrollo normativo alguno del EBEP, nos permite adoptar medidas como las que se han señalado y marcar, desde el análisis de la organización, una hoja de ruta, en la mayor medida posible no traumática, en cuanto a desvinculaciones, incorporaciones, redefinición de las relaciones de puestos de trabajo y de las tareas atribuidas a éstos, movilidad, política de formación y reciclaje, etc. Ciertamente ese proceso se vería facilitado si los legisladores autonómicos asumiendo la responsabilidad que tienen atribuida, y que gozosamente plasmaron en los nuevos Estatutos de Autonomía, nos otorgan instrumentos adecuados, pero donde no sea así las entidades públicas no pueden escudarse en ese motivo para no emprender políticas, como decimos en la buena dirección, y por las que muchos venimos clamando desde hace años. Lo único que puede suceder es que aminoremos las disfunciones de la organización existente y ese resultado no es menor a la vista de la situación en las que nos encontramos<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> En este empeño no estaría de más tener en cuenta las reflexiones recientemente realizadas por CANTERO MARTINEZ, J. *Claves para la modernización de la estructura funcionarial: la coexistencia ordenada de Cuerpos y Puestos de Trabajo*, Aranzadi, 2016.

<sup>55</sup> De nuevo hemos de traer a colación a JIMENEZ ASENSIO, quien en una entrada en su blog titulada “La (casi) inédita planificación de recursos humanos en el sector público: una necesidad objetiva, más en tiempos de crisis” – puede verse en

Como es sabido, en este concreto aspecto, el artículo 69 del EBEP señala que la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad. De esta forma, y como ha indicado PALOMAR OLMEDA, estos Planes equivaldrían a la regulación de empleo en el ámbito privado con la única diferencia de que en el ámbito público darían lugar a medidas modificativas de la relación de empleo y no necesariamente extintivas<sup>56</sup>.

Otra cosa es que esa legislación sea la más adecuada para afrontar los retos que presenta el momento actual y si no sería aconsejable un cambio normativo que permitiese dar respuesta al difícil escenario en que nos encontramos y que permitiese<sup>57</sup>, y ahí no es poco y entre otras funciones, la conexión de estos instrumentos con los prevenidos en las reformas laborales para la extinción de contratos en el sector público.

---

<http://www.estudiconsultoria.com>- expone que:

“... la planificación de recursos humanos va más lejos de esos objetivos coyunturales, pues debería configurarse como un sistema integral de respuestas a la evolución de las estructuras de personal, adecuándolas a las necesidades de los servicios que en cada momento presta o vaya a prestar cada Administración Pública (a la “cartera de servicios”, como nos ha recordado Javier Cuenca). No obstante, en estos momentos la coyuntura (o la contingencia, si se prefiere) manda, y la planificación una vez más, como ya sucediera en la década de los noventa, aparece atada a las necesidades inmediatas de ajustar los costes de personal de las diferentes administraciones públicas.

Y sigue diciendo que:

“Sin embargo, la legislación excepcional que se está adoptando por el Estado y por algunas comunidades autónomas en materia de empleo público en un duro contexto de crisis fiscal ha centrado el foco de atención sobre el ajuste duro o directo, pero sin dotar a las organizaciones públicas de instrumentos efectivos para llevar a cabo una planificación de recursos humanos y de optimización (y no solo de recorte) de plantillas. El tiempo pasa rápido y las necesidades se acumulan, muchas administraciones públicas están dirigiendo sus políticas de ajuste de personal hacia los círculos de vulnerabilidad más frágiles (personal laboral temporal, interinos, laborales por tiempo indefinido o, en última instancia, laborales fijos). Dicho en términos más prosaicos: hacia “el recorte” directo de “lo más fácil”. La función pública de carrera permanece hasta ahora incólume. Pero se olvida con frecuencia que estos ajustes “cuantitativos” proyectados sobre los círculos de vulnerabilidad están suponiendo en muchos casos que las administraciones públicas sufran unos procesos de pérdida de conocimiento e innovación en ámbitos estratégicos, dejando inmaculados espacios funcionariales (por el mero hecho de serlos) que, en algunos casos, presentan bolsas de ineficiencia o cargas de trabajo muy reducidas y a todas luces evidentes. Sin embargo, las administraciones públicas están maniatadas (no disponen de instrumentos flexibles) para adoptar decisiones en este ámbito funcional”.

En un análisis más reciente vuelve a insistir en la idea y expone: “si hay algo que las administraciones públicas han hecho rematadamente mal durante las últimas décadas es llevar a cabo de forma ineficaz y ineficiente una política de previsión de efectivos. Desde que Andrés Morey escribió hace décadas su excelente monografía sobre este tema (“La determinación de efectivos en la burocracia española y el comportamiento burocrático”, INAP, 1977), lo cierto es que en esos casi cuarenta años transcurridos las organizaciones públicas españolas han demostrado su más absoluta incapacidad para planificar estratégicamente, alinear las necesidades estructurales de personal a los presupuestos y, en fin, gestionar de modo eficiente las plantillas y la cobertura de vacantes estructurales mediante procedimientos continuos de provisión (captación interna del talento) y la convocatoria ordenada y gradual de ofertas de empleo público y de las correspondientes pruebas selectivas. Ciertamente, ni la normativa existente ni los tribunales les han ayudado, pero tampoco ha habido especial interés por el tema, más bien abandono político y técnico. Pocas organizaciones públicas han hecho una política de recursos humanos que incluya una buena gestión de la previsión de efectivos.”

<sup>56</sup> PALOMAR OLMEDA, A. “Ordenación de la actividad profesional”, en AAVV, *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, 2007, pág. 438

<sup>57</sup> El Real Decreto-Ley 202012, de 13 de julio habilita, restringido en este supuesto a la Administración General del Estado, a cada Ministerio en el marco de los Planes de Ordenación de Recursos Humanos para analizar la distribución del personal en los distintos ámbitos y la obligación de adoptar criterios vinculantes de movilidad y asignación de puestos teniendo la competencia para acordar, en su caso, los cambios de adscripción de puestos o redistribución de efectivos, que sean necesarios para una asignación más eficiente y adecuada de los recursos humanos. Pero, como vemos, sin carácter básico por lo que o se produce el desarrollo del EBEP en este aspecto por la legislación autonómica que sería lo preferible, o alternativamente y si esto no se produce, convendría plantearse un cambio en la normativa básica. Necesario en la medida que, en estos momentos, hay una descoordinación de los instrumentos organizativos previstos en la legislación de empleo público y los instrumentos de racionalización de plantillas previstos en el Derecho laboral.