

## REQUISITOS PARA LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE AJUSTE EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL: LA NECESARIA APROBACIÓN DE UN PLAN DE EMPLEO PARA PROCEDER A DESPIDOS COLECTIVOS.

**Federico A. CASTILLO BLANCO.**  
Catedrático de Derecho Administrativo.  
Universidad de Granada

I. Introducción: los hechos que mueven a la reflexión.....	1
II. Un nuevo tiempo requiere nuevas soluciones pero no solo de urgencia: dos años de vértigo en el empleo público. ....	5
III. La reforma laboral aprobada y su impacto sobre las Administraciones públicas: el supuesto de los despidos colectivos públicos. ....	9
IV. La necesidad de expediente previo, de la aprobación de un Plan de Reordenación de recursos humanos y de la negociación de estos.....	17
V. Las dificultades para una actuación racional en el momento presente: especial referencia a las entidades locales.....	20

### I. Introducción: los hechos que mueven a la reflexión.

Después de que el sector privado, en estos últimos años, haya hecho un serio ajuste en el empleo, parece que le ha llegado la hora al sector público.

Creo que podrán coincidir conmigo en que España ha conocido en los últimos treinta años la época de mayor prosperidad y justicia social que nuestro país ha vivido a lo largo de su historia.

Los españoles disponemos hoy de unos servicios públicos de una calidad muy razonable, con una extensión prácticamente universal, y que dan una respuesta satisfactoria a la mayoría de los ciudadanos. En efecto, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios ha puesto de relieve que entre un 60 y un 70% de los ciudadanos se sienten satisfechos con los transportes, la sanidad, la educación, los servicios sociales y la seguridad ciudadana o que más de un 80% consideran que funcionan mejor que hasta hace cinco años o, en fin, y por dar un último dato, algo más del 75% de los ciudadanos está 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 afirman que se les trató mucho mejor, mejor o más o menos igual de lo que se esperaban. No es casualidad. La preparación, la profesionalidad y las capacidades de

nuestros 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 planeta<sup>1</sup>.

¿Es esto, sin embargo, todo lo que se puede decir?. No, de nuevo, me temo que no. Y es que por algunos se cuestiona el tamaño y dimensión de nuestro sector público, aunque con los datos, de carácter global, que nos ofrecen expertos reconocidos desde hace largo tiempo en materia de gestión de recursos humanos en el sector público y que nos merecen plena confianza (LONGO, ETXEBARRIA, entre otros), se puede concluir que, si atendemos a los datos del Boletín estadístico del personal al servicio de las AAPP – 2010, España es el país de la UE-15 con el número más bajo de empleo público (6,5 empleos públicos por 100 habitantes, muy inferior a los 14 de Suecia, 10 de Francia, 17 de Dinamarca y 12 de Finlandia, todos ellos países de gran eficiencia y competencia económica por lo que puede concluirse que España tiene un sector público de tamaño intermedio y que, asimismo, representa un tamaño intermedio el empleo público respecto de la población ocupada.

Si bien esta puede ser una primera conclusión, no es menos cierto, como se ha expuesto, que el crecimiento del salario medio en el sector público fue durante muchos años muy superior al del conjunto de la economía española y que la factura salarial del empleo público aquí es superior al de la media de la OCDE, y la jornada del funcionario español es la más baja de toda la Unión Europea, al menos hasta ahora. Y, ciertamente, si atendemos no a las diferencias entre la subida nominal establecida en las leyes de presupuestos y los incrementos de masa salarial no parece que, inclusive a pesar de que durante cierto tiempo los salarios de los empleados públicos estuvieron congelados, los mismos hayan perdido poder adquisitivo, No, al menos hasta ahora, para todos los grupos de funcionarios ni creo que ello se pueda extrapolar al resto de los empleados públicos<sup>2</sup>.

Cómo han puesto de relieve algunos informes existen algunos desequilibrios que conviene señalar<sup>3</sup>. Según un, sin duda discutido, informe a cada español le cuesta la Administración Pública<sup>4</sup>, 9.816 euros al año de media. La administración vasca es la que más cuesta por habitante con 13.617 euros, seguida de la navarra, (11.704 euros), extremeña (10.644 euros) y aragonesa (10.117 euros), todos ellos por encima de la media nacional. A un vasco le cuesta la Administración Pública 1,5 más que a un madrileño. En Extremadura, el coste por habitante es un 8,4% mayor que la media nacional y un 20% mayor que Madrid. Valencia, Murcia y Madrid son, por este orden, las comunidades cuyo coste de Administración Pública es menor.

Según el Estudio, el 20% del gasto público se destina al pago de nóminas en la Administración mientras el gasto en inversiones reales es del 9,3% del total. Esto significa

---

<sup>1</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)

<sup>2</sup> Puede verse, a este respecto, mi trabajo Sistema salarial, gasto público y apuntes para su reforma en el empleo público español, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 41, págs. 93-125, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2005

<sup>3</sup> *El Coste de la Administración Pública*, dirigido por Mario V. González, EAE Business School, 2009

<sup>4</sup> Puede verse una réplica a dicho informe en *El empleo público en España no es excesivo*, V. Navarro y M. Tur, Colección Estudios, nº 18, diciembre, 2009, Fundación 1º de Mayo, Madrid. Para los autores las tesis mantenidas en dicho Informe pueden ser rebatidas ampliamente y, en su opinión, ni el sector público español es excesivamente grande ni los salarios de los empleados públicos deben decrecer, sino que por el contrario los países con mayor desarrollo presentan una mayor extensión de los servicios públicos.

que el gasto en personal por habitante es 2,6 veces el gasto en inversiones reales por habitante. Valencia, Madrid y Canarias presentan ratios superiores a tres y País Vasco y Castilla y León, inferiores a dos.

De otro lado, se señala que en España, la masa salarial de los empleados de la Administración Pública ha crecido en 37% en los últimos ocho años y los costes salariales de nuestra Administración han pasado de ser 1.608 euros por habitante español en el año 2000 a 2.560 euros en 2008. Si comparamos esta cantidad con Alemania, un país con un aparato administrativo similar al nuestro, se observa que el coste de la masa salarial de la Administración Pública en Alemania solo se ha incrementado un 3,3% y la masa salarial de su Administración Pública ha pasado de costar 2021 euros a 2088 a cada alemán, casi quinientos euros menos que la española. En España, la masa salarial ha crecido en un 37% en los últimos ocho años, y en la UE, un 33%, cifras alejadas del crecimiento del 0,6 que presenta Alemania, bien es cierto que el aumento de la masa salarial española también se explica por el incremento de funcionarios en el aparato autonómico y local con un crecimiento del 95,4%.

En cualquier caso, se subraya que el gasto en personal representa el 30% de los gastos para el total de España, sin embargo, en comunidades como Canarias o la valenciana, el gasto en personal supera el 40%, es decir, que dos de cada cinco euros del gasto público de esas comunidades se destinan al pago de nóminas y personal

El Estudio también compara el coste salarial por empleado del sector público frente al privado y concluye que en España, por término medio, el coste salarial del sector público excede en un 20% el coste por empleado del sector privado.

Ciertamente, los datos son discutibles, los de este y los de similares informes<sup>5</sup>, ya se trate por la muestra utilizada, por las fuentes de que se recogen dichos datos y, porqué no decirlo, por cómo se muestren los mismos. Lo importante, más que el dato en si mismo, es subrayar la tendencia.

**Y es que, en efecto, desde hace ya algunos años, el incremento general de retribuciones que recogen las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado para el conjunto del sector público aparece vinculado a la previsión de crecimiento del Índice General de Precios al Consumo (en adelante IPC), lo que ha generalizado la idea de que en el ámbito público se ha ido acumulando una pérdida de poder adquisitivo derivada de la reiterada falta de coincidencia entre esa previsión y el IPC real.**

**Ahora bien, además del incremento anual que se establece en la Ley de Presupuestos, los empleados públicos ven incrementadas sus retribuciones por**

---

<sup>5</sup> De acuerdo con una encuesta realizada por Randstad y recogida en su informe *Randstad Workmonitor* un 54,7% de los funcionarios no se plantean optar a un ascenso, y un 53,3% expresan que no tienen la necesidad de hacer algo distinto en su puesto de trabajo. Sólo, destaca el estudio, un 11,3% de los funcionarios españoles está realmente interesado en ascender profesionalmente. Mientras que un 54,7% de los empleados públicos no se plantea promocionar en su actual puesto de trabajo y el 44% restante se muestra indiferente ante esta posibilidad. Esta falta de motivación hacia un ascenso también coincide con la escasa necesidad de hacer algo diferente. Un 53,3% de funcionarios expresan que no tienen la necesidad de hacer algo distinto en su puesto de trabajo, frente al 8,7% que sí declara estar buscando un cambio de actividad. El 38% restante se muestra indiferente ante esta pregunta.

**diversas causas, y entre las que no es una menor el impacto de la negociación sindical, que se traduce en subidas adicionales de retribuciones al margen de previstas presupuestariamente. Su análisis pone en cuestión, al menos con carácter general, la creencia generalizada sobre la pérdida acumulada de poder adquisitivo en el conjunto del sector público. No es así, ni en el conjunto de los empleados públicos, ni lógicamente si partimos de dicha afirmación para grupos importantes de empleados, bien es cierto que la afirmación podría ser más cierta en el caso de empleados salariales correspondientes a los grupos más inferiores del empleo público o en algunos colectivos determinados.**

Si exclusivamente atendemos a los datos que ponen en relación los incrementos previstos en los presupuestos y el IPC si que podría llegarse a esa inicial conclusión. Pero mejor demos cuenta, para poder entender lo que quiere decirse, de un ejemplo real referido a un período de tiempo determinado. El análisis de los datos de incremento anual de retribuciones para los empleados públicos relacionado con la evolución del IPC arroja un diferencial de 15 puntos, medido entre los años 1992-2003, lo que llevaría, en principio, a concluir una media de más de un punto anual de “pérdida de poder adquisitivo” de los salarios, si éstos los medimos sólo con estos dos parámetros. No es esta la conclusión que se lleva si se analiza la evolución de la masa salarial

A lo largo de estos años nos hemos 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. Hemos sido eficaces, a la vista de los resultados, pero, sin duda en menor medida, eficientes.

El resultado, 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. Más en la medida en que estas organizaciones son de mayor tamaño.

En suma, hemos acumulado serios desajustes y las noticias de presentación de expedientes de regulación de empleo por parte de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos empieza a inundar los medios de comunicación. La reciente reforma laboral, junto a las medidas para la sostenibilidad financiera de municipios y CCAA, parece acelerar, además, el proceso. ¿Es esto posible, sin más, en nuestras administraciones públicas? ¿De verdad es independiente la aprobación de un Plan de Empleo y de la oportuna modificación de la relación de puestos de trabajo del correspondiente expediente para el despido colectivo –antes expedientes de regulación de empleo- en todos los supuestos?

No me cabe duda de que en las próximas semanas asistiremos a noticias de despidos colectivos, ya asistimos a ellas, en gobiernos municipales, de todos los signos políticos, de nuestro país. ¿Es esto posible, sin más, en nuestras administraciones públicas? ¿De verdad es innecesario cualquier trámite administrativo previo de definición de la voluntad

del órgano administrativo del correspondiente expediente de despido colectivo en todos los supuestos?<sup>6</sup>.

## II. Un nuevo tiempo requiere nuevas soluciones pero no solo de urgencia: dos años de vértigo en el empleo público.

Reflexionar, acerca del empleo público, en un escenario temporal como el que acontece en los momentos actuales y en el que los ajustes fiscales a fin de reducir el gasto público, en los que la insuficiencia financiera de las entidades públicas alcanza dimensiones hasta ahora no conocidas y en que la sensación, que parece un hecho ineludible, de que es preciso acometer reformas estructurales importantes en el conjunto del sector público del país, nos sitúa en un escenario en que, al menos desde mi punto de vista, bien haríamos en conciliar las urgencias del presente con las necesarias previsiones para el futuro.

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, según parece, será la lógica que habrá de presidir la actuación de las Administraciones públicas en los próximos años. 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 y, por este tipo de actuaciones, ha 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 acercan a reflexionar sobre el empleo público en este país. Desarrollo

---

<sup>6</sup> Ciertamente, y en ciertos supuestos (servicios no obligatorios como, a título de ejemplo pueden señalarse, las radios o televisiones municipales), las reflexiones que a continuación siguen tendrían una menor aplicación sin perjuicio de que siempre los elementos reglados para el ejercicio de una potestad discrecional estén presentes: competencia y procedimiento previo a la adopción de dicha decisión que justifique la misma y, en su caso, modificación de la relación de puestos de trabajo.

<sup>7</sup> En efecto, la Resolución de 22 de octubre de 2009 de la Secretaría 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"

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 por no decir tan urgentes cómo las que se avecinan de distinto signo. 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>:

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, me temo, deberemos superar durante un período no corto de tiempo y, aún más, quizás deberemos plantearnos nuevos paradigmas en el cómo, qué y de qué modo pueden y deben abordarse estas cuestiones.

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

---

<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 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.

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.

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

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>9</sup>.

---

<sup>9</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 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

También como ya sabemos el cambio de gobierno, tras el proceso electoral, y 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, no sólo ha mantenido la congelación salarial con lo que, de hecho, de nuevo se pierde poder adquisitivo sino que también ha añadido a dicha medida la suspensión de las aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación con lo que, considerándose estas aportaciones retribuciones diferidas, se puede concluir que efectivamente se siguen recortando en su cuantía el salario de los empleados públicos aun cuando, como se anuncia, tan solo sea de forma temporal.

Las singularidades de los empleados públicos no acaban ahí en el actual momento y es que, ha de unirse a esta situación, que un conjunto de instituciones claves, como algunas otras materias reguladas en el EBEP, tienen una aplicación diferida a que efectivamente se promulgue la correspondiente legislación de desarrollo, de acuerdo con la disposición final cuarta que regula la entrada en vigor de éste, lo que otorga un cierto carácter transitorio a la regulación en la actualidad vigente en la mayoría de las entidades públicas del país –dado que hasta ahora la legislación de desarrollo solo se ha realizado puntualmente en algunas Comunidades Autónomas-, pero lo que es peor se trata de una normativa que, al menos desde mi punto de vista, tiene poca capacidad de enfrentar adecuadamente los desafíos del momento presente, sobre todo si se tiene en cuenta la reciente reforma laboral y la aplicabilidad a las entidades del sector público de las previsiones sobre extinción de contratos de trabajo por causas económicas, organizativas y técnicas (disposición adicional segunda RD Ley 3/2012)

Mientras tanto el desarrollo del EBEP 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, etc., que han emprendido, en mayor o menor medida, con mayor o menor fortuna, y a mayor o menor velocidad, dicha labor<sup>10</sup>,

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>10</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*

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.

Pero, 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 tenidos en cuenta en el desarrollo legislativo del EBEP y no, simplemente y, como hasta ahora está aconteciendo, aplicar simple y casi en forma exclusiva la técnica del ajuste y algo de esto está presente en la reciente reforma del mercado laboral al menos en lo que se refiere al sector público. 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 se presentan en el momento actual abordamos 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 como hasta ahora, en la esperanza del crecimiento indefinido.

En efecto, creo que todos somos conscientes de que, fruto del momento expansivo de nuestra economía, en los últimos años hemos ido aplazando un conjunto de medidas que, aun siendo necesarias, planteaban retos y dificultades que el continuo crecimiento permitía demorar. Y, precisamente por ello, hemos acumulado digamos algunos desajustes que conviene 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 locales, etc y hacerlo, además, con menos medios.

### **III. La reforma laboral aprobada y su impacto sobre las Administraciones públicas: el supuesto de los despidos colectivos públicos.**

El reciente RD Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral ha puesto sobre la mesa, sin duda, un nuevo escenario en las relaciones laborales del sector público y no sólo para el denominado instrumental, sino también y con directa aplicación a las estructuras centrales de nuestras Administraciones públicas.

La reforma emprendida, guiada según confiesa su propia Exposición de Motivos, busca dotar a las empresas de mecanismos de flexibilidad interna alternativas al despido. Y, de esta forma, ya se trate de las medidas referidas a la clasificación profesional de los trabajadores (artículo 22), la distribución, modificación o reducción de la jornada (artículo 34, 41 y 47), traslados geográficos (artículo 40), modificación del sistema de remuneración y su cuantía (artículo 41), descuelgue de convenios colectivos (artículo 82), etc. puede concluirse que son medidas que, sin perjuicio de que requiera un estudio sosegado determinar el alcance y los matices que puede presentar su aplicabilidad al sector público y en qué condiciones, suponen sin lugar a dudas un nuevo planteamiento de las relaciones laborales que afectan a este sector de los trabajadores de nuestro país.

---

*necesaria inversión, así como la puesta en marcha de una potente unidad de recursos humanos exige gasto”.*

Únase a lo anterior que dichas medidas, adoptadas desde el punto de vista del mercado laboral privado, en la mayoría de sus aspectos también son aplicables al mercado laboral público pero me temo que su conexión con la legislación de empleo público puede no haber sido perfectamente sincronizada. Es más, en algún caso concreto, se da un paso atrás en la línea que emprendió el Estatuto Básico del Empleado Público respecto de la unificación de condiciones de trabajo del personal laboral y del personal funcionario y la propia reforma, respecto del sector público, viene inspirada en una filosofía que, desde luego, no fue la que inspiró la última reforma del empleo público.

Pero, sin duda, la medida que mayor impacto mediático ha tenido ha sido la posibilidad de instrumentar los denominados popularmente expedientes de regulación de empleo, en realidad y en la terminología actual despidos colectivos, en el sector público recogida en la Disposición Adicional Segunda del RD Ley citado<sup>11</sup>. A ello vamos a dedicar la presente reflexión.

Como sabemos, y hasta el momento presente, había una discusión abierta, sobre la aplicabilidad de dichos instrumentos en el sector público con jurisprudencia que transitaba en distintas direcciones y opiniones doctrinales diversas sobre si era posible la utilización de este instrumento en el sector público y si, en definitiva, los artículos 51 y 52 del ET podían ser aplicados para extinguir contratos de trabajo en nuestras Administraciones públicas. Desde luego, prima facie y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 7 del EBEP, no pareciera que pudiese oponer normativamente su inaplicabilidad. Pero lo cierto es que la solución no era tan sencilla

Los argumentos contrarios a su aplicación discurrían por distintos derroteros: autonomía financiera de las AAPP que les permite adoptar otras medidas como subir impuestos o adoptar otras alternativas distintas al despido colectivo, la obligación de éstas de prestar los servicios públicos de manera permanente y continua, etc. También los había a favor, verbigracia, el principio de eficacia de las Administraciones públicas que obligaría a optimizar los recursos humanos disponibles, que la legislación laboral no distingue entre empresas lucrativas y las que no lo son, etc.

---

<sup>11</sup> La bibliografía sobre los despidos colectivos y objetivos es abundante. Entre otros, puede verse NAVARRO NIETO, F. Los Despidos Colectivos, Cívitas, Madrid, 1996; DESDENTADO DAROCA, E. La intervención administrativa en los despidos colectivos: naturaleza y procedimiento, en Relaciones Laborales, Tomo-I, 1996; CASAS BAAMONDE, M.E. Causalidad del despido colectivo, autorización administrativa y negociación colectiva en Relaciones Laborales, nº 19, 1996; ALBIOL, I. Extinción del contrato de trabajo por causas económicas o técnicas en AA.VV. (Dir. E. Borrajo) Comentarios a las Leyes Laborales: El Estatuto de los Trabajadores, Tomo IX, Vol. 2, Edersa, Madrid, 1989; MONEREO, J.L. Los despidos colectivos en el ordenamiento interno y comunitario, Cívitas, Madrid, 1994; MARTÍNEZ GIRÓN, J. Despidos colectivos: libertad de empresa y acción administrativa en España en BORRAJO E. (dir.) La reforma del mercado de trabajo, Actualidad editorial, Madrid, 1993; y ss. GOERLICH, J.M. "Los despidos colectivos" en AA.VV. (Dir. E. Borrajo) Comentarios a las Leyes Laborales: La reforma del Estatuto de los Trabajadores, T-II, Edersa, Madrid, 1994; VALDÉS, F. "Intervención administrativa y despidos económicos: funciones, disfunciones y tónica en Relaciones Laborales, T-I, 1994; MONEREO-FERNÁNDEZ AVILÉS, El despido colectivo en el derecho español. Estudio de su régimen jurídico, Aranzadi, Pamplona, 1997; FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. Expedientes de regulación de empleo, Trotta, Madrid, 1993. GONZÁLEZ-POSADA, E. La configuración del despido colectivo en el Estatuto de los Trabajadores en Actualidad Laboral, nº 23, 1995; NAVARRO-SAEZ, La flexibilidad en la nueva relación de trabajo, CGPJ, Madrid, 1998. MARTÍNEZ EMPERADOR, R. El despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción: criterios jurisprudenciales en AL, nº 11, 1997.

Pero, ciertamente, y frente a estos argumentos, la reforma laboral acontecida en 2010, y la consiguiente modificación de esos preceptos incluyendo cláusulas específicas para las AAPP<sup>12</sup>, pareció despejar en cierta medida su aplicabilidad al sector público bien es cierto que no sin, como decíamos, la subsistencia de cierta discusión tanto doctrinal como jurisprudencial.

La reforma laboral, recientemente acontecida, despeja cualquier clase de duda sobre dicha aplicación y de esta forma su Disposición Adicional Segunda que añade una Disposición Adicional Vigésima al Estatuto de los Trabajadores deja franco el camino para la realización de despidos colectivos en el ámbito público. La pregunta, sin embargo y volvemos a realizarla, es ¿se puede aplicar sin más esta disposición prescindiendo del resto del ordenamiento jurídico y, más en concreto, del Estatuto Básico del Empleado Público?

Cómo sabemos esa norma de carácter básico dedicó, por primera vez, disposiciones específicas sobre el personal laboral al servicio de nuestras Administraciones públicas. En efecto, a lo largo de su articulado, los preceptos del EBEP desde este punto de vista pueden clasificarse en diversas categorías: una primera, de carácter común cuando se refiere a los empleados públicos en general, y que, por ello, ha de entenderse referida a funcionarios públicos y personal laboral; una segunda, de carácter exclusivo para los funcionarios públicos; y, por último, una última categoría, que establecería normas solamente referidas al personal sujeto al régimen laboral.

En cuanto a los preceptos de carácter común cabe referirse de forma principal a los derechos y deberes de los empleados públicos, a salvo de la inamovilidad característica de los funcionarios públicos, y que quedan prácticamente unificados si salvamos algunos aspectos, también numerosas normas referidas al acceso reciben igual tratamiento, como lo relativo al régimen disciplinario y otros aspectos referidos a la negociación, la ordenación de la actividad profesional, la planificación de recursos humanos, etc.

De otro lado, el artículo 7 del EBEP establece inequívocamente que el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan. Pues bien, si esto es así resulta del todo procedente que nos preguntemos si la medida contenida en la Disposición Adicional Segunda es aplicable prescindiendo de otros instrumentos que justifican en el ámbito de las Administraciones públicas la adopción de dichas medidas y que, al menos desde mi punto de vista, son de obligada tramitación previa a la adopción de las medidas contempladas en la reciente reforma laboral en lo que respecta a los trabajadores del sector público.

Desde mi punto de vista, y digámoslo ya desde el inicio, ello no es posible. Las decisiones empresariales son libérrimas, absolutamente discrecionales y no están sujetas sino a lo dispuesto en el Derecho laboral. Bien es cierto, que profundizando en la libre voluntad empresarial unos de los aspectos fundamentales de la reforma acontecida es que desaparece el denominado juicio de razonabilidad existente hasta ahora, que requería una conexión directa entre el diagnóstico realizado y las medidas adoptadas, y que era la

---

<sup>12</sup> Como es conocido el artículo 52 en la reforma laboral realizada en 2010 incluyó una causa específica de despido objetivo, que se mantiene en la redacción actual, en aquellos supuestos de Planes y programas finalistas si se producía una insuficiencia en la consignación presupuestaria sin que fuese necesario demostrar situaciones parejas de deterioro económico.

base de la intervención durante el procedimiento de la Inspección de Trabajo y a los propios jueces guiaba en su análisis sobre la procedencia del despido.

En mi opinión, la situación es distinta en el caso de las Administraciones Públicas cuando actúan como empleadores ya que éstas requieren para la adopción de sus decisiones en este campo, junto a títulos de intervención, justificar adecuadamente de forma previa la racionalidad, objetividad y servicio al interés general de las distintas decisiones que adoptan, también, en el ámbito de la aplicación de las normas del ordenamiento jurídico laboral. Sin excepciones y a pesar de lo establecido en la reforma.

Pero, acerquémonos a las características de la norma objeto de análisis. En concreto destacan las siguientes:

- a) Su ámbito de aplicación que viene referido a todo el sector público incluido en el artículo 31 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público<sup>13</sup>. Lo que, desde luego, plantea un problema interpretativo de enorme relevancia consistente en si, al enumerar dicho precepto, de forma independiente a las Administración territorial y a la eventual instrumental dependiente de ésta la insuficiencia económica como causa de despido ha de referirse a toda la Administración o cabe tan solo que se refiera a la entidad instrumental dependiente de ésta<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Recordemos que a los efectos de esa Ley, se considera que forman parte del sector público los siguientes entes, organismos y entidades:

- La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.
- Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.
- Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
- Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) a f) del presente apartado sea superior al 50 %.
- Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la legislación de régimen local.
- Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 % por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.
- Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.
- Cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.
- Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores.

<sup>14</sup> Téngase, en cuenta para la aplicación de esta causa en el sector instrumental local que la Administración instrumental es una forma de prestación de los servicios públicos, entre otros, algunos de naturaleza obligatoria y su suficiencia o insuficiencia financiera viene dada en la mayoría de los casos por el mantenimiento o disminución de la aportación que realiza la entidad matriz. Por otro lado, no estamos ante una Administración distinta, sino frente a una ficción jurídica creada, precisamente, para ser más eficiente, pero es que, además, en muchos casos estas entidades no tienen personal propio, sino personal del propio

- b) En segundo lugar destaca que es una norma habilitante, no de necesaria aplicación ni siquiera de aplicación preferente a otras medidas, para proceder a despedir al personal laboral al servicio de los entes públicos incluidos en su ámbito de aplicación (artículo 3.1 TRLCSP).
- c) Los procedimientos a seguir vienen marcados en el artículo 51 y 52 c) del ET lo que no quiere decir que reiterémoslo, en forma previa a la utilización de estos procedimientos, no habrá que seguir cualesquiera procedimientos administrativos que sean preceptivos y que<sup>15</sup>, además, deberán ser realizados por el órgano competente (elementos reglados del ejercicio de la competencia)
- d) Dentro de estos últimos la propia norma señala que habrá de realizarse en el marco de los procedimientos preceptivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera lo que parece indicar que el título habilitante serán los planes previstos en dicha normativa a estos efectos teniendo en cuenta que en el caso de las Corporaciones locales se exige, en todo caso, una situación de equilibrio o superávit presupuestario. Luego nos referiremos a ello.
- e) En cuanto a las causas, comunes a los despidos colectivos y objetivos, establecidas son las siguientes<sup>16</sup>:

ente matriz que ocupan puestos de trabajo en el ente instrumental y que la Administración territorial de la que dependen es su sucesora universal en sus derechos y obligaciones. En este sentido, no está de más recordar que la causa deliberadamente provocada, es decir, aquellos comportamientos dirigidos a buscar la crisis, resultan ineficaces a la hora de justificar el despido (por todas, la STS de 17 de julio de 2008, RJ 6146).

Por otro lado, la jurisprudencia (véase, a estos efectos, STS de 14 de mayo de 1998, Rec. 3539/199) ha mantenido que cuando se aleguen "*causas económicas*", la unidad de referencia deberá ser la "*empresa*" y no el "*centro de trabajo*", sin embargo, y por el contrario, cuando se aleguen "*causas técnicas u organizativas*" parece que podrán ser estas entidades instrumentales. Ahora bien, en los supuestos de grupos de empresas (supuesto perfectamente aplicable a nuestro caso), la "*causa económica*" se contempla a nivel del grupo y no de cada empresa siempre que pueda levantarse el velo de la personalidad jurídica como acontece en entre las Administraciones territoriales y sus entidades instrumentales (por todas, STS de 23 de enero de 2007, Rec. 641/2005).

<sup>15</sup> No me refiero, es obvio, a la autorización administrativa previa para proceder al despido colectivo que, como es conocido, ha desaparecido del artículo 51 ET, aunque lo cierto es que la misma y la configuración de las causas era uno de los elementos básicos que, en líneas generales, daban respuesta en el Derecho interno a lo establecido en la Directiva Comunitaria 75/126/CEE, de 17 de Febrero, así como a la 92/56/CEE, de 24 de Junio, que modifica la anterior (hoy codificadas en la 98/59/CEE, de 20 de Julio), si bien en la mayoría de los países, al igual que ahora en el nuestro, no tenía efectos autorizatorios sino más bien mediador y de realización de propuestas. Los argumentos a favor y en contra de su mantenimiento son variados: garantía del principio de estabilidad en el empleo, por un lado, y procedimiento que hace inefectiva la medida y causa disfunciones por el otro fundamentalmente. Véase, a estos efectos, GOERLICH PESET, J.M. Informe técnico jurídico sobre el despido colectivo en la Europa comunitaria" en Actualidad Laboral, nº 11, 1993, pp. 171 y ss.

<sup>16</sup> Importadas desde las causas que eran de aplicación a los trabajadores pertenecientes al sector privado la separación causal deriva de la jurisprudencia de nuestros tribunales. Véase, a estos efectos, la SSTS de 14 de junio de 1996 Rec. 3099/1995 y 13 de febrero de 2002, RJ 3787. En cualquier caso, son causas distintas y basta con que se de una de ellas para justificar un despido colectivo, aunque pueden concurrir conjuntamente dos de ellas o todas ellas (por todas, STS de 13 de marzo de 2002, Rec. 1436/2001), ya que pueden estar relacionadas entre sí.

Tengo serias dudas de que en la redacción utilizada, en el sector público, sea lo más adecuado. De esta forma, a diferencia de las causas económicas, las técnicas y organizativas no se proyectan en el plano de la

\* Causas económicas: insuficiencia presupuestaria sobrevenida (parece que habrá de entenderse el adjetivo como no esperada o imprevisible), y persistente (cuando se produce durante tres trimestres consecutivos<sup>17</sup>) para la financiación de los servicios públicos correspondientes<sup>18</sup>.

\* Causas técnicas: cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de prestación del servicio público (lo que parece apuntar a la introducción de tecnología que permita prescindir de trabajadores por lo que, al menos en este supuesto, habrá de acreditarse la concurrencia de dicha circunstancia).

\* Causas organizativas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del sector público (lo que parece indicar que se trata de medidas adoptadas para externalizar la prestación de determinados servicios).

Cabe indicar también que, exclusivamente en relación al sector público, no es posible el denominado “ere suspensivo” y es que, en efecto, la Disposición Adicional Tercera que establece que lo previsto en el artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores no será de aplicación a las Administraciones Públicas y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de una o varias de ellas y de otros organismos públicos, salvo a aquellas que se financien mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado.

Desde luego la norma, ya en su redacción, plantea numerosas cuestiones: al menos en lo que se refiere a las causas técnicas y organizativas se trata de conceptos jurídicos indeterminados y, por ello fiscalizables jurisdiccionalmente sobre la razonabilidad en su aplicación a pesar de que haya desaparecido dicho juicio en el trámite previo; si la estructura de norma “abierta” que se traduce en la expresión “entre otras” resulta adecuada en el sector público, si el computo de los trimestres consecutivos se ha de hacer a partir de la entrada en vigor de la norma o no, si se exige o no un número mínimo de trabajadores afectados dependiendo del número de empleados de la empresa según lo previsto en el artículo 51, en este caso el denominado despido colectivo, o no en el

suficiencia financiera (rentabilidad en el caso de las AAPP), al que sólo se refieren de forma indirecta, sino que se proyectan, en el mercado privado, respecto de la mediatamente; se proyectan, en el mercado privado, sobre el plano de la competitividad ¿es esto aplicable a nuestras Administraciones públicas?. No digo que el principio de eficacia de la acción administrativa no pudiera ampararlas digo, simplemente, que quizás la posición constitucional de la Administración pública exigiría un replanteamiento de las causas en ésta y los procedimientos para llevarlas a cabo.

Bien es cierto, por otro lado, que en la jurisprudencia laboral la alegación por parte del empresario de una causa errónea no invalida por ello el despido si existen realmente otras causas, ya que *“lo que ha de acreditarse es la... racionalidad de la medida en orden a conseguir unos objetivos cuya realización ha de determinar la superación de las dificultades que afectan a la empresa, pero la calificación jurídica no es determinante ante la suficiencia de las circunstancias concurrentes”* (STSJ de Andalucía/Sevilla, de 18 de septiembre de 2009, Rec. 488/2009).

<sup>17</sup> Parece que la expresión utilizada, al escoger el trimestre como unidad de cómputo, indica que es el resultado del trimestre el que ha de tenerse en cuenta con independencia del resultado de los meses incluidos en dicho trimestre.

<sup>18</sup> Lo que, desde luego, despeja algunos de los argumentos para oponerse a la aplicación de estos instrumentos en el sector público que, recordemos, se basaban, entre otros motivos, en la obligación de mantenimiento de los servicios públicos que habían de prestarse de manera regular y continua. Además, nótese que la reforma no distingue entre servicios públicos obligatorios o no.

supuesto de despidos objetivos según lo dispuesto en el artículo 52 c) del Estatuto de los Trabajadores que permite, en estos supuestos, que el número de trabajadores afectados sea menor y si tiene una regla especial de cómputo en el caso de la Administración pública que cuenta con personal laboral y funcionario, forma de cómputo del período de noventa días previsto para los despidos colectivos y los eventuales fraudes de ley en que se puede incurrir, etc.<sup>19</sup>

Pero, con independencia del análisis que se realice de la mayor o menor fortuna en la redacción de la norma que no es objeto de este comentario, se podrá coincidir en que los objetivos de la misma no son, no podrían serlo constitucionalmente, despedir personal laboral –su propio Preámbulo lo establece así–, éste es tan solo un instrumento más para atender a la suficiencia financiera y la sostenibilidad económica de nuestras Administraciones públicas<sup>20</sup>, ya que el objetivo será, sea en un supuesto u otro de los previstos, conseguir la viabilidad y la mayor eficiencia de la entidad pública de que se trate, ya que, en otro caso, se estaría incurriendo en desviación de poder. Recuérdese, a estos efectos, que nuestra Constitución, en su artículo 53.3 que el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios recogidos en el capítulo III informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos y el derecho al trabajo, bien es cierto que con arreglo a las leyes que lo regulen, se encuentra entre dichos principios de carácter económico-social.

Y si esto es así, si ese es el objeto la misma, reiteremos su carácter habilitante, no parece que los presupuestos para su aplicación exclusivamente coincidan con las causas que habilitan para su ejercicio en el caso de las Administraciones públicas. Quiere decirse que, con independencia de la necesaria concurrencia de esas causas lo que ha de ser objeto de constatación en el expediente preceptivo con arreglo a los instrumentos establecidos en el empleo público, la misma no necesariamente debiera de ser aplicada, o serlo en menor medida, si existen otros cauces menos lesivos para el interés general, y más favorables al mantenimiento del empleo, a fin de que su aplicación no fuese en contra del principio de razonabilidad de la actuación de la Administración pública y la prohibición de la arbitrariedad que rige su actuación.

De ahí, precisamente, lo contradictorio que resulta el tenor de la Disposición Adicional Tercera al no permitir, como se ha expuesto, los denominados Eres suspensivos y que, a mi juicio, sólo encuentra explicación en evitar que los costes se trasladen de una Administración a otra con un resultado final respecto del déficit consolidado idéntico.

De esta forma, ya sea para que quede debidamente justificada que esa situación económica de insuficiencia solo cabe hacerle frente con una reducción de los medios personales, o que, en cualquiera de los otros supuestos, sólo la presentación del expediente de regulación de empleo es la única medida de entre todas las posibles, dicho

---

<sup>19</sup> En torno a todas estas cuestiones es de sumo interés la consulta de BLASCO PELLICER, A. *"El paradigma de la reestructuración empresarial: el expediente de regulación de empleo"*, en López Gandía, J. y Blasco Pellicer, A. (Coordinadores), *"Crisis de Empresa y Derecho del Trabajo. IV Jornadas universitarias valencianas de derecho del trabajo y de la seguridad social"*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, págs. 119 a 184.

<sup>20</sup> Curiosamente, y aunque la indemnización aplicable al despido colectivo es idéntica a la del despido objetivo individual, es decir, 20 días de salario por año de servicio con el límite de doce mensualidades manteniéndose lo ya establecido, sin embargo, y al ser necesario ahora un preaviso de 15 días (artículo 53.1 ET) se encarece éste.

extremo deberá acreditarse en un expediente previo administrativo que deberá justificar que no pueden adoptarse otras medidas (supresión de servicios no obligatorios, reestructuración de jornadas, reducción salarial, supresión de fondos sociales, etc...) y que concurre la razonabilidad de la adopción de esa medida y eso tiene un cauce en las Administraciones públicas que por cierto, no se reducen a los órganos unipersonales de las entidades locales.

Dicha interpretación la avala, además, el propio procedimiento previsto para hacer efectivos los despidos colectivos. En efecto, el artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores, en la redacción dada por la reforma laboral recientemente acontecida establece, pensando en el sector privado pero luego haciéndolo de aplicación al público, diversas consideraciones amén de suprimir la autorización administrativa previa que se sustituye por un papel mediador sin facultades ejecutivas o decisorias, a saber:

- Un periodo de consultas de una duración no superior a treinta días o de quince días en las empresas de menos de cincuenta trabajadores. Ahora bien, dicho período de consultas ha de realizarse con un objetivo mínimo: posibilidades de evitar o reducir los despidos colectivos y de atenuar sus consecuencias mediante el recurso a medidas sociales de acompañamiento, tales como medidas de recolocación o acciones de formación o reciclaje profesional para la mejora de la empleabilidad.

Pues bien, el acuerdo en el seno del período de consultas puede alcanzarse con la mayoría de la representación unitaria o sindical, pero ¿pueden los minoritarios ejercer la acción colectiva sin quedar vinculados al mismo? ¿Qué seguridad jurídica presentará dicho acuerdo? ¿Se habilitan acuerdos de eficacia limitada?

- La apertura del período de consultas exige una comunicación, acompañada de una memoria explicativa, que, entre otros extremos, deberá consignar los criterios tenidos en cuenta para la designación de los trabajadores afectados (teniendo en cuenta la prioridad de permanencia en la empresa de los representantes sindicales según lo previsto en el artículo 52 c ET)<sup>21</sup>.

- Se establece como preceptivo, aunque no vinculante, el informe de la Inspección de Trabajo sobre los extremos comunicados por el Empresario y el correcto desarrollo del período de consultas, sin perjuicio, claro está, de la incidencia que el mismo pueda tener en el posterior conflicto judicial.

- La introducción de la obligación de negociar de buena fe con vistas a la consecución de un acuerdo (cláusula que, como se sabe, también fue introducida en el EBEP para el marco de la negociación colectiva funcional).

- El despido se materializa, de forma idéntica al despido objetivo individual y tras la finalización del período de consultas, mediante carta de despido con preaviso y puesta a disposición de la indemnización legal a que se hizo referencia en un pie de página

---

<sup>21</sup> No obstante, en el Convenio Colectivo de aplicación o, en el propio período de consultas, pueden establecerse prioridades de permanencia a favor de otros colectivos o situaciones especiales (discapacitados, género ¿?, cargas familiares, etc...). ¿Cabe plantear aquí otra singularidad en el sector público y es que, dado que en el sector público el acceso ha de ser en base a mérito y capacidad, sean estos criterios a tener en cuenta en la preferencia para la extinción de los contratos

anterior<sup>22</sup>. La efectividad del despido deberá respetar al menos el plazo de treinta días computado desde el inicio del período de consultas.

Pues bien, sin perjuicio de ello, la tesis que se mantiene en el presente trabajo es que, al menos en lo referido a las entidades públicas que se incluyen en el ámbito de aplicación del EBEP, ello exige la tramitación previa de un Plan de Empleo -ineludible, en cualquier caso, en las causas técnicas u organizativas- que es precisamente la base de lo que constituirá la memoria referida en el ámbito público, conforme a lo establecido en el artículo 69 del EBEP de aplicación preferente a lo dispuesto en la legislación laboral común según lo dispuesto en el artículo 7 de dicha norma.

#### **IV. La necesidad de expediente previo, de la aprobación de un Plan de Reordenación de recursos humanos y de la negociación de estos.**

A lo largo de estos años nos hemos 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. Hemos sido relativamente eficaces, a la vista de los resultados, pero, sin duda en menor medida, eficientes.

El resultado, 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. Más en la medida en que estas organizaciones son de mayor tamaño.

Pues bien, las urgencias del momento presente parecen que nos sitúan justo en la posición contraria. El hecho es, en un caso u otro, el mismo: la adopción de medidas sin dejar espacio a la reflexión y a la búsqueda de la mejor solución. No es el mejor camino posible o, al menos, habrá que combinar ambos, es decir, medidas de ajuste, pero también medidas a medio y largo plazo

Ahora, sin embargo, en mi opinión es un buen momento de repensar la organización. No sólo para emprender Planes de Empleo que nos permitan determinar, si la situación económica así lo exigiese, qué puestos en la organización son prescindibles, ya se trate de personal laboral o funcionario, atendiendo a las circunstancias del momento presente y si no son posibles otras deseables soluciones, sino más allá de esa política de ajuste para 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, qué servicios hemos de prestar de forma directa y en qué otros resulta más conveniente su externalización, qué unidades administrativas han de seguir subsistiendo, qué sector instrumental ha de subsistir, qué 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

---

<sup>22</sup> De nuevo surgen cuestiones específicas cuando el empleador es una Administración pública: ¿Es esto aplicable a nuestras Administraciones públicas? ¿No ha de plasmarse en un acto administrativo la voluntad extintiva de la Administración de que se trate que exigirá, además, la preceptiva notificación para que surta eficacia?. Si aún la respuesta fuera negativa ¿no debería ser así?.

se está planteando en el ámbito de la administración de justicia con la denominada “oficina judicial”, los perfiles de puestos de trabajo que necesitamos para el futuro, etc.

Con altura de miras, por parte de todos, nada nos impide racionalizar nuestra organización y reducir los costes de la misma. La normativa actualmente vigente, sin necesidad de desarrollo normativo alguno del EBEP, nos permite adoptar 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 locales 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.

Como es sabido, en este concreto aspecto, el artículo 69 del EBEP, artículo de común aplicación a personal laboral y funcionario, 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>23</sup>. En la actualidad ya sabemos, que al menos en lo que se refiere al personal laboral, también pueden dar lugar a éstas, pero he aquí la cuestión no necesariamente a éstas

Y es que tendremos que preguntarnos ¿dónde está establecido que la reducción de los medios personales necesariamente haya de referirse al personal laboral y no haya de realizarse mediante otras alternativas?. De nuevo hemos de subrayar que la actuación de la Administración pública ha de ajustarse a unos parámetros de objetividad y racionalidad en su actuaciones que no permiten acudir, sin más, a un despido colectivo, salvo que éste, y después de la necesaria motivación de la medida, resulte ser el único medio posible para conseguir los objetivos de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en la ejecución del gasto necesariamente exigibles.

Y esta reflexión anterior nos conduce a mantener que preceptivamente, y de forma previa, habrá de justificarse, en el expediente previo a su presentación, que esta es la única medida posible y porqué pertenece exclusivamente al personal laboral los trabajadores afectados, salvo que se pretenda actuar arbitrariamente o de forma discriminatoria<sup>24</sup>. En todo caso, y en el supuesto de que otras medidas menos gravosas no fuesen posibles, se

---

<sup>23</sup> A. PALOMAR OLMEDA, “Ordenación de la actividad profesional”, en AAVV, *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, 2007, pág. 438

<sup>24</sup> De nuevo la actuación del empresario privado dista de la de la Administración pública. Aquél le bastará probar que no hay discriminación, la Administración pública, además recordémoslo de nuevo, habrá de actuar con objetividad (STSJ de Madrid de 26 de marzo de 2007).

tratará de que sobran puestos de trabajo en una Administración concreta, con independencia de su régimen jurídico laboral o funcionarial, y una vez realizado el estudio pertinente que acredite que un puesto de trabajo no fuese necesario por causas técnicas u organizativas o, alternativamente, porque económicamente es inviable el mantenimiento de la plantilla en su actual configuración lo que no hace sino responder a la necesaria motivación de la medida por ser restrictiva de derechos ello será independiente del régimen jurídico. Por decirlo de una vez lo que sobrarán serán puestos de trabajo no regímenes jurídicos y éstos pueden estar ocupados por personal funcionario o laboral. No podemos olvidar, a estos efectos, que las normas que permiten la excedencias forzosas de los funcionarios públicos también son habilitantes y, por ello, también de eventual aplicación a supuestos de sobredimensionamiento de plantillas. ¿Por qué tras el resultado de un estudio organizativo no puede resultar que son los puestos de trabajo ocupados por éstos precisamente los que sobran y no los del personal laboral al servicio de la entidad?

Pues bien quiere decirse con lo expuesto que la exigencia a la Administración –principio de buena administración- de la mejor decisión de entre las posibles preceptúa, de forma previa a la presentación de un expediente de despido colectivo o proceder al despido objetivo, la existencia de un expediente previo (base de la memoria a la que alude el artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores), y en concreto de los Planes de Recursos Humanos previstos en nuestra normativa (alguna sentencia como la STSJ Valencia de 26 de septiembre de 1997 (AS 3019/1997) lo ha considerado preceptivo para poder proceder a amortizar plazas)<sup>25</sup>, que se erige, a los fines de adoptar la mejor de las decisiones posibles a que está obligada la Administración a fin de no incurrir en arbitrariedad, en un presupuesto previo e imprescindible a fin de acometer medidas como la contemplada en la Disposición Adicional Segunda de la reforma laboral<sup>26</sup>.

Y no sólo este, sino, asimismo, y desde mi punto de vista, a la modificación de la relación de puestos de trabajo o instrumento similar existente en cada entidad local derivado de ese Plan y, con posterioridad y sólo con posterioridad y si no caben medidas alternativas dados los principios de proporcionalidad, racionalidad y menor intervención, a la presentación de expedientes de despido colectivo para trabajadores laborales fijos<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Bien es cierto que no desconocemos que la STSJ de Andalucía de 25 de abril de 2007 parece considerar que el expediente de regulación de empleo puede adoptarse al margen de un Plan de Empleo, pero la atenta lectura de ésta nos lleva a la conclusión contraria y es que la sentencia arguye que “la medida extintiva prevista en el artículo 52 de la LET puede considerarse una medida utilizable además de los Planes de Empleo o la Medidas para la reasignación de efectivos a que aluden los artículos 18 y 20.1 g) de la Ley 30/1984 conforme a la redacción dada por los artículos 15 y 16 de la Ley 22/1993”. Es decir, ese además quiere decir, al menos a mi juicio, que el empleo público es único, compuesto por personal laboral y funcionario, y habrá de determinarse, so pena de incurrir en arbitrariedad qué puestos de trabajo –no qué régimen jurídico- son los no precisos. Y esto exige una justificación que, caso de afectar a ambos colectivos (y lo contrario exigiría también una justificación) no puede darse sino en el marco de un plan de Empleo.

<sup>26</sup> Lo que plantearía, asimismo, un nuevo conflicto entre la jurisdicción laboral y la contencioso-administrativa, aunque, al menos desde mi punto de vista, la posible existencia de éste no debe ni puede ser excusa para que la Administración actúe con objetividad lo que exige un momento previo en que hay que examinar la Administración concreta de que se trate en su integridad y, por ello, teniendo en cuenta el conjunto del personal, funcionario y laboral, existente en la empresa.

<sup>27</sup> Bien es cierto que, al menos en el mercado laboral del sector privado, la reforma laboral acontecida en 2010 suprimió la necesidad de amortización de los puestos de trabajo lo que permanece en la actual normativa. Aun así cabe preguntarse si, en el sector público, la adopción de la medida no implicaría la modificación de la plantilla y de la relación de puestos de trabajo de nuevo por tratarse de instrumentos organizativos aplicables al personal laboral.

Y, lógicamente y en este sentido, a la necesaria negociación del mismo ya que si se aceptan las reflexiones anteriores se estará de acuerdo en que el alcance de dichos Planes en el EBEP serían una materia de negociación común entre personal laboral y personal funcionario por lo que procedería la negociación de la extensión y contenido de las medidas y la nulidad de aquellas actuaciones que no hubieran sido objeto de negociación previa.

A estos efectos, cabría destacar aquí la importancia del principio de buena fe comercial y el juego que el mismo tendría en relación al objetivo final de la norma: suficiencia presupuestaria y sostenibilidad financiera de las AAPP o viabilidad para conseguir la necesaria eficiencia en el caso de las causas técnicas u organizativas.

Los problemas, sin embargo, no acaban ahí y el control judicial de la decisión tomada, amén del apuntado conflicto jurisdiccional entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la laboral<sup>28</sup>, plantea algunos problemas. Frente a esa actuación caben dos tipos de acciones: la individual ante los juzgados de lo social y la acción colectiva, reservada a la representación de los trabajadores, ante las Salas de lo Social de los correspondientes Tribunales Superiores de Justicia o la Audiencia Nacional (si el despido colectivo afecta a más de una de ellas, artículo 124 LRJS). El plazo de caducidad será de 20 días hábiles en cada una de ellas y la presentación de la colectiva paralizará la acción individual. Bien es cierto que también admite una tercera vía a favor de la autoridad laboral

El resultado judicial de la acción colectiva produce efectos de cosa juzgada en las acciones individuales, reanudándose y resolviéndose estos procesos coherentemente con lo dispuesto en el proceso colectivo (que solo analiza si concurre o no la causa legal -no ajustado a derecho-, si se ha respetado o no el procedimiento y si la decisión de la Administración se ha adoptado con fraude, dolo, coacción o abuso de derecho –siendo en estos dos últimos supuestos nulo). El éxito en la acción colectiva conducirá a la improcedencia del despido con la opción de readmitir o indemnizar (33 días de salario por año de servicio con el límite de 24 mensualidades y sin salarios de tramitación, respetando la aplicación del baremo de 45 días al período de antigüedad anterior al 12 de febrero de 2012)

Ahora bien, la acción individual frente al despido colectivo tiene carácter potestativo, sino la ejerce se produce la caducidad de la acción, pero si se formula con éxito la colectiva ¿tendrá efectos en quien dejó caducar su acción?, recordemos que aunque tiene efectos de cosa juzgada lo es respecto de los procesos individuales iniciados ¿pero tendrá iguales efectos respecto de los que no se iniciaron?

En fin, y en definitiva, la reforma realizada a toda prisa requerirá, sin duda, de interpretación por nuestros tribunales.

## **V. Las dificultades para una actuación racional en el momento presente: especial referencia a las entidades locales.**

Ciertamente, los acontecimientos nos desbordan y no hay tiempo que perder para ponerse a trabajar en esta materia, pero, y debemos preguntármolo, ¿el marco de actuación que se está marcando es razonable? Me temo que no y voy a ello.

---

<sup>28</sup> Cabe destacar aquí también la complejidad de la competencia jurisdiccional en el que, tanto el orden social como el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, pueden intervenir. Véase la STS de 23 de julio de 2009, RJ 1029.

Desde principios de año se impule a las entidades locales a realizar planes: de racionalización y reordenación del sector público local (Acuerdo de 25 de enero de 2012 de la Comisión Nacional de Administración Local) , pero también como sabemos recientemente se ha dictado el RD Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos para establecer un mecanismo de financiamiento para el pago a los proveedores de las entidades locales que contempla, como un mecanismo esencial para su implementación, la presentación de un Plan de Ajuste antes de 30 de marzo del presente año.

Plan de Ajuste que, entre otras muchas medidas, habrá de contemplar, y en lo que se refiere a nuestro objeto de análisis : reducción de costes de personal (reducción de sueldos o efectivos), regulación del régimen laboral y retributivo de las empresas públicas tomando en consideración aspectos tales como el sector de actividad, el volumen de negocio, la percepción de fondos públicos, limitación de salarios en los contratos mercantiles o de alta dirección, con identificación del límite de las retribuciones básicas y de los criterios para la fijación de las retribuciones variables y complementarias que en cualquier caso se vincularán a aspectos de competitividad y consecución de objetivos que promuevan las buenas prácticas de gestión empresarial, etc., reducción del número de consejeros de los Consejos de Administración de las empresas del sector público, regulación de las cláusulas indemnizatorias de acuerdo a la reforma laboral en proceso y, por último, la reducción del número de personal de confianza y su adecuación al tamaño de la Entidad local.

¿Es posible realizar todo eso en ese plazo? O mejor ¿es posible realizarlo en el marco constitucional de actuación de nuestras Administraciones públicas?. No, rotundamente estimo que no es posible. Es más ¿es suficiente título habilitante cabe preguntarse este denominado Plan de Ajuste para proceder al despido colectivo o es el Plan Económico-Financiero previsto en la Ley 2012 o, cabe añadir, lo son ambos?<sup>29</sup>. Se ha de indicar, en

---

<sup>29</sup> Dichos Planes, y su puesta en funcionamiento, vienen regulados en los artículos 18 a 26 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En concreto, su artículo 21, referido al Plan económico-financiero, establece que:

1. En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la administración incumplidora formulará un plan económico -financiero que permita en un año el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo.

2. El plan económico-financiero contendrá como mínimo la siguiente información:

a) Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto.

b) Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos.

c) La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán.

d) Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones, en consonancia con lo contemplado en el informe al que se hace referencia en el apartado 5 del artículo 15.

e) Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

En caso de estar incursos en Procedimiento de Déficit Excesivo de la Unión Europea o de otros mecanismos de supervisión europeos, el plan deberá incluir cualquier otra información adicional exigida.

Por su parte, el artículo 22 alude al Plan de reequilibrio, estableciendo que:

1. La administración que hubiera incurrido en los supuestos previstos en el artículo 11.3 de esta Ley, presentará un plan de reequilibrio que, además de incluir lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 21,

cualquier caso, y a estos efectos, la posibilidad de adoptar medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso (artículo 25 y 26 de la Ley 2/2012) y parece que éstos, y no otros, son los títulos habilitantes para la actuación de las Administraciones públicas en esta materia.

Con independencia de las dudas que suscite quiere decirse que este Plan de Ajuste parece ser otro título habilitante para proceder a tomar distintas medidas en esta materia, pero precisamente por ello, y volviendo a nuestra argumentación pasada, este instrumento no es, cómo sucedía con el agente James Bond, algo que tenga licencia para matar, al menos no en nuestro marco constitucional. Las distintas medidas que se adopten, y no son las de personal las únicas que pueden adoptarse, deberán quedar debidamente justificadas y que no existen otros instrumentos en nuestro ordenamiento que los ya citados en epígrafes anteriores.

¿Y puede realizarse un trabajo tan complejo en un plazo tan perentorio en entidades en muchos casos sumamente complejas? ¿Cabe que el plan de ajuste difiera a un momento posterior el señalamiento de las medidas específicas y simplemente contemple la elaboración de un plan de reordenación de recursos humanos con unos objetivos de reducción de costes que garantice la sostenibilidad financiera pretendida inclusive estableciendo objetivos de reducción de costes, y remitiendo a un momento posterior las concretas medidas que se adopten?. No tengo una respuesta clara sobre este punto, no sé hasta donde los responsables de la aprobación de estos Planes serán conscientes de la complejidad y si admitirán fórmulas como la propuesta. De una cosa sí lo estoy. Si esto no se hace con el suficiente rigor me temo que podrá incurrirse en arbitrariedad, que será un nuevo parche añadido a los ya muchos realizados en los últimos tiempos y que habremos perdido una oportunidad, quizás única, para hacer lo que tenemos que hacer: reordenar con seriedad nuestro sector público local.

---

recogerá la senda prevista para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria, desagregando la evolución de los ingresos y los gastos, y de sus principales partidas, que permiten cumplir dicha senda.

2. La administración que hubiera incurrido en los supuestos previstos en el artículo 13.3 de esta Ley, presentará un plan de reequilibrio que, además de incluir lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 21, recogerá la siguiente información:

- a) La senda prevista para alcanzar el objetivo de deuda pública, desagregando los factores de evolución que permiten el cumplimiento de la misma.
- b) Un análisis de la dinámica de la deuda pública que incluirá, además de las variables que determinan su evolución, otros factores de riesgo y un análisis de la vida media de la deuda.