



**2011**  
**Barcelona**



**Seminari**

**sobre relaciones  
colectivas**



## Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 2.5 Espanya

### Sou lliure de:



copiar, distribuir i comunicar públicament l'obra

### Amb les condicions següents:



**Reconeixement.** Heu de reconèixer els crèdits de l'obra de la manera especificada per l'autor o el licenciator (però no d'una manera que suggereixi que us donen suport o rebeu suport per l'ús que feu de l'obra).



**No comercial.** No podeu utilitzar aquesta obra per a finalitats comercials.



**Sense obres derivades.** No podeu alterar, transformar o generar una obra derivada d'aquesta obra.

- Quan reutilitzeu o distribuïu l'obra, heu de deixar ben clar els termes de la llicència de l'obra
- Alguna d'aquestes condicions pot no aplicar-se si obteniu el permís del titular del drets d'autor.
- No hi ha res en aquesta llicència que menyscabi o restringeixi els drets morals de l'autor.

### Els drets derivats d'usos legítims o altres limitacions reconegudes per llei no queden afectats per l'anterior



FEDERACIÓ DE MUNICIPIS  
DE CATALUNYA



Acuerdo de  
Formación Continua  
en las Administraciones  
Públicas

### Edita

Federació de Municipis de Catalunya  
Via Laietana 33, 6è 1a. 08003 Barcelona  
Tel. 93 310 44 04

### Disseny i maquetació

Lacuina gràfica

# Sumari

# 1<sup>a</sup> sessió

30/09/11

**Darreres novetats legals en matèria de negociació col·lectiva**

# 2<sup>a</sup> sessió

28/10/11

**La crisi financera a les Corporacions locals i accions de futur**

# 3<sup>a</sup> sessió

25/11/11

**Riscos laborals psicosocials i negociació col·lectiva**

# Introducci6

**U**n any més, i ja son tretze edicions, el Seminari de Relacions Col·lectives convoca als agents socials, responsables de recursos humans i la gent del món local interessada en la funció pública i les relacions col·lectives a tres sessions, en el marc d'una situació de crisi i canvi en els nostres consistoris. Per això, per aquest any 2011 hem volgut tractar temes que fonamentalment plantegen el paper de la negociació col·lectiva en un moment de forta crisi financera, però també posar sobre la taula aspectes que cada vegada tenen més relleu, com és la salut laboral. En el primer bloc tractarem de la reforma laboral de l'any 2011 sobre negociació col·lectiva i com aquesta pot afectar directament als futurs convenis col·lectius de personal laboral, qüestió sobre la qual quasi ningú ha reflexionat. Comptarem també amb la presència d'un magistrat del Tribunal Suprem que ens parlarà de les possibilitats que la negociació col·lectiva pública permet -i els seus límits- a l'hora d'establir millores socials i voluntàries en el règim de la seguretat social, especialment dels funcionaris, tema de gran importància en aquests moments. Entenem que després de molts debats i opinions manifestades, és important conèixer el parer d'una persona de llarga trajectòria i bon coneixedor dels àmbits públics. En un segon bloc volem tractar els escenaris de la negociació col·lectiva pública per als propers 4 anys, en un escenari en què s'han constituït els nous consistoris i altres corporacions locals, i alhora també plantejar una visió jurídica de mesures de reorganització i planificació dels recursos humans en una nova etapa en que potser caldrà posar sobre la taula i consensuar mesures sobre aquest àmbit en moltes corporacions. Finalment, volem dedicar una jornada als riscos psicosocials a l'Administració. Per circumstàncies innegables, aquesta qüestió ha anat agafant gran rellevància i sovint es diu que en l'Administració Pública aquest aspecte està molt desatès. La idea de la jornada es poder apropar-nos, des de diverses òptiques, a aquesta problemàtica, especialment quan, en moments de crisi com aquest, es possible que això també es traslladi en les dinàmiques de salut laboral dels empleats públics. Un cop més el Seminari vol ser d'actualitzat i no defuig plantejar temes controvertits, i en aquest sentit us convidem a inscriure-us.

*Xavier Boltaina Bosch*

Director del Seminari i cap de Recursos humans de l'Organisme de Gestió Tributària i professor de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona.

# Ponéncias

# 1<sup>a</sup> sessió 30/09/11

## **Darreres novetats legals en matèria de negociació col·lectiva**

La negociació col·lectiva del personal funcionari i laboral en l'àmbit de les prestacions socials: millores voluntàries i ajudes de tipus social.

Manuel Ramon Alarcón Caracuel, magistrat de la sala del social del Tribunal Suprem.

## LA NEGOCIACIÓ COL·LECTIVA DEL PERSONAL FUNCIONARI I LABORAL EN L'ÀMBIT DE LES PRESTACIONS SOCIALS: MILLORES VOLUNTÀRIES I AJUDES DE TIPUS SOCIAL

*Manuel Ramon Alarcón Caracuel,*  
Magistrat de lo Social  
Tribunal Suprem

Sentencia de 28 de mayo de 2008 (RJ. 326562)  
Tribunal de Cuentas (Sala de lo Justicia, Sección Enjuiciamiento)  
Recurso de Apelación núm. 11/2008  
Ponente: Excmo. Sr. Rafael María Corona Martín

En Madrid, a veintiocho de mayo de dos mil ocho

La Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas integrada por los Excmos. Sres. al margen referenciados, ha visto el presente recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 25 de septiembre de 2007, dictada en los autos del Procedimiento de Reintegro por Alcance nº 126/06, seguidos en el Departamento Tercero de la Sección de Enjuiciamiento.

Han sido partes en el presente recurso, como apelante el Procurador de los Tribunales D. Álvaro José de L. O. en nombre y representación de D. Baldomero R. L. y, como apelado, el Ministerio Fiscal.

### ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 25 de septiembre de 2007 el Consejero de Cuentas del Departamento Tercero de la Sección de Enjuiciamiento dictó sentencia en el procedimiento de reintegro por alcance nº 126/06 cuyo fallo dice:

“PRIMERO.- Declarar como importe en que se cifra el alcance causado en los fondos del Ayuntamiento de Torredembarra, el de DIEZ MIL SETECIENTOS SETENTA Y UN EUROS CON OCHENTA Y SEIS CÉNTIMOS (10.771,86 €).

SEGUNDO.- Declarar como responsables contables directos del alcance a DON MIGUEL ÁNGEL L. M., por la cantidad de DIEZ MIL SETECIENTOS SETENTA Y UN EUROS CON OCHENTA Y SEIS CÉNTIMOS (10.771,86 €), y de dicho importe, en solidaridad con el anterior, a DON BALDOMERO R. L. por la cuantía de TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE EUROS CON CINCUENTA Y CINCO CÉNTIMOS (349,55 €).

TERCERO.- Condenar a los mencionados DON MIGUEL ÁNGEL L. M. y a DON BALDOMERO R. L. al reintegro de las cantidades reseñadas en el apartado anterior, sin que aquél sobrepase la cuantía en que se ha fijado el alcance.

CUARTO.- Condenar, asimismo, a los mencionados DON MIGUEL ÁNGEL L. M. y a DON BALDOMERO R. L., al pago de los intereses legales, a calcular en fase de ejecución de Sentencia, con arreglo a lo establecido en el Fundamento de Derecho Sexto de esta Resolución.

QUINTO.- Acordar la contracción de la cantidad en que se ha cifrado el alcance en las cuentas del Ayuntamiento de Torredembarra, a fin de que quede reconocido como derecho a cobrar en su Presupuesto.

SEXTO.- Condenar, igualmente, a DON MIGUEL ÁNGEL L. M. y a DON BALDOMERO R. L., al pago de las costas causadas en esta instancia.

SÉPTIMO.- Transferir a la cuenta que designe el Ayuntamiento de Torredembarra la cantidad de 14,89 €, correspondiente a los intereses generados por el pago indebido de 251,82 € a Don Rafael C. R. en la nómina del mes de octubre de 2004.”

SEGUNDO.- Esta sentencia contiene los siguientes Fundamentos de Derecho Tercero y Cuarto:

“TERCERO.- En cuanto al fondo del asunto procede recordar que el Ministerio Fiscal fundamenta su pretensión en la existencia de una serie de pagos, que considera indebidos, originados por el abono, en el ejercicio de 2004, a distinto personal funcionario del Ayuntamiento de Torredembarra, que se encontraba en situación de baja por enfermedad durante más de tres meses, de la totalidad de sus retribuciones, cuando, según la normativa aplicable, a partir del cuarto mes de licencia sólo podrían cobrar el 75% de la base de cotización al Régimen General de la Seguridad Social.

Para poder decidir si efectivamente se realizaron pagos indebidos, como sostiene el Ministerio Público, se debe analizar el régimen jurídico aplicable en el periodo al que se refieren los hechos, en materia de retribuciones, a los funcionarios de la Administración Local, que se encuentren en situación de incapacidad laboral transitoria derivada de enfermedad o accidente.

En este sentido, hay que tener en cuenta que la Disposición Final Segunda. 1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, establece que los funcionarios públicos de la Administración Local tendrán la misma protección social, en extensión e intensidad, que la que se dispense a los funcionarios públicos de la Administración del Estado y estará integrada en el Sistema de Seguridad Social.

El artículo 142 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de las Disposiciones Vigentes en Materia de Régimen Local, dispone que los funcionarios de la Administración Local tendrán derecho a las recompensas, permisos, licencias y vacaciones retribuidas previstas en la legislación sobre función pública de la Comunidad Autónoma respectiva y, supletoriamente, en la aplicable a los funcionarios de la Administración del Estado.

El artículo 300 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, relativo al régimen estatutario de los funcionarios locales, señala que las licencias y los permisos han de ser idénticos a los de los funcionarios de la Administración de la Generalitat.

El artículo 95.3 del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprobó la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública, indica que reglamentariamente se determinarán las licencias que correspondan por razón de enfermedad que impidan el normal desarrollo de las funciones públicas, conforme al régimen de previsión social al que esté acogido el funcionario, no existiendo en el momento en que se produjeron los hechos objeto de este procedimiento tal normativa reglamentaria, circunstancia por la cual habrá que acudir a la regulación supletoria, recogida en el artículo 69 del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, conforme al cual las enfermedades que impidan

el normal desempeño de las funciones públicas darán lugar a licencias de hasta tres meses cada año natural, con plenitud de derechos económicos.

Por su parte, el artículo 6.1 del Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, por el que se integró en el Régimen General de la Seguridad Social a los funcionarios de la Administración Local, señala que las prestaciones por incapacidad laboral transitoria al personal activo se concederán en los mismos términos y condiciones que los previstos en el Régimen General de la Seguridad Social y se prestarán conforme a lo establecido en la Disposición Transitoria Quinta 5, que señala que la prestación por incapacidad laboral transitoria derivada de contingencias comunes se reconocerá y abonará por las Corporaciones Locales que tengan a su cargo el personal que se integre.

El artículo 2.1 del Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento General que determina la cuantía de las prestaciones económicas del Régimen General de la Seguridad Social y condiciones para el derecho a las mismas, dispone que la prestación económica en cualquiera de las situaciones constitutivas de incapacidad laboral transitoria que se señalan en el artículo 126 de la Ley de la Seguridad Social consistirá en un subsidio equivalente al 75% de la base de cotización del trabajador en la fecha en que se declare iniciada legalmente la incapacidad. El artículo único del Real Decreto 53/1980, de 11 de enero, dispone que la cuantía de la prestación económica por incapacidad laboral transitoria derivada de enfermedad común o accidente no laboral a que se refiere el artículo 2 del Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, será, durante el periodo comprendido entre el cuarto día a partir del de la baja en el trabajo ocasionada por la enfermedad común o el accidente no laboral y hasta el veintavo día, inclusive, de permanencia en tal situación, de un subsidio equivalente al 60% de la base reguladora correspondiente; calculándose, por tanto, la prestación por incapacidad laboral transitoria como un porcentaje de la base reguladora que será del 60%, en caso de enfermedad común y accidente no laboral, desde el día 4 hasta el 20, inclusive, y del 75% desde el día 21 en adelante, siendo de aplicación, asimismo, este último porcentaje, en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional, desde el día en que se produzca el nacimiento del derecho. En caso de enfermedad común o de accidente no laboral, el subsidio se abona a partir del decimosexto día de baja en el trabajo, siendo a cargo del empresario el abono de la prestación al trabajador de los días cuarto al decimoquinto (Artículo 131.1 in fine del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio).

Por otro lado, no se ha alegado por las partes demandadas la existencia de norma vigente que pudiera ampliar los derechos retributivos señalados anteriormente, en situación de Incapacidad Laboral Transitoria, al personal dependiente de las entidades locales.

De todo lo expuesto anteriormente, se deduce que el régimen aplicable al personal funcionario del Ayuntamiento de Torredembarra en cuanto a retribuciones durante el periodo de baja por enfermedad es el siguiente:

-Los tres primeros meses en situación de baja por enfermedad, los funcionarios tienen derecho a percibir la totalidad de sus retribuciones (artículo 69 del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero).

-A partir del cuarto mes de licencia, los funcionarios han de percibir las retribuciones equivalentes al 75% de la base de cotización correspondiente al mes anterior a la baja.

Sin embargo, el Ayuntamiento de Torredembarra abonó a los funcionarios relacionados en el Apartado Segundo de los Fundamentos de Derecho de esta Resolución, que se encontraban en situación de baja por enfermedad, superior a tres meses, la totalidad de sus retribuciones, cuando se debería haber pagado el 75% de la base de cotización correspondiente al mes anterior a la baja. Por tanto, el pago efectuado en exceso es un pago indebido que nunca debió realizarse, y que, por ello, causó un perjuicio económico a los fondos públicos del Ayuntamiento de 10.771,86 €.

Acreditada la existencia del pago indebido producido en el Ayuntamiento de Torredembarra, hay que resaltar que aquél no puede sino calificarse de alcance, atendiendo a la doctrina de la Sala de

Justicia de este Tribunal de Cuentas, que ha venido estableciendo un concepto amplio del mismo que incluye, no sólo los supuestos descritos literalmente en el artículo 72 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, sino otros que estaban regulados en los diferentes apartados del Artículo 141.1 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (actualmente artículo 177.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre), como son los apartados c y d, es decir, comprometer gastos y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto legalmente y realizar pagos indebidos, en cuanto exista una salida de efectivo de las arcas públicas sin causa y, por tanto, carente de justificación, circunstancia que se origina en los presentes autos, dado que el pago a los funcionarios que se encontraban en situación de baja por enfermedad, superior a tres meses, de la totalidad de sus retribuciones, cuando se debería haber abonado tan sólo el 75% de la base de cotización correspondiente al mes anterior a la baja, carece de toda justificación.

CUARTO.- El Ministerio Fiscal considera responsable contable del perjuicio causado a los fondos del Ayuntamiento de Torredembarra a DON MIGUEL ÁNGEL L. M., por la cantidad de DIEZ MIL SETECIENTOS SETENTA Y UN EUROS CON OCHENTA Y SEIS CÉNTIMOS (10.771,86 €), y de dicho importe, en solidaridad con el anterior, a DON BALDOMERO R. L. por importe de TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE EUROS CON CINCUENTA Y CINCO CÉNTIMOS (349,55 €).

A efectos de analizar la pretensión señalada en el párrafo anterior hay que partir de la consideración de que la enunciación del principio de la responsabilidad contable ha de hacerse a la vista de lo que establecen los artículos 38.1, 2.b) y 15 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo. De la interpretación conjunta de los mismos se deducen los siguientes elementos calificadores: en primer lugar, que sólo podrán incidir en responsabilidad contable quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos; en segundo término, que no toda acción u omisión contraria a la Ley que produzca menoscabo a los fondos públicos, realizada por quien está encargado legalmente de su manejo, será suficiente para generar responsabilidad contable, ya que se requerirá, además, que resulte o se desprenda de las cuentas, en sentido amplio, que deben rendir todos aquellos que recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos y, en tercer lugar, que la infracción legal se refiera a las obligaciones impuestas por las Leyes reguladoras de la Contabilidad aplicable al Sector Público, o, lo que es lo mismo, la Ley General Presupuestaria y las correspondientes Leyes de Presupuestos en orden al manejo de los tan repetidos caudales o efectos.

El ámbito subjetivo de los posibles responsables contables se define en el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, según el cual, corresponde al Tribunal de Cuentas el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran aquellos que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. Por otro lado, el artículo 38 de la misma Ley establece que quien por acción u omisión contraria a la Ley origine el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados y, en este mismo sentido, el artículo 15 de la citada Ley Orgánica señala que el enjuiciamiento contable se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen fondos públicos, refiriéndose también el artículo 49.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, a quienes tengan a su cargo el manejo de dichos caudales o efectos.

Como ha venido consagrando la doctrina de la Sala de Justicia de este Tribunal, para que una determinada acción pueda ser constitutiva de responsabilidad contable ha de reunir los siguientes requisitos: a) que sea atribuible a una persona que tenga a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos; b) que se desprenda de las cuentas que deben rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen fondos públicos; c) que suponga una vulneración de la normativa presupuestaria y contable reguladora del Sector Público de que se trate; d) que esté marcada por una nota de subjetividad, pues su consecuencia no es sino la producción de un menoscabo en los precitados caudales o efectos públicos por dolo, culpa o

negligencia grave; e) que el menoscabo sea efectivo e individualizado con relación a unos determinados caudales o efectos y evaluable económicamente y f) que exista una relación de causalidad entre la acción u omisión de referencia y el daño efectivamente producido.

En el caso de autos, hay que señalar que los dos demandados manejaron fondos públicos, pues DON MIGUEL ÁNGEL L. M., Alcalde del Ayuntamiento de Torredembarra en el periodo al que se refieren los hechos objeto de este procedimiento, ordenó el pago a los funcionarios municipales del exceso de las retribuciones reseñadas en el Cuadro que figura en el Apartado Segundo de los Fundamentos de Derecho de esta Resolución y DON BALDOMERO R. L. intervino el pago de la nómina correspondiente al mes de abril de 2004 del funcionario Don Rafael C. R. sin realizar reparo alguno o advertencia de ilegalidad.

Igualmente, se ha producido vulneración de la normativa presupuestaria y/o contable aplicable, que resulta palmaria y deriva, precisamente, del hecho de haberse abonado íntegramente por el Ayuntamiento de Torredembarra a los funcionarios que se encontraban en situación de baja por enfermedad, superior a tres meses, la totalidad de sus retribuciones, cuando les correspondía tan sólo el 75% de la base de cotización correspondiente al mes anterior a la baja, con infracción de lo dispuesto en los artículos 69 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, 6 del Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, 2.1 del Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre y único del Real Decreto 53/1980, de 11 de enero.

En cuanto al elemento subjetivo de infracción dolosa o con culpa o negligencia grave, es de resaltar que para que una acción u omisión antijurídica y productora de un daño a los caudales o efectos públicos sea contable y genere una responsabilidad que pueda ser así calificada, es necesario, como ha venido declarando reiteradamente la Sala de Justicia de este Tribunal, que el agente haya actuado consciente de que su comportamiento provocaba o podía provocar un perjuicio a los fondos públicos tenidos bajo su cargo y manejo, sin adoptar las medidas para evitarlo, o, al menos, que en su actuación no haya desplegado la debida diligencia –culpa o negligencia–, entendiéndose que ésta obliga a tomar las medidas correspondientes para evitar el resultado dañoso, previo un juicio de previsibilidad del mismo, de forma que es negligente quien no prevé debiendo hacerlo, lo que lleva a no evitar dicho daño, o previendo no ha tomado las medidas necesarias y adecuadas para evitar el evento. Igualmente si el resultado dañoso fue conscientemente querido, con el propósito cierto de producirlo, estaríamos ante una actuación dolosa.

De acuerdo con la Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de 6 de abril de 2004 (Sentencia 11/04), la diligencia exigible al gestor de fondos públicos es al menos la que correspondería a un buen padre de familia, si bien debe tenerse en consideración que la obligación que incumbe a los gestores de fondos públicos deriva de una relación jurídica de gestión de fondos que exige una especial diligencia.

A efectos de delimitar la calificación de la conducta de los demandados, hay que partir de la consideración de que, como señala la Sentencia de la Sala de Justicia de este Tribunal de Cuentas de 5 de febrero de 2002, «la gravedad de la negligencia no está graduada detalladamente por la Ley, por lo que su calificación como grave o leve debe hacerse por el juzgador, en cada caso concreto, al interpretar y valorar los hechos probados».

Del análisis de los hechos que constan como probados en el apartado correspondiente de esta Resolución, se deduce que DON MIGUEL ÁNGEL L. M. actuó de forma dolosa, ya que ordenó el abono de la totalidad de las retribuciones a los funcionarios municipales que se encontraban en situación de baja por enfermedad de más de tres meses, en contra de los informes emitidos por el Interventor Accidental y el Secretario General de la Corporación en fechas respectivas de 18 y 21 de junio de 2004. En cuanto a la conducta del otro demandado DON BALDOMERO R. L., hay que señalar que al no efectuar advertencia de ilegalidad alguna respecto del abono de la nómina correspondiente al mes de abril de 2004 del funcionario Don Rafael C. R., que originó un pago

indebido de TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE EUROS CON CINCUENTA Y CINCO CÉNTIMOS (349,55 €), actuó de forma gravemente negligente, por cuanto, aunque en su escrito de contestación a la demanda ha indicado que la Secretaría no comunicaba las altas y bajas por enfermedad del personal, al corresponderle como Interventor Accidental del Ayuntamiento, en el ejercicio de su función de control, la fiscalización de todo acto, documento, o expediente que dé lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico o que pudieran tener repercusión financiera o patrimonial y emitir el correspondiente informe o formular, en su caso, los reparos procedentes, debería haber extremado su diligencia y, con anterioridad a fiscalizar las órdenes de pago relativas a las retribuciones mensuales del personal del Ayuntamiento, conocer las situaciones en que se encontraban los diferentes empleados municipales, máxime cuando la cuantía de cada una de esas retribuciones podía variar en función de dicha situación.

Por último, resulta innegable el nexo causal entre la conducta de los demandados y el perjuicio sufrido en los fondos públicos del Ayuntamiento de Torredembarra, pues, de haberse cumplido correctamente las funciones fiscalizadoras y de control interno y de respeto escrupuloso en la ordenación de los pagos, no se hubiera producido el citado perjuicio patrimonial.”

TERCERO.- La representación de Don Baldomero R. L. interpuso recurso de apelación contra la citada sentencia de 25 de septiembre de 2007 mediante escrito de 19 de noviembre de 2007.

CUARTO.- El Consejero de Cuentas del Departamento Tercero de la Sección de Enjuiciamiento mediante providencia de 20 de diciembre de 2007 dio traslado del recurso a las demás partes por un plazo de quince días, para que, en su caso, presentasen escrito formulando su oposición.

QUINTO.- El Ministerio Fiscal mediante escrito de 18 de enero de 2008 solicitó la desestimación del recurso de apelación y la confirmación íntegra de la sentencia apelada.

SEXTO.- Recibidos los autos por esta Sala de Justicia, mediante providencia de 19 de febrero de 2008 se acordó nombrar ponente siguiendo el turno establecido al Consejero de Cuentas Excmo. Sr. D. Don Rafael María Corona Martín y encontrándose concluso el recurso pasar los autos al ponente para preparar la correspondiente resolución.

SÉPTIMO.- Por medio de providencia de 13 de mayo de 2008 se señaló el día 27 de mayo de 2008 para la votación y fallo del presente recurso.

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas es el órgano de la jurisdicción contable competente para conocer y resolver el presente recurso de apelación de acuerdo con los artículos 24.2 de la Ley Orgánica 2/82, de 12 de mayo, y 54, 1, b) de la Ley 7/88, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

SEGUNDO.- La representación de D. Baldomero R. L. solicita que se revoque la sentencia de instancia absolviendo a su representado de toda responsabilidad contable en el presente procedimiento incluida la condena en costas y subsidiariamente, para el caso de que se rechace la anterior pretensión, que se declare responsable subsidiario al Sr. R. L. de la cantidad de 349,55 €.

Afirma la representación de la parte recurrente que en la sentencia impugnada no hay elementos probatorios que acrediten la concurrencia de dolo en la conducta de su mandante y que no se tuvieron en cuenta los siguientes hechos que, a su juicio, modificarían la responsabilidad de su representado: 1º) Las Bases de Ejecución del Presupuesto para el año 2004 del Ayuntamiento de Torredembarra establecían en su art. 29.2 que la Secretaría de la Corporación Local debía informar a la Intervención de cualquier situación que pudiera comportar efectos económicos y, particularmente, entre otros, de las bajas, no habiéndose notificado la situación de baja por enfermedad del funcionario D. Rafael C. R.; 2º) El Interventor no podía conocer las incidencias médicas de todos los trabajadores del Ayuntamiento, que tenía más de 200 personas a su cargo, y en concreto del Sr. C. ya que éste prestaba sus servicios como policía local en otras dependencias

municipales y 3º) Que en cuanto la Secretaría del Ayuntamiento notificó la baja de los trabajadores, el Interventor emitió el 18 de junio de 2004 el correspondiente informe dando cuenta de la ilegalidad de esta situación.

Por ello entiende esta parte que faltan dos requisitos necesarios para declarar responsable contable a D. Baldomero R. L., esto es, la infracción de norma presupuestaria y contable y la concurrencia de dolo o negligencia grave en su actuación.

Asimismo, esta parte actora solicita para el caso de no estimarse la pretensión anterior, que D. Baldomero R. L. sea declarado responsable contable subsidiario, conforme a lo dispuesto en el art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, en lugar de responsable contable directo.

El Ministerio Fiscal impugna el recurso de apelación y solicita la confirmación en su integridad de la resolución impugnada. Señala esta parte que sí ha existido infracción de las normas presupuestarias y contables tal y como se recoge en los Fundamentos de Derecho Tercero y Cuarto de la sentencia impugnada, a los que se remite y añade que el propio recurrente afirma en su escrito que se incumplió el precepto que determina que a los funcionarios municipales había que abonarles el 75% de su nómina a partir del tercer mes de baja.

Entiende también esta parte que la conducta del Sr. R. L. fue constitutiva de negligencia grave al no haber desplegado la diligencia necesaria en el desempeño del cargo de interventor por no haber hecho el correspondiente reparo al pago efectuado en abril de 2004 al funcionario D. Rafael C. R. por importe en exceso de 349,55 €, incumpliendo de esta forma la obligación propia de la función interventora.

Por último, afirma el Ministerio Fiscal que la conducta del Sr. R. L. es constitutiva de responsabilidad contable directa por cuanto su actuación fue gravemente negligente y supuso una evidente cooperación en la comisión de los hechos siendo causa determinante en la producción del daño a los caudales públicos.

TERCERO.- Para resolver la cuestión sometida a debate hay que partir de la naturaleza del recurso de apelación que por ser un recurso ordinario, según tiene declarado el Tribunal Constitucional en múltiples resoluciones (por todas las Sentencias 124/83, 24/85, 145/87 y 194/90), permite al Tribunal de apelación la posibilidad de interpretar y aplicar las normas jurídicas con un criterio diferenciado, tanto de las partes, como del órgano juzgador de instancia, y la de resolver confirmando, corrigiendo, enmendando o revocando lo decidido y recurrido, e incluso decidir lo mismo con fundamentación jurídica diferente, aunque siempre dentro del respeto al principio de congruencia y dentro del límite de las pretensiones de las partes.

Por tanto, sobre la base de la naturaleza del recurso de apelación que permite un novum iudicium, puede esta Sala de Justicia valorar las pruebas practicadas en la instancia y corregir la ponderación llevada a cabo por el Juez a quo, dado que el recurso de apelación otorga plenas facultades al Tribunal de apelación para resolver cuantas cuestiones se le planteen, sean de hecho o de derecho.

Es doctrina del Tribunal Constitucional recogida entre otras en la sentencia 3/1996, de 15 de enero, que “en nuestro sistema procesal la segunda instancia se configura, con algunas salvedades, como una «revisio prioris instantiae», en la que el Tribunal Superior u órgano «ad quem» tiene plena competencia para revisar todo lo actuado por el Juzgador de instancia, tanto en lo que afecta a los hechos («quaestio facti»), como en lo relativo a las cuestiones jurídicas oportunamente aducidas («quaestio iuris»), para comprobar si la Sentencia recurrida se ajusta o no a las normas procesales y sustantivas que eran aplicables al caso, con dos limitaciones: la prohibición de la «reformatio in peius» y la imposibilidad de entrar a conocer sobre aquellos extremos que hayan sido consentidos por no haber sido objeto de impugnación («tantum devolutum quantum appellatum»).

CUARTO.- Establecido lo anterior y entrando ya en las alegaciones de las partes es necesario señalar que la sentencia dictada el 25 de septiembre de 2007 por el Consejero de Cuentas en el procedimiento de reintegro por alcance nº 126/06 sólo ha sido impugnada en cuanto a la condena como responsable contable directo de D. Baldomero R. L. por no haber puesto reparo al pago del 100% de su nómina al Sr. C. R. pese a encontrarse en situación de baja por enfermedad.

Para la resolución de las cuestiones planteadas en el presente recurso seguiremos nuestro propio criterio expositivo, con base en el principio “iura novit curia”, respetando los principios de contradicción y congruencia, por lo que analizaremos en primer lugar la alegación de la parte apelante de que no se ha infringido norma presupuestaria o contable alguna ya que, a su juicio, la función interventora se realizó conforme a lo dispuesto en el art. 29.2 de las Bases de Ejecución del Presupuesto del Ayuntamiento de Torredembarra para el año 2004, conforme al cual el Secretario del Ayuntamiento debió comunicarle la situación de baja y el no haberlo hecho le exime de toda responsabilidad.

Ahora bien, lo cierto es que la parte apelante no hace alegación alguna que pueda desvirtuar lo señalado en los Fundamentos de Derecho Tercero y Cuarto de la sentencia de instancia en los que se afirma que se infringió el art. 69 del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado aprobado por Decreto Legislativo 315/1964, de 7 de febrero, el art. 2.1 del Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento General que determina la cuantía de las prestaciones económicas del Régimen General de la Seguridad Social y condiciones para el derecho a las mismas y el artículo único del Real Decreto 53/1980, de 11 de enero, disposiciones éstas de aplicación al ámbito local de conformidad con lo dispuesto en el art. 6 y Disposición Transitoria 5ª.5 del Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, por el que se integra en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de Seguridad Social de funcionarios de la Administración Local.

Además es hecho no controvertido entre las partes que no se debió pagar al Sr. C. R. el 100% de su nómina por encontrarse de baja, por ello, considera esta Sala de Justicia que procede confirmar el criterio del Juzgador de instancia y entender que se ha producido un alcance en los Fondos Públicos del Ayuntamiento que asciende a 349,55 euros que se pagaron en exceso al Sr. C. R. con infracción de la normativa anteriormente citada, remitiéndonos en este punto a lo manifestado en la resolución recurrida.

QUINTO.- Cuestión distinta es lo alegado por el recurrente en el sentido de que el Secretario del Ayuntamiento incumplió lo establecido en el artículo 29.2 de las Bases para la ejecución del Presupuesto de la Corporación Municipal para el ejercicio 2004, lo cual le exonera de responsabilidad porque, según afirma, no pudo oponer reparo al pago al no haber tenido conocimiento de la situación de baja del Sr. C., lo cual debe ponerse en relación con el resto de las alegaciones efectuadas por el mismo relativas a la inexistencia de dolo o culpa grave en su actuación ya que, en ambos casos, no se trata sino de determinar la posibilidad de declarar al recurrente responsable contable del alcance producido.

El artículo 29.2 de las Bases de Ejecución del Presupuesto del Ayuntamiento de Torredembarra aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento el 22 de enero de 2004 (folio 130 del procedimiento de reintegro por alcance) establece en su apartado a) que la Secretaría del Ayuntamiento debe comunicar a la Intervención y a la Depositaria las altas y bajas, las licencias sin sueldo o con reducción de éste, las excedencias y, en general, todas las variaciones en las situaciones del personal que comporten consecuencias económicas, y en su apartado b) que el Secretario del Ayuntamiento acreditará al pie de la nómina que los funcionarios han prestado los servicios que se les retribuyen.

Afirma la representación de la parte apelante que en la conducta de su representado no cabe hablar de dolo o negligencia grave ya que éste no pudo conocer la situación de baja de D. Rafael C. R. al no haberle notificado la Secretaría del Ayuntamiento de Torredembarra dicha incidencia pese

a ser competencia suya. Señala también esta parte que cuando la Secretaría del Ayuntamiento notificó a su representado las bajas de los trabajadores de la Corporación Local el Sr. R. L. emitió el 18 de junio de 2004 el correspondiente informe dando cuenta de la ilegalidad del pago del 100% de la nómina en los casos en que la baja se prolongara por más de tres meses.

La sentencia de instancia condenó a D. Baldomero R. L. como responsable contable directo, en su condición de Interventor Accidental del Ayuntamiento de Torredembarra, por no haber efectuado advertencia alguna de ilegalidad actuando de forma gravemente negligente y dando lugar a que se produjese un daño en los caudales públicos, cuando se pagó el 100% del salario del mes de abril en lugar del 75% de la base de cotización de la Seguridad Social, a D. Rafael C. R. que llevaba más de tres meses de baja. El Consejero de instancia consideró que el Sr. R. L. debió haber extremado su diligencia dado que sabía que la Secretaría del Ayuntamiento no comunicaba las altas y bajas por enfermedad del personal, por lo que con anterioridad a fiscalizar las órdenes de pago relativas a las retribuciones mensuales del personal del Ayuntamiento, debería haber adoptado las medidas oportunas para conocer las situaciones en que se encontraban los diferentes empleados municipales.

Considera esta Sala de Justicia que el incumplimiento por otros de sus obligaciones específicas puede dar lugar a la exoneración de responsabilidad contable siempre y cuando, tal y como establece el artículo 39 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, se haya hecho constar ese incumplimiento por escrito, circunstancia que no concurre en el presente caso si bien, el hecho de que el Secretario no cumpliera con su obligación específica de informar las bajas de los trabajadores sí debe tenerse en cuenta a la hora de llevar a cabo el juicio de previsibilidad del daño que permitirá determinar si la conducta del recurrente debe ser calificada como gravemente negligente.

La culpa o negligencia consiste, conforme se desprende de lo dispuesto en el artículo 1104 del Código Civil, “en la omisión de aquella diligencia que exija la naturaleza de la obligación y corresponda a las circunstancias de las personas del tiempo y del lugar”, siendo al menos exigible la que correspondería a un buen padre de familia a la que se refiere el citado artículo 1104 del Código Civil en su segundo apartado.

La negligencia o culpa leve es predicable de quien omite las cautelas que, no siéndole exigibles, adoptaría una persona muy reflexiva o extremadamente cauta, mientras que la grave es predicable de quien omite las exigibles a una persona normalmente prudente, así señala la Sala de Justicia en la Sentencia de 17 de diciembre de 1998 que “nos sitúa en el contexto del descuido inexcusable en personas que por razón de su formación, conocimientos, experiencia, responsabilidades encomendadas o listado de deberes, deberían haber observado una serie de precauciones en su actuación”, las cuales habrían enervado el daño producido.

Además, la previsibilidad es elemento esencial a la hora de valorar la posible conducta culposa de forma que una conducta que causa un daño no puede calificarse de culposa si el daño no era previsible en la esfera normal de los acontecimientos, “de forma que es negligente quien no prevé debiendo hacerlo, lo que le lleva a no evitar, o previendo no ha tomado las medidas necesarias y adecuadas para evitar el evento, pero sin que en ningún caso se vislumbre una voluntad dirigida a producirlo o quererlo, pues entraríamos en la zona del dolo” (Sentencia de 26 de marzo de 1996).

Ahora bien, la exigencia de prever hay que considerarla, en todo caso, en la actividad normal del hombre medio y, siempre en relación no sólo con las circunstancias personales de tiempo y de lugar del agente “sino también el sector del tráfico o entorno físico y social donde se proyecta la conducta, para determinar cuál sea el agente al que haya de exigirse el cuidado, atención y perseverancia apropiados y la reflexión necesaria para evitar los perjuicios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 1995). Por lo tanto, existiría conducta culposa “a virtud de un resultado socialmente dañoso que impone la desaprobación de la acción o de la conducta, por ser

contraria a los valores jurídicos exteriorizados” (Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 1994), pero sin llegar a fórmulas completamente objetivas.

En el ámbito de la responsabilidad contable, como esta Sala de Justicia ha señalado en reiteradas ocasiones, el legislador ha exigido el elemento subjetivo de lo injusto, como requisito necesario, en la forma de dolo o culpa grave. Por tanto, para que pueda imputarse responsabilidad es preciso que el daño fuera previsible en la esfera normal de los acontecimientos y que el gestor de los fondos públicos no hubiera adoptado la diligencia exigible a una persona normalmente prudente, sin olvidar el entorno en el que nos encontramos en el que es exigible un especial cuidado por parte del gestor en el cumplimiento de sus obligaciones.

En el caso de autos, para realizar el juicio de previsibilidad del daño hay que tener en cuenta las siguientes circunstancias:

1º.- D. Baldomero R. L. desempeñó el cargo de Interventor Accidental del Ayuntamiento de Torredembarra en el momento en que ocurrieron los hechos, si bien en los autos no ha quedado acreditado desde cuando llevaba desempeñando ese cargo;

2º.- En abril de 2004 se pagaron 349,55 € de más a D. Rafael C. R. sin que el Interventor emitiese el correspondiente reparo;

3º.- El Secretario del Ayuntamiento no comunicó al Interventor la situación de baja de D. Rafael C. R. ni hizo constar tal circunstancia en su nómina (folio 158 de la pieza de actuaciones previas), tal como le era exigible en virtud de lo dispuesto en el citado artículo 29.2 de las Bases de Ejecución del Presupuesto del Ayuntamiento de Torredembarra para el año 2004, y

4º.- El 18 de junio de 2004, el Sr. R., cuando la Secretaría del Ayuntamiento le comunicó las bajas de los trabajadores de la Corporación, emitió un informe poniendo de manifiesto la ilegalidad de pagar el 100% del salario a los trabajadores que llevaban más de tres meses de baja.

A la vista de lo expuesto, considera esta Sala de Justicia que no cabe calificar la conducta del Sr. R. como gravemente negligente, ya que difícilmente pudo haber conocido la situación de baja del Sr. C. y evitar el daño, haciendo el oportuno reparo, sino empleando una diligencia que excede de la que es exigible a una persona normalmente prudente y es que, vistos los elementos de prueba que constan en las actuaciones, no ha quedado acreditado que D. Baldomero R. L. tuviese conocimiento de la no notificación de las bajas por enfermedad por parte del Secretario del Ayuntamiento, sin olvidar que era Interventor Accidental por lo que desempeñaba esta función en casos de enfermedad o vacante del puesto de Interventor municipal, sin que tampoco haya quedado acreditado en autos el tiempo que llevaba en el desempeño de ese puesto.

Por otro lado, sí ha quedado probado que con fecha 18 de junio de 2004, el Sr. R., una vez que tuvo conocimiento de la situación del personal de la Corporación, emitió informe sobre las retribuciones en casos de baja por enfermedad concluyendo que el sistema aplicable era el de la retribución del 75% de la base reguladora de cotización al Régimen General de la Seguridad Social a partir del tercer mes de baja y no del 100% del salario.

En consecuencia, considera esta Sala de Justicia que la producción del daño no era previsible en la esfera normal de los acontecimientos y que no pudo evitarse sino con una conducta por parte del Sr. R. que va más allá de la diligencia exigible a una persona normalmente prudente, por lo que su conducta no puede ser calificada de gravemente negligente.

Procede, por ello, estimar este motivo del recurso de apelación por entender que no ha concurrido culpa o negligencia grave en la actuación de D. Baldomero R. L., no concurriendo, por tanto, todos los elementos necesarios para declarar la existencia de responsabilidad contable previstos en el art. 49 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, por lo que procede revocar la sentencia de instancia en cuanto a la condena como responsable contable de D.

Baldomero R. L. por importe de 349,55 €, así como la condena al pago de las costas de la primera instancia.

La estimación de este motivo de impugnación hace innecesario abordar la segunda pretensión planteada por el recurrente para el caso de no estimarse la anterior, relativa a que se le considere responsable contable subsidiario del daño causado a los caudales públicos municipales por importe de 349,55 €.

SEXTO.- Respecto a las costas de esta segunda instancia no ha lugar a formular declaración de condena de conformidad con lo dispuesto en el art. 139.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en relación con lo establecido en el art. 80.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, al haber sido estimado en su totalidad el recurso de apelación interpuesto.

En su virtud, vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación,

LA SALA ACUERDA:

1º.- Estimar el recurso de apelación interpuesto por D. Baldomero R. L. contra la sentencia de 25 de septiembre de 2007 dictada en el Procedimiento de Reintegro por Alcance nº 126/06, la cual debe ser parcialmente revocada, declarando la falta de responsabilidad contable de D. Baldomero R. L. por importe de 349,55 € y la no imposición de costas a esta parte en la primera instancia y

2º.- No hacer pronunciamiento alguno en cuanto a las costas causadas en esta alzada.

Así lo disponemos y firmamos.- Doy fe.

Tribunal Superior de Cantabria (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única). Sentencia de 6 junio 2003 (RJCA\2003\809ç)  
 Jurisdicción: Contencioso-Administrativa  
 Recurso contencioso-administrativo núm. 514/2002  
 Ponente: Ilma. Sra. María Teresa Marijuán Arias

El Pleno del Ayuntamiento de Reinosa dictó Acuerdo, el 07-02-2002, por el que aprobó el convenio colectivo del personal laboral. El TSJ estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto y declara que los arts. 20 y 27 del convenio no son conformes a derecho.

En la Ciudad de Santander, a 6 de junio de 2003.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ha visto el recurso número 514/02, interpuesto por la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (DELEGACIÓN DEL GOBIERNO), representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado, contra el AYUNTAMIENTO DE REINOSA, representado por la Procuradora Sra. Vara García y defendida por el Letrado Sr. López Arenal, actuando como parte codemandada UGT (Federación de Servicios Públicos de Cantabria), representada por. La Procurador Doña Cristina Dapeña Fernández y defendida por el Letrado Don Ricardo Trancho Pérez y DON FERNANDO RODRÍGUEZ GUTIERREZ, DON OSCAR JAVIER DIEZ FERNANDEZ y DON SANTIAGO CLEMENTE RODRIGUEZ GUTIERREZ representados Por la Procuradora Sra. Peña Revilla y defendidos por el Letrado Sr. Rubio Bretes. La cuantía del recurso es indeterminada. Es ponente la Ilma. Sra. Magistrada Doña Daría Teresa Marijuan Arias.

ANTECEDENTES

ANTECEDENTES DE HECHO

#### PRIMERO

El recurso se interpuso el día 10 de junio de 2002 contra convenio Colectivo de personal laboral aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Reinosa el día 7 de febrero de 2002 en los concretos puntos y artículos especificados en el hecho primero de demanda.

#### SEGUNDO

En su escrito de demanda, la parte actora interesa de la Sala dicte sentencia Por La que se estime la demanda y se anule el referido pacto.

#### TERCERO

En sus escritos de contestación a la demanda, tanto la Administración demandada como la parte codemandadas solicitan de la Sala la desestimación del recurso, Por ser conformes a Derecho a los actos administrativos que se impugnan.

#### CUARTO

No recibido el proceso a prueba, se señaló fecha para deliberación y fallo que tuvo lugar el día 5 de junio de 2003, en que efectivamente se deliberó, votó falló.

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

##### PRIMERO

Tiene por objeto el presente pleito el Convenio Colectivo del personal laboral aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Reinosa el día 7 de febrero de 2002 en sus artículos 20, 26, 27 y 37.

##### SEGUNDO

En cuanto a la inadmisibilidad por fuera del plazo se ha de recordar el orden cronológico de los hechos:

- 7 de febrero de 2002: Aprobación por el Pleno del Acuerdo/Convenio
- 14 de marzo de 2002 delegación Gobierno pide ampliación de información tras la recepción del convenio.
- 9 de abril de 2002: Recepción de la ampliación de información
- 11 de abril de 2002: Requerimiento de la Delegación
- 10 de junio de 2002: interposición de recurso contencioso-administrativo.

El art. 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985, 799, 1372) , Reguladora de las Bases del Régimen Local, según redacción dada por la Ley 11/1999 ( RCL 1999, 1011, 2046) , establece dos vías de impugnación de los actos de las Corporaciones Locales. Una la jurisdiccional ordinaria (número 4 del citado artículo) y otra administrativa (números 1 a 3 de dicho artículo) que se configura como potestativa y que en caso de no atención del requerimiento permite acudir a la jurisdiccional. En el caso que hoy nos ocupa están entremezcladas ambas vías pero de ello no se deduce la existencia de fraude de Ley ex art. 6.4 del Código Civil ( ) , pues con la actuación de la administración recurrente no se ha perseguido (ni obviamente conseguido) un resultado prohibido por el ordenamiento o contrario a el, sino el control

jurisdiccional de una actuación administrativa control previsto y querido por la Constitución. Cuestión distinta, y que examinamos d continuación, es la de si se han cumplido los requisitos exigidos por el ordenamiento, y en especial los plazos, para la válida incoación del proceso jurisdiccional de control.

El requerimiento fue formulado dentro de plazo, a partir de la recepción de la información complementaria solicitada por la Delegación de Gobierno, de tal forma que habiendo tenido «su entrada PI mismo en el ayuntamiento de Reinosa el día 22 de abril de 2002 el plazo de dos meses

finalizaba el día 22 de junio de dicho año, habiendo sido por tanto interpuesto el recurso dentro de plazo.

Incluso teniendo partiendo de la fecha de la recepción del Convenio Colectivo Por la Delegación de Gobierno, el recurso habría sido interpuesto dentro de plazo, ya que la diferencia entre las partes radica en cual sea el término inicial que, para el cómputo del Plazo de interposición del recurso, contempla el número 4 del citado art. 65. La parte demandada considera que dicho término inicial es la fecha de la comunicación a la Delegación del Gobierno, de la parte actora considera que dicho término es el de recepción de la ampliación de información.

Dicho art. 65 establece en su número 4 la posibilidad de impugnación directa ante la jurisdicción contencioso-administrativa "en el plazo señalado en la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción (RCL 1956, 1890) ». El art. 46 de la Ley de esta Jurisdicción contempla, como término inicial para el cómputo del plazo de interposición, bien la fecha de publicación del acto o bien 1.a fecha de notificación. En el presente caso no ha habido publicación y la notificación, que exige la comunicación del texto íntegro del acto administrativo (art. 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ( RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) , de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas: y del Procedimiento Administrativo Común), no cabe entender que se haya producido en fecha anterior al 9 de abril de 2002, de tal forma que siendo festivo el día 9 de junio de dicho año, y formulado el recurso el día 10 de dicho mes, el mismo no puede reputarse como extemporáneo.

#### TERCERO

La parte codemandada alega la causa de inadmisibilidad de incompetencia de jurisdicción, fundamentándola en lo establecido en los arts. 1, 161 y 162 de la LPL (RCL 1990, 922, 1049) y 3.1. a) de la LIS (RCL 1988, 7800) , toda vez que el conocimiento de esa pretensión corresponde al orden social y no al contencioso-administrativo. La parte actora se opone por cuanto considera que la competencia corresponde a este orden jurisdiccional.

2 En sentencia de 11 de noviembre 1999 la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal supremo (Recurso de casación núm. 8168/1995 [ RJ 2000, 2659] ) ha resumido su doctrina sobre este punto en los términos siguientes:

#### CUARTO

Se impone, pues, el examen de la cuestión relativa a la competencia o incompetencia de esta Jurisdicción para conocer sobre el fondo del recurso en sentido propio, y en lo que a aquélla atañe, Sentencias de esta Sala y Sección como las de 9 de mayo de 1996 ( RJ 1996, 4101) y 30 de mayo de 1997 ( RJ 1997, 4287) han venido a reconocer que el conocimiento y resolución de dicha cuestión, relativa a la impugnación del acto administrativo por el que el Ayuntamiento había aprobado un acuerdo similar, correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa, con apoyo, en síntesis, en Los arts. 65 y 66 de la Ley 7/1985, de 2 de abril ( RCL 1985, 799, 1372) , Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en el art. 3 a) del Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril, Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, a cuyo tenor no conocerán los órganos jurisdiccionales del orden social de las pretensiones que versen sobre impugnación de los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo en materia laboral, así como en el art. 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial ( RCL 1985, 1578, 2635) , que regula la distribución de las materias atribuidas a su conocimiento entre los plurales órdenes jurisdiccionales, sobre la base de unos criterios generales de atribución concreta a cada uno de ellos, y que además de los preceptos de los apartados 4 y 5 en los que, respectivamente, se establecen los criterios definitorios de la Jurisdicción de los órdenes contencioso-administrativo y social contiene en su apartado 1, un criterio de aplicación general a todos los ordenes que, en cierto sentido, abre una vía desde la Ley Orgánica para que otras leyes puedan colaborar con ella atribuyendo jurisdicción a los distintos Juzgados y Tribunales, marco general desde el que debe considerarse la aplicabilidad al caso del art. 65 de La Ley 7/1985, que contiene una específica atribución al orden contencioso-administrativo del conocimiento de las impugnaciones por la

Administración del Estado de los actos de las entidades locales, implicando la extralimitación de la competencia de la entidad local, con infracción del Ordenamiento Jurídico, una cuestión de neto perfil jurídico-administrativo, de modo que en la impugnación de los correspondientes actos concurren en plenitud los elementos establecidos en el art. 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para la definición del ámbito del orden contencioso-administrativo.

#### QUINTO

Por el contrario no se produce conflicto alguno con la definición del orden social de la jurisdicción en el apartado 5 del art. 9 de dicha Ley Orgánica ( RCL 1985, 1578, 2635) , en cuanto que no cabe entender que en el concepto de «rama social del Derecho» –clave de la definición de las atribuciones del orden social de la jurisdicción puedan incluirse pretensiones que tienen su título jurídico en una norma de definición de las competencias de las distintas Administraciones, debiendo observarse, al respecto, que, en la demanda, el Abogado del Estado fundamentaba la impugnación del Acuerdo del Ayuntamiento en la extralimitación por éste de límites impuestos por normas que corresponden al marco del derecho administrativo público y no, en general al de la «rama social del Derecho», sin que, en contra, pueda acudirse, al art. 2 a) de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción y a través de él al art. 2 m) del Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril ( RCL 1990, 922, 1049) , puesto que la interpretación lógica y sistemática de este supone que en él debe considerarse implícito el elemento de que la impugnación (de Convenios Colectivos) lo sea por vulneración de norma de la «rama social del Derecho», elemento que no concurre, en cuanto que el acto se impugnó por infracción, no de normas de dicha rama, sino de normas administrativas, en general, citándose en dichas Sentencias otras de esta misma Sala del Tribunal Supremo como las de 28 y 29 de junio, 27 y 30 de octubre de 1992, 18 y 22 de marzo y 22 de octubre de 1993, 2 de septiembre y 2 de noviembre de 1994, 16 de marzo, 13 de julio y 28 de noviembre de 1995 y 19 de febrero ( RJ 1996, 974) y 21 de marzo de 1996 ( RJ 1996, 2309) , que muestran que la asunción por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de la competencia para el conocimiento de las impugnaciones por el Aboyado del Estado, por la vía en que aquí se realizó, de acuerdos de los Ayuntamientos sobre regulación de las condiciones de trabajo de su personal es «pacífica», incluso en supuestos en que el acto se refiere, como aquí, al personal laboral a su servicio, todo lo cual ha de determinar la estimación del motivo de casación en el sentido de que sí corresponde a esta Jurisdicción el conocimiento de las cuestiones planteadas, con lo que se adopta la misma solución que, en un caso casi idéntico, tuvo en cuenta la esclarecedora sentencia de esta Sala de 27 de enero de 1998.

De acuerdo con dicha doctrina se ha de desestimar La alegada incompetencia de jurisdicción por estar basado el recurso fundamentalmente en normas de Derecho Administrativo y tener competencia la sala (ex art. 4.1 de la Ley de esta Jurisdicción [ RCL 1956, 1890] ) para conocer de las cuestiones perjudiciales e incidentales que se susciten, salvo la de carácter constitucional y penal.

#### SEXTO

Antes de entrar en el análisis de la conformidad con el ordenamiento Jurídico de los preceptos del Acuerdo/Convenio impugnados se ha de precisar que el análisis de la problemática objeto del presente pleito se ha visto notoriamente dificultado por la peculiar técnica esgrimida por la parte actora que con su uso constante del modo condicional no ha evidenciado con la claridad necesaria para un (debate procesal ni los puntos concretos que impugnaba del Acuerdo/Convenio, ni los motivos concretos en que basaba su impugnación. En efecto, la mera cita condicional («podrían entenderse vulnerados los arts..») de preceptos (sin que de La demanda pueda deducirse lógicamente ni el modo y manera en que, según el demandante, el precepto legal. citado en demanda afecta a la actuación administrativa impugnada, ni tampoco en que medida el precepto en cuestión pueda servir de fundamento a la pretensión deducida en demanda) no permite, ni a las partes codemandadas ni al órgano jurisdiccional, el pleno conocimiento de los motivos y

fundamentos de la pretensión deducida en demanda, con la consiguiente imposibilidad o dificultad para que el debate procesal se realice con la precisión y contradicción exigidas por la Ley de esta Jurisdicción y por la Ley de Enjuiciamiento Civil. Obvio es que las consecuencias inherentes a tal forma de articulación de la demanda son exclusivamente imputables a la parte actora, y que, por tanto, ha de pechar con las mismas.

Igualmente con carácter previo, se quiere recordar que en el Derecho español posterior a la Constitución la negociación colectiva juega un amplio papel en la determinación de las condiciones de trabajo y empleo. En concreto, cuando el empleador es una Corporación Local (u otra Entidad Pública de base territorial) dicho papel es distinto según se trate de la determinación de las condiciones del personal laboral o del personal funcionario. En relación con el personal laboral el papel de la negociación colectiva es más amplio, desarrollándose esta, básicamente, según las previsiones del Derecho del Trabajo (arts. 82 y ss. Estatuto de los Trabajadores [ RCL 1995, 997 ] ) si bien la Ley, y no solo por medidas de contención del gasto público, establece limitaciones y condiciones específicas derivadas de la naturaleza pública del empleador.

Es claro, y la propia norma 19 señala, que la negociación es con relación a las competencias de cada Administración pública y que en ella se ha de tener en cuenta las condiciones y límites establecidos por la Ley, pero no es dable hacer una interpretación tan extensiva de los mismos que prácticamente se anule la misma de la negociación colectiva al dejarle prácticamente sin objeto.

#### SEPTIMO

I.- el Convenio Colectivo para el personal laboral reconoce en su art. 20 un seguro de accidente para todo el personal laboral, quedando excluidas determinadas coberturas, habiendo indicado al respecto esta Sala en el recurso 711/00 ( RJCA 2001, 1511) lo siguiente:

Con relación al art. 44 del Acuerdo/convenio se ha de señalar que el establecer la concertación y pago por el Ayuntamiento de una póliza de seguros en beneficio de sus empleados, esta incrementando las retribuciones de dichos empleados, pues el beneficio de tal seguro no es sino una retribución en especie.

En consecuencia el haberse consumido, según se ha señalado con anterioridad las posibilidades de incremento de las retribuciones permitidas por las Leyes de Presupuestos, se vulnera dicha legislación con la consecuencia señalada en los números anteriores.

Por tanto y en la medida en que dicho seguro por accidente debe considerarse como parte de las retribuciones, con superación de los topes establecidos por las Leyes de Presupuestos, procede la anulación de dicho artículo del Convenio para el personal laboral del Ayuntamiento de Reinosa.

#### OCTAVO

En lo tocante a la incentivación económica de la jubilación anticipada, que consagra el art. 27 del convenio Colectivo, la Sala ha abordado dicha cuestión también en el recurso 711/00 ( RJCA 2001, 1511) , señalando expresamente que:

«En cuanto al art. 43 del Acuerdo/Convenio, la Sala no comparte la consideración de la demandada que la jubilación anticipada contemplada por dicho art. se fundamenta en la Disposición Adicional Vigésimo primera de la Ley 30/1984, de 2 de agosto ( RCL 1984, 2000, 2317, 2427) , de medidas para la Reforma de la Función Pública. En efecto, dicha Disposición, adicionada por la Ley 22/1993 de 29 diciembre ( RCL 1993, 3600) , establece:

Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, de acuerdo con su capacidad de autoorganización, podrán adoptar, además de Planes de empleo, otros sistemas de racionalización de los recursos humanos, mediante programas adaptados a sus especificidades, que podrán incluir todas (3 alguna de las medidas mencionadas en los apartados 2 y 3 art. 18 de la presente ley, así como incentivos a la excedencia voluntaria y a la jubilación anticipada.

Basta la mera lectura del precepto para comprender que su aplicación exige la adopción por la Corporación local de un sistema de racionalización de los recursos humanos, mediante programas adoptados a sus especificidades, que pueden incluir, entre otras medidas, la de jubilación anticipada. En el caso que nos ocupa, no costa en autos la adopción por el Ayuntamiento de Laredo de un sistema de racionalización y, en consecuencia la citada Disposición Adicional Vigésimo primera no es de aplicación. Ante la inaplicabilidad de la citada Disposición Adicional no cabe considerar la garantía del 100% de su salario, establecida por dicho art. 43, sino como una retribución y al tener esta consideración vulnera según lo señalado en el número anterior, los límites fijados en la citadas Leyes de Presupuesto produciéndose idéntica consecuencia de la señalada en dicho número.

Procede, por tanto, la anulación del precitado art. 27 del Convenio Colectivo.

La parte actora rechaza la cláusula 28 en cuanto recoge previsión de gratificación de permanencia para quienes cumplan 30 años de servicio, o se jubile con 25 años de servicio.

Se considera que representa un concepto retributivo que en su caso, y sumando al incremento lineal y general ya acordado, puede superar en cómputo, y consideración global los límites y porcentajes de aumento salarial previstos en la, leyes de presupuestos generales del Estado; límites que vinculan y han de respetarse por igual para todo tipo de personal del sector público, y cuya transgresión lleva directamente aparejada la sanción de nulidad. Es indiferente si tal pacto se preveía ya o no en convenios anteriores, porque lo cierto es que para el puesto que se vea beneficiado de tal concepto retributivo, éste va a suponer para tal ocasión y en tal momento, un incremento no permitido y contrario al legalmente aceptado y previsto.

3. En oposición d la demanda se señala, fundamentalmente, lo siguiente:

La cláusula 28 ni supera ni puede superar los indicados límites, por la sencilla razón de que dicha cláusula no introduce para 2001 ningún concepto retributivo nuevo y por tanto difícilmente puede superarse un límite numérico, cualquiera que fuere cuando el incremento que representa dicha cláusula es simplemente 0.

Conviene precisar que resulta extraordinariamente difícil contestar la argumentación de la demanda, cuando sin concreción alguna, se limita a decir que la referida cláusula supera los límites autorizados.

El Ayuntamiento ha defendido y defiende diciendo que esta gratificación fue creada en 1996, y que desde entonces se viene repitiendo en todos los convenios, pero su mantenimiento no incrementa el coste, en términos globales y homogéneos con respecto a 13. masa salarial riel silo anterior.

Por tratarse de un concepto no fijo de percepción no periódica, tiene el tratamiento que tienen los conceptos que integran la parte de la masa denominados comúnmente crecimientos vegetativos, como son los complementos de antigüedad y los ascensos, y dichos crecimientos vegetativos tienen y han tenido los incrementos máximos autorizados por las leyes de presupuestos.

La demanda no afirma que se produce superación de los límites presupuestarios. Dice que se pueden superar lo cual constituye solo una presunción, y en base a una mera Presunción no puede anularse una cláusula.

No es cierto que resulte indiferente el hecho de dicha cláusula haya sido establecida en convenios anteriores, como dice la demanda. No es indiferente, es relevante y determinante.

Tenemos que suponer, un vez mas, que la demanda quiere decir que se incumplen los límites de la Ley de Presupuestos Generales para el año 2001 ( RCL 2000, 3019y RCL 2001, 2010) , no los del año en que estableció dicha cláusula.

Pues bien para el año 2001 no se produce el referido exceso, porque la masa salarial del año 2000, en lo, que a la parte del crecimiento vegetativo para el 2001 se refiere no se ha incrementado mas allá de lo autorizado por dicha Ley presupuestaria. lo contrario de lo que aquí afirmamos tendría que ser acreditarlo por la demandante.

El Ordenamiento Jurídico, y, en concreto, el derecho laboral, permite la negociación y el establecimiento de dicha gratificación y no se infringe con ello ninguna disposición.

4. La Sala, en primer lugar, quiere recordar que no es posible, como bien señala la demandada, anular una cláusula de una norma en base a "que puede superar en computo, y consideración global los Límites y porcentajes de aumento salarial previstos en las leyes de presupuestos generales del Estado". Para anular una regulación no basta con la mera alegación de que la misma puede superar determinados límites presupuestarios para que el debate procesal se realice con la precisión y contradicción exigidas por la Ley de esta jurisdicción y por la Ley de Enjuiciamiento Civil es preciso, en primer lugar, la concreción de la alegación y en segundo lugar la prueba por medios admisibles en Derecho de la alegación efectuada. Como ya hemos indicado las consecuencias inherentes a tal forma de articulación de la demanda son exclusivamente imputables a la parte actora, y que, por tanto, ha de pechar con las mismas.

En segundo lugar, se ha de señalar que el reproche de superación de los incrementos retributivos que ha servido de fundamento para que, en casos recientes, esta Sala acordase no la nulidad sino la inaplicabilidad de la regulación paccionada no resulta acreditado en autos y que la acreditación de tal superación es especialmente necesaria en el caso que nos ocupa, por cuanto no suponiendo la regulación impugnada innovación alguna desde 1996 viene rigiendo el mismo texto para el personal laboral del Ayuntamiento de Santander el Cálculo del incremento de costes que supone la regulación impugnada, d efectos de la eventual superación de los porcentajes de aumento previstos por los art. 20 de las Leyes de Presupuestos para los años 1999 ( RCL 1998, 3062y RCL 1999, 717) y 2000 ( RCL 1999, 3244y RCL 2000, 776) , y 21 de la Ley de Presupuesto para el año 2001, ha de tener en cuenta no el coste absoluto de la regulación impugnada sino la diferencia entre su coste en el año (1999, 2000 ó 2001) que se considere y el inmediatamente precedente. Nada de ello hay en autos y, por tanto no puede considerarse acreditada la superación de los límites fijados en las Leyes de presupuesto. En consecuencia, es obligada la desestimación de la demanda en este punto».

#### NOVENO

Tal argumentación jurídica resulta directamente extrapolable a la impugnación vaga e imprecisa del art. 37.5 del Convenio, relativo a las retribuciones por antigüedad y cuantía de las mismas, que se reputa superan las establecidas en las Leyes de Presupuestos, por cuanto que comparando las fijadas por tal concepto en el Convenio Colectivo de 1995-1996 y los sucesivos incrementos experimentados en los años 1997, 1998 y 1999, la parte recurrente alega a la conclusión que para le año 2001 los incrementos previstos por tal concepto supera los límites legalmente establecidos.

Ninguna prueba se realiza al respecto, al margen de la mera alegación e indicación de los límites máximos autorizados en las leyes de Presupuestos citadas, sin que se haya realizado operación aritmética alguna en este sentido ni haya resultado en modo alguno acreditado que las retribuciones del personal laboral superan en concepto de trienios los topes permitidos a la vista de tales operaciones, máxime cuando ni tan siquiera los términos de comparación son homogéneos, ya que las retribuciones en concepto de trienios para los años 1995-1996 fueron fijadas anualmente, mientras que el actual convenio las establece con carácter mensual, sin que, por otra parte, se hayan tenido en cuenta los incrementos experimentados por este concepto durante el año 2000, que la Sala desconoce y que resultan omitidos en el escrito de demanda.

#### DECIMO

De conformidad con el artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ( RCL 1998, 1741) , no procede la condena de ninguna de las parte al pago de las costas pues no han actuado con temeridad o mala fe procesales en la defensa de sus respectivas pretensiones.

**EN NOMBRE DE SU MAJESTAD EL REY**

**FALLAMOS**

Que estimando parcialmente el presente recurso contencioso-administrativo promovido por la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (DELEGACIÓN DEL GOBIERNO), representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado, contra el convenio colectivo sobre condiciones de trabajo de personal laboral aprobado Por el Pleno del Ayuntamiento de Reinos a con fecha 7 de febrero de 2002 debemos declarar y declaramos que los arts. 20 y 27 del Convenio son contrarios a Derecho, condenando al Ayuntamiento de Reinos a estar y pasar Por las anteriores declaraciones, absolviéndole del resto de las pretensiones de la parte demandante. Sin costas.

Así, por esta nuestra sentencia, que se notificará a las partes con expresión de los recursos que en su caso procedan frente, a ella, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Intégrese esta Resolución en el Libro correspondiente.

Una vez firme la sentencia, remítase testimonio de la misma, junto con el expediente administrativo, al lugar de origen de éste.

# 2a

sessió

**28/10/11**

## **La crisi financera a les Corporacions locals i accions de futur**

La perspectiva retributiva dels empleats públiques cara l'any 2012: previsions legals i possibilitats de la negociació col·lectiva.

**Federico Castillo Blanco**, catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Granada

Els nous escenaris econòmics i la seva rellevància per a les Corporacions locals.

**Guillem López Casanovas**, catedràtic d'Economia aplicada de la Universitat Pompeu Fabra, conseller del Banc d'Espanya i president de l'International Health Economics Association.

## **LAS PERSPECTIVAS RETRIBUTIVAS DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS EN 2012: PREVISIONES LEGALES, PERSPECTIVAS Y POSIBILIDADES DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA.**

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

### **I. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO EN EL QUE LA CRISIS ECONÓMICA SE SITUA CON REFERENCIA AL EMPLEO PÚBLICO.**

Cuando a finales de 2009, las centrales sindicales y el Gobierno concluían un nuevo Acuerdo para la función pública, y tras la lectura de la misma, algunos pensamos ya en ese momento que la misma, junto con medidas extraordinariamente razonables, se planteaba el escenario 2010-2013 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>1</sup>.

Y es que, 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 ellas, hemos venido reclamando la doctrina, los gestores de recursos humanos en el ámbito público, las centrales sindicales y, en general, todos aquellos que, de una manera u

---

<sup>1</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"

otra, se acercan 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...eran medidas que, sin duda, eran y siguen siendo necesarias. 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<sup>2</sup>, y por sobre todo en materia salarial que se han visto pronto desbordadas, 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

---

<sup>2</sup> El apartado 3.5 se refería a dicha posibilidad que, en ese supuesto, establecía que quedarían excluidos de la aplicación de dicha tasa:

- Los servicios esenciales para la ciudadanía: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, policía local, Servicios Sanitarios, Educativos, de Emergencias y de prevención y extinción de incendios, organismos públicos de investigación, inmigración y extranjería, instituciones penitenciarias y los que se acuerden como tales en sus correspondientes ámbitos de negociación
- Las corporaciones locales cuya población sea inferior a 50.000 habitantes.
- Las contrataciones necesarias para la implantación de los servicios de atención a la dependencia y de nuevos servicios prestados a la ciudadanía.
- Los compromisos de personal derivados de acuerdos anteriores, generales o sectoriales, en los ámbitos de administración de justicia, en el del personal de las Administraciones Públicas que tenga encomendadas las funciones de control y vigilancia del cumplimiento de la normativa en el orden social, la gestión de las políticas activas de empleo y de las prestaciones por desempleo, y el control y lucha contra el fraude fiscal.
- Los empleos y puestos ocupados para el desarrollo de programas finalistas de carácter temporal.
- Las vacantes que queden sin cobertura en aplicación de esta tasa no serán amortizadas.

Añadía la misma que, a estos efectos, no se tomarán en consideración a efectos de dicha limitación las plazas que estén incursas en procesos de consolidación de empleo derivados de la aplicación de la disposición transitoria 4ª del EBEP, ni las que se deriven del acceso de los empleados públicos a la jubilación parcial.

Y concluía, inclusive, estableciendo previsiones de incremento de dicha tasa en aquellos supuestos de reducción de la temporalidad.

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.

Soy consciente de que es sumamente fácil analizar el pasado desde el presente, pero visto retrospectivamente desde luego se antojan excesivamente optimistas los escenarios 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.

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 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>3</sup>.

Y la pregunta a resolver es cual es el escenario en 2012. Me temo, de nuevo, que las perspectivas no ofrecen gran margen al futurólogo que se espera de mí y que, como es de esperar, las retribuciones de los empleados públicos seguirán congeladas sea cual sea el resultado del proceso electoral en marcha. Y que la cosa quede ahí, pues como ya es sabido noticias alarmantes corren en los últimos tiempos en los países de nuestro entorno, pero también en el nuestro. Presentación de distintos ERE's en variados ámbitos de nuestras Administraciones públicas que tenderán a agudizarse el próximo año una vez se hayan producido los procesos electorales pendientes, incrementos de jornada (lo que implícitamente supone una reducción de salario),

---

<sup>3</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 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.

reducción de pagas extraordinarias, eliminación de complementos de productividad, etc

Desde luego, y no habiéndose dictado ninguna disposición de prórroga presupuestaria, operan automáticamente las previsiones constitucionales establecidas a este respecto y, por tanto, se prorrogarían automáticamente las previsiones contenidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 y, con ello, la congelación salarial. De hecho, la Comunidad Autónoma de Andalucía así lo prevé en sus Proyecto de Presupuestos para 2012 entendiéndolo, hasta tanto no se adopte medida en contrario, que seguirá rigiendo la congelación salarial establecida en 2011 y, hasta donde yo sé, idéntica previsión se está realizando en los proyectos presupuestarios de la entidades locales que están procediendo a su elaboración.

## **II. ALGUNOS DATOS DE INTERÉS PARA ABORDAR LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA: “LAS PERSPECTIVAS DE FUTURO”.**

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 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 planeta<sup>4</sup>.

¿Es esto, sin embargo, todo lo que se puede decir?. No, de nuevo, me temo que no. Cómo han puesto de relieve algunos informes existen algunos desequilibrios que conviene señalar<sup>5</sup>. Según un, sin duda discutido, informe a cada español le cuesta la Administración Pública<sup>6</sup>, 9.816 euros al año de media. La administración vasca es la

---

<sup>4</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>5</sup> *El Coste de la Administración Pública*, dirigido por Mario V. González, EAE Business School, 2009

<sup>6</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

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 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 59,2% 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>7</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.

---

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.

<sup>7</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%

En cualquier caso, con los datos 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, tomando 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 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. 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, para todos los grupos de funcionarios ni creo que ello se pueda extrapolar al resto de los empleados públicos<sup>8</sup>.

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.

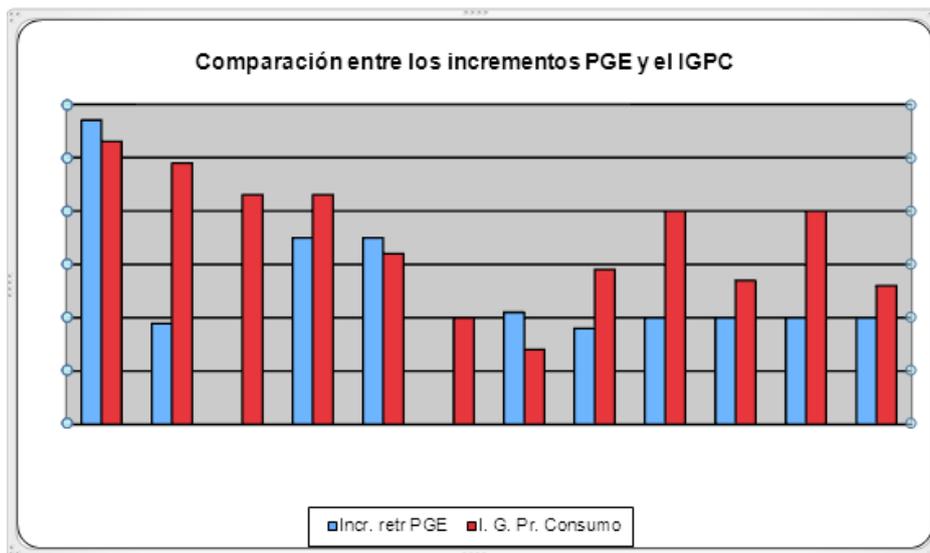
Ahora bien, además del incremento anual que se establece en la Ley de Presupuestos, los empleados públicos ven incrementadas sus retribuciones por diversas causas, y entre las que no es una menor el impacto de la negociación sindical, que se traduce en subidas adicionales de retribuciones al margen de 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.

---

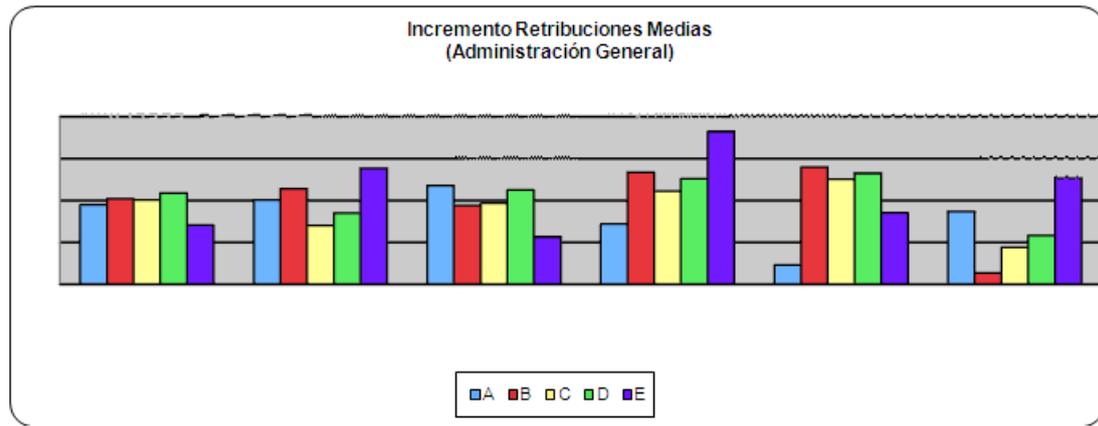
restante se muestra indiferente ante esta posibilidad. Esta falta de motivación hacia un ascenso también coincide con la escasa necesidad de hacer algo diferente. Un 53,3% de funcionarios expresan que no tienen la necesidad de hacer algo distinto en su puesto de trabajo, frente al 8,7% que sí declara estar buscando un cambio de actividad. El 38% restante se muestra indiferente ante esta pregunta.

<sup>8</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

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. Veámoslo en el gráfico siguiente que muestra año a año la evolución de incrementos previstos en las distintas Leyes de PGE y los correspondientes incrementos de IPC en el período referido.



Sin embargo, si tomamos como referencia la evolución del IPC con los incrementos retributivos medios, tomando a título de ejemplo la Administración del Estado –por ser la Administración de la que se disponen datos más fiables-, estas diferencias quedan matizadas, tornándose en sentido favorable a los empleados públicos. Bien es cierto que no en todos los supuestos (es decir pueden encontrarse, y de hecho se encuentran, colectivos donde la afirmación no tiene plena validez y en los que, efectivamente, se ha producido una pérdida de poder adquisitivo real).



De esta forma, combinado el dato de incremento de retribución media con el de crecimientos de IPC, el resultado es que, anualmente, el conjunto de las retribuciones del sector público estatal se han incrementado de media por encima de lo previsto en la LPGE, y a su vez, en porcentajes superiores al IPC real, en especial en los últimos años.

Los datos de las Comunidades Autónomas y de la Administración local no nos son en su totalidad conocidos, pero dado el efecto en cascada de la negociación sindical y hasta donde se conocen estos ámbitos, sus datos serían probablemente superiores a los del Estado.

Las derivas de los gastos de personal tienen una serie de componentes “naturales”, como la consolidación de trienios, los procedentes de nuevas incorporaciones de efectivos como consecuencia de la oferta de empleo público, etc..., que constituyen elementos ciertos de crecimiento que obligan a presupuestar por encima del crecimiento general de retribuciones previsto en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Por otra parte, precisamente por la vinculación del subsistema de retribuciones con otros subsistemas del empleo público, en la negociación colectiva se abordan medidas en materia de promoción profesional, acceso, y carrera administrativa que a pesar de no estar cuantificadas en términos de costes, tienen evidentes repercusiones económicas sobre los gastos de personal. Cuando en la negociación colectiva se cierran acuerdos sobre número de puestos a ofrecer por promoción interna, o medidas que facilitan el acceso del personal temporal a la condición de fijo o al personal laboral a la condición de personal funcionario, se están adoptando, también, decisiones de incremento de gasto que repercuten en un aumento adicional de la masa salarial.

Junto a estos elementos, en la negociación de acuerdos sindicales se alcanzan también compromisos en materia retributiva que implican generalmente la puesta a disposición de fondos adicionales cuya distribución va dirigida a la consecución de determinados objetivos o a la mejora de colectivos o ámbitos prioritarios. Estos fondos representan porcentajes adicionales de incremento de las masas salariales, que se aplican negociadamente sobre aquellos colectivos que, incluidos dentro del ámbito del correspondiente acuerdo, resultan sindicalmente más “sensibles”.

Inclusive dichos acuerdos han incluido en los últimos años medidas de carácter general cuya aplicación exigía la modificación o la inclusión de normas legales de carácter básico, como ha sido el caso del incremento de las pagas extraordinarias o la previsión de los planes de pensiones, que acaban incorporándose a todas las Administraciones Públicas.

Sea de una forma u otra, en cualquier caso, el escenario que se presenta a partir de 2012 aconseja reflexionar seriamente sobre la distribución de la masa salarial y la reestructuración de conceptos retributivos a fin de atender, en tiempos de una cierta desilusión y baño de realidad que nos está costando asumir, las necesarias mejoras retributivas para los mejores empleados públicos y, lo que resulta más relevante, que el salario cumpla una función estratégica en nuestras organizaciones.

### **III. LA CRISIS ECONÓMICA COMO FACTOR COYUNTURAL Y LA AUSTERIDAD COMO ELEMENTO ESTRUCTURAL DE NUESTRO PAÍS: EL DESARROLLO DEL EBEP Y LA PUESTA EN MARCHA DE LAS POLÍTICAS QUE IMPULSA COMO ALTERNATIVA.**

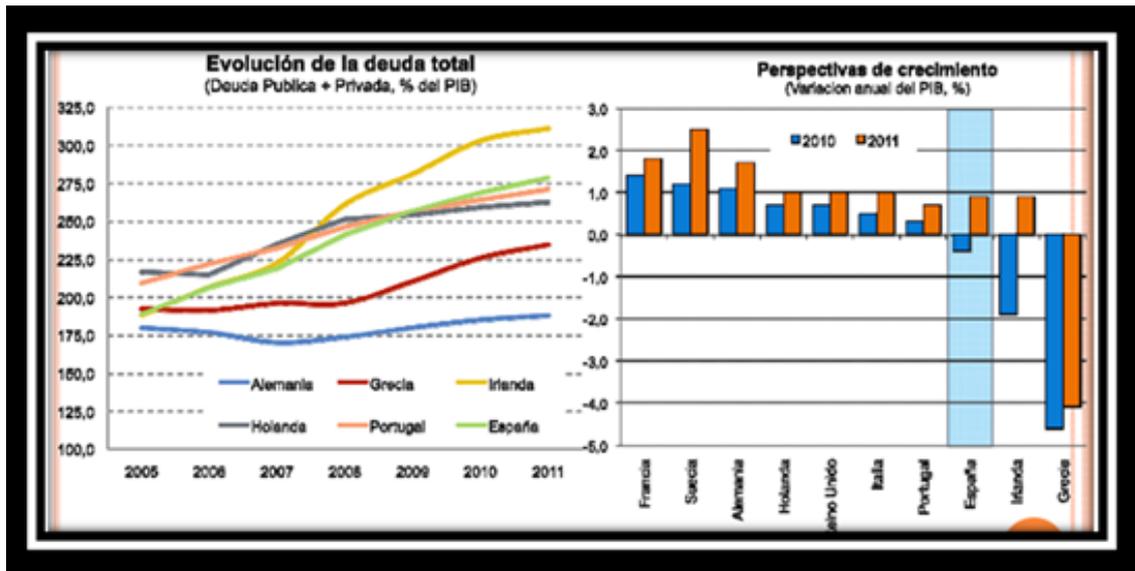
Desde hace algunos meses los “gurús” de la economía vienen señalando que esta crisis es sistémica, es decir, que esta crisis ha venido para quedarse o, al menos, para reorientar nuestra visión del desarrollo. Inclusive, más allá, PASCUAL ESTEVE ha hablado de “crisis societaria” exponiendo que esta crisis económica no es sino la causa de otra crisis institucional y de valores de nuestra sociedad y explica que el modelo social, institucional y de valores que se adoptó mayoritariamente, a partir de la salida de la crisis 1973-1983, fue totalmente inadecuado para desplegar la economía informacional y la sociedad red emergentes, lo que provocó la crisis societaria, cuya última manifestación ha sido la crisis financiera y económica<sup>9</sup>

No sé hasta que punto pueden mantenerse tales extremos, pero lo que sí creo es que el periodo de crecimiento ilimitado en nuestro país ha tocado techo y debemos atender, ahora, a la recuperación de valores que como el esfuerzo, la austeridad y la disciplina son precisos para enfrentar los desafíos del presente. Hemos vivido unos años en que todo era más. Más plantilla, más retribución, más derechos, etc., y me temo, sin embargo, que aunque recuperemos la senda del crecimiento, y más tarde o temprano esto ocurrirá, las perspectivas de nuestra economía no serán las mismas que hemos mantenido desde la década de los ochenta.

Fuente: World Economic Outlook, 2010, FMI.

---

<sup>9</sup> J. M. PASCUAL ESTEVE, “La crisis societaria”, *Revista Gobernanza*, nº 24, 2011.



No parece que puedan cumplirse las expectativas oficiales de crecimiento ya para este año, mucho menos la estimación oficial de crecimiento para 2012 cifrada en un 2'3 % y para 2013 en un 2'4 % y los organismos multilaterales como el FMI cifran el crecimiento para el próximo año en un 1'1%. De esta forma, la mayoría de los informes emitidos por organismos internacionales recomienda, en este momento, que la contención del gasto para hacer frente a los problemas de la deuda soberana se centren en la eficiencia del sector público, la reforma del estado del bienestar para hacerlo sostenible y los proyectos de infraestructuras.

Quiero decir con ello que seguramente nos enfrentamos a un largo tiempo en que la austeridad y la incertidumbre van a ser parámetros en los que habremos de instalarnos y, en este contexto, aspectos estructurales del sistema de empleo público que hemos rehuído sistemáticamente, y que solo han sido bella poesía en el lenguaje políticamente correcto, han de adquirir todo su significado y, de una vez por todas, han de materializarse las políticas públicas que permitan ponerlas en marcha. Eficiencia, buena administración, también financiera, calidad, planificación, evaluación, etc. se han resistido a traducirse de forma generalizada a nuestro quehacer diario en las Administraciones públicas. Y ahora, precisamente en el momento que repunta la crisis financiera, me temo que no son una opción, sino el único camino posible para el conjunto de nuestro sector público. Seguramente, y aunque pueda resultar duro en un primer momento, la persistencia en esa dirección traerá un mejor escenario en el ámbito público.

Y en el ámbito privado habría que añadir. Y es que, efectivamente, los gobiernos occidentales han reconocido el especial vínculo que existe entre el sector público y la economía nacional. Puede verse, a este respecto, el Informe "Public Management Development Survey" 1990, París (OCDE), en el que como conclusión puede afirmarse que la competitividad de la economía depende en gran medida de la eficacia de la Administración pública. E, inclusive más allá de dicha cuestión, la

adecuada inserción de nuestro país en el nuevo escenario europeo que se avecina va a depender en gran medida de la capacidad de nuestras Administraciones públicas para hacer factibles los cambios necesarios que nos permitan introducirnos con éxito en ese nuevo espacio. The Economist, hace ya algún tiempo refiriéndose con carácter general al caso español, ponía de relieve en uno de sus informes periódicos que la falta de modernización de las estructuras administrativas públicas era uno de sus principales handicaps para estar en una Europa integrada, económica y monetariamente, y a pleno rendimiento.

La necesidad de contar con un sector público que desarrolla funciones estratégicas de articulación, cohesión territorial y progreso social y económico sostenible en un espacio económico altamente competitivo es una condición ineludible para nuestra país dadas las carencias que todavía presenta, en muchos de sus territorios, en términos de desarrollo nuestro país en el contexto europeo. Y no debemos olvidar el peso que el sector público representa en la mayoría de las Comunidades Autónomas, así como la incidencia directa que un buen funcionamiento de éste tiene en la competitividad de esos espacios. Por extractarlo en una única reflexión 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 con la misma intensidad la solvencia de éste es lo que nos debe preocupar en términos de desarrollo.

Y siendo las Administraciones organizaciones cuyo recurso máspreciado son las personas cualquier reforma coherente que se plantee, a estos efectos, debe incluir medidas de calado en todo lo concerniente al empleo público asumiendo que son medidas a largo plazo que tardarán años en ser plenamente efectivas, pero que, precisamente por ello, conviene no demorar. El comienzo de una larga caminata comienza con un primer paso.

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 a las que nos referíamos con anterioridad, pero que a la vez, y es preciso reconocerlo, también pone de relieve debilidades que es preciso atender y subsanar. 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”*.

Pero lo cierto es que la crisis económica, que está castigando fuertemente desde 2008 y cuyos efectos, al parecer, se extenderán durante todavía los próximos

años, está comenzando a impactar también sobre los temas relativos al empleo público. Y esto puede conducir a 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 hayan congelado o, cuando menos, ralentizado en su traslación efectiva. La muestra más evidente es precisamente la inaplicación, y no sólo en lo que se refiere a materia retributiva, del Acuerdo con el que comenzábamos nuestra exposición.

Todavía hoy, y tras varios años desde la aprobación de la reforma del empleo público, nos encontramos, salvo honrosas excepciones, 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, seguramente irresponsable, actitud es que nuestro modelo de empleo público que 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. Sirvan de botón de muestra de las consecuencias de esta actitud los procesos de externalización y privatización de amplios sectores del empleo público realizados entidades locales de todo signo político<sup>10</sup>.

Las propuestas que en su día formuló la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, junto a otras razones de carácter sustancial en el empleo público<sup>11</sup>, obedecían a una nueva visión, a mi juicio más respetuosa del ejercicio competencial autonómico y local, en esta materia.

---

<sup>10</sup> Y, desde luego, eso no lo ha salvado la denominada "laboralización" del empleo público, especialmente importante numéricamente en el régimen local, ya que la flexibilidad de este régimen es puro misticismo cuando lo confrontamos con los convenios y la práctica cotidiana y, al menos hasta el momento, sólo confusión, diversidad de regímenes jurídicos y fuente de desigualdad ha sido su balance. La Comisión de Expertos para el estudio y preparación de un Estatuto Básico para el Empleado Público, aunque como es lógico en forma más mesurada, coincide en lo problemático del actual sistema y así apunta que: *"...lo cierto es que la coexistencia de dos regímenes jurídicos diferentes en el empleo público, que no siempre se apoya en razones funcionales (de hecho pueden encontrarse funcionarios y contratados laborales que realizan funciones idénticas incluso en una misma Administración), plantea problemas de gestión de personal, ya que es necesario tener en cuenta marcos legales distintos cuando se determinan o negocian sus condiciones de empleo o se distribuyen las funciones. También supone algunas inevitables desigualdades de trato que, a su vez, generan sentimientos de diferenciación o de agravio comparativo que perjudican el clima laboral en el seno de la Administración y, por tanto, la eficacia de los servicios"*.

<sup>11</sup> SANCHEZ MORON, M., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2008 pág. 32 no obstante explica que la opción de reducir y flexibilizar el contenido de la legislación básica tiene, junto al respeto al ejercicio competencial de otras Administraciones, otra explicación más profunda, pues se conecta con el proceso de diversificación organizativa al que venimos asistiendo en el ámbito de las Administraciones Públicas.

De esta forma, sigue diciendo este autor, "la legislación general sobre función pública del siglo pasado, desde el Estatuto de Maura, se había venido elaborando sobre la imagen de una Administración del Estado voluminosa, organizada básicamente en Departamentos ministeriales y esencialmente jerarquizada, conforme al modelo weberiano". Y, asimismo, apunta "Pero es que, además, la pluralidad de organismos, entidades, agencias y otras estructuras de régimen especial y de sociedades y fundaciones del sector público en que se viene fragmentando la Administración tradicional tienen sus propias necesidades en materia de personal y sus peculiaridades de gestión de recursos humanos. Más

Las propuestas formuladas partían de elaborar un Estatuto Básico de menor extensión, que contuviese normas de aplicación directa, pero con una eminente función directiva, susceptible de ser adaptado por la legislación de desarrollo a las características propias de cada Administración, de acuerdo con las opciones de los órganos parlamentarios y de gobierno competentes; un Estatuto, como se indica en el Informe, “que contenga solamente aquello que convenga regular para el conjunto de las Administraciones Públicas”<sup>12</sup>.

En el sentir de la Comisión aludida el Estatuto debería constituir una norma básica que permitiese a todas y a cada una de las Administraciones, sobre la base de un sustrato común de derechos y deberes de los empleados públicos, acometer las reformas específicas que requiriese la modernización de su sistema de empleo público permitiendo adaptar su modelo de empleo público a los requerimientos y las finalidades de su propia organización. Las propuestas de la Comisión, por tanto y en esta línea, acogían distintas posiciones de lo que debía ser entendido como básico, verbigracia<sup>13</sup>: en unos supuestos, el Estatuto debería contener normas de obligado cumplimiento; pero en otros casos dichas normas no tendrían sino un carácter habilitador, de directriz o meramente orientativo. Inclusive el texto final, y según lo ya expuesto, ha acogido otras funciones de lo básico, ciertamente más discutibles, como norma o menú dispositivo (véase, a título de ejemplo, las retribuciones complementarias)<sup>14</sup> o de configuración de un standar mínimo o supletorio.

Ciertamente, tras la aprobación del EBEP y de las distintas reformas estatutarias, la situación ahora parece de nuevo ser singularmente distinta. Y es que una cuestión de especial trascendencia es la que se refiere a la aplicación del EBEP y la normativa de desarrollo autonómica a otras Administraciones públicas en el territorio

---

aún, con frecuencia es la búsqueda de esas peculiaridades lo que explica la creación de nuevos entes, mediante la que se persigue salir del régimen común de la función pública”.

Y, en este sentido, concluye que “ante ese panorama, no parecía realista imponer mediante la legislación básica general una especie de modelo único y más o menos cerrado para todo el amplio espectro del empleo público, ni siquiera para todo el personal sometido a un régimen estatutario. Lo que sí puede y debe hacerse es, por un lado, establecer para todos unas reglas y principios comunes, no muy numerosas pero sí claras y firmes, y, por otro, habilitar a los legisladores y a los gobiernos para que las desarrollen en el ámbito de sus respectivas competencias, señalando las directrices o, por usar una expresión a la moda, la “hoja de ruta” de las reformas que deben acometerse”.

<sup>12</sup> Con este mismo sentido ha de operar, en opinión de MONTILLA MARTOS, J.A. “La legislación básica tras las reformas estatutarias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 78, 2006, pág. 118, la legislación básica ya que en su opinión “...las bases delimitadoras de las competencias autonómicas deben constituir una regulación de mínimos. Ese mínimo normativo tiene, a su vez, un rasgo estructural, al menos con carácter tendencial, cual es su carácter principialista, no tanto como exigencia constitucional sino funcional, esto es, como límite estructural al detallismo. El carácter normativo de lo básico, de forma que pueda ser directamente aplicable y no a través de las normas autonómicas, no obsta, a mi juicio, para sostener que la estructura de esas normas debe evitar el tratamiento detallado y hacer más hincapié en los criterios ordenadores de carácter general”.

<sup>13</sup> Puede verse a este respecto TORNOS MAS, J. “Sistema de Distribución de Competencias”, AAVV, “*El Funcionamiento del Estado Autonómico*”, MAP, Madrid, 1999, pp 158 y ss.

<sup>14</sup> Lo que, por otro lado, tampoco ha sido una novedad en este texto legal ya que, como puede comprobarse, el Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud también así lo contempla.

de la Comunidad Autónoma y, más específicamente, en lo que se refiere a la Administración local y al personal de administración y servicios de las Universidades que, en este sentido, se encuentra en una situación similar<sup>15</sup>. En este sentido, su no desarrollo compromete, también, las capacidades de otras Administraciones para enfrentar los retos que se plantean en la actualidad, pero sobre todo 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 no alcanzarán, a pesar de lo que luego diremos, todo su fuerza de transformación.

Por tanto, será ahora, y corresponde fundamentalmente a las Comunidades Autónomas, el momento de continuar la senda emprendida en esta reforma que, sin embargo, se está demorando en demasía, si dejamos a salvo algunas Comunidades Autónomas que, como Valencia, Asturias, Castilla-La Mancha, Aragón, etc., han emprendido, en mayor o menor medida, con mayor o menor fortuna, y a mayor o menor velocidad, dicha labor<sup>16</sup>. Y también, por ello, 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.

Un último ejemplo, en este último sentido, es la necesidad, precisamente en estos momentos, de desarrollar el EBEP, junto a aspectos modernizadores como los que se han citado, en otros que permitirían afrontar, en los supuestos que así lo requieran, la reorganización de las organizaciones del sector público. Me explico.

---

<sup>15</sup> En efecto, el artículo 73.3 de la Ley Orgánica de Universidades remite a esta Ley y sus disposiciones de desarrollo, en primer término, la regulación del personal de administración y servicios de las Universidades, pero, en segundo término, establece de aplicación a éstos a la legislación de función pública. Por último, y este no es un dato menor, remite a los Estatutos de las Universidades como no podía ser de otra forma dado el principio de autonomía universitaria recogido constitucionalmente.

<sup>16</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”.*

La regulación de la función pública no es sólo la de las relaciones entre los empleados públicos y la Administración o la de los derechos y deberes de aquéllos, sino que esa regulación es un factor que tiene incidencia decisiva en la organización de la Administración, bien tomando decisiones concretas, bien ofreciendo soluciones y recursos o bien comprendiendo y desvelando los principios básicos que la presiden. En este sentido, el artículo 85 que regula las situaciones de los funcionarios sólo hace referencia a la excedencia en general, la cual se regula más adelante en el artículo 89, sin que la forzosa forme parte de él. No obstante, en el punto 2 del citado artículo 85 permite que las leyes de desarrollo del estatuto puedan regular otras situaciones, en los supuestos, condiciones y efectos que en ellas se determinen cuando concurren las circunstancias que el mismo artículo y punto fijan, la primera de las cuales, apartado a), es la siguiente: *Cuando por razones organizativas, de reestructuración interna o exceso de personal, resulte una imposibilidad **transitoria** de asignar un puesto de trabajo o la conveniencia de incentivar la cesación en el servicio activo.*

Nótese que dichas circunstancias, que son las que pueden estar presentes en numerosas entidades locales, son las que permiten regular otras situaciones que, como la excedencia forzosa o las situaciones de expectativa de destino y de excedencia incentivada, pueden ser, y a mi juicio deben ser, objeto de regulación urgente en estos momentos, sin perjuicio, eso sí, de que quede abierta la posibilidad de reingreso o sean posibles otras soluciones de reciclaje, etc.

En este sentido abordar, de forma más decidida, en el empleo público la desvinculación, aunque no sea definitiva, del personal funcionario de carrera por motivos estrictamente económicos parece una exigencia del momento y establecer un marco regulador de los expedientes de regulación de empleo en el sector público algo que parece necesario. Las dificultades económicas de muchas de nuestras Administraciones, especialmente Ayuntamientos y Diputaciones, determinan, en los momentos actuales, que abordar la existencia de expedientes de regulación de empleo públicos combinando figuras, entre otras, como los Planes de Empleo, la movilidad interadministrativa e intraadministrativa, las modulaciones en la jornada de trabajo<sup>17</sup>, las excedencias forzosas y las excedencias voluntarias incentivadas, entre otras medidas, sean un hecho que podría y debería considerarse. Precisamente, y aunque pueda ser paradójico, los derechos de los empleados públicos requieren que articulemos estos, en algunos casos, necesarios procesos de readaptación de las estructuras organizativas y de personal a la realidad económico-financiera de las distintas entidades públicas.

---

<sup>17</sup> La Comisión para el Estudio del Proyecto de ley del Estatuto Básico del Empleado Público, constituida según orden 3018/2004 de 16 de septiembre, ya propuso la creación de la modalidad de jornada a tiempo parcial, al indicar que la "condición de funcionario no tiene por qué comportar, por lo demás, la dedicación a tiempo completo en el servicio público, sino que es compatible con modalidades de trabajo a tiempo parcial, o en su caso, a domicilio, u otras que pudieran establecerse por las leyes correspondientes y en función de las necesidades".

Esta propuesta se reflejó en el art. 73.5 del Anteproyecto EBEP al establecer que "la legislación competente podrá establecer las condiciones de trabajo a tiempo parcial de los funcionarios públicos" que, sin embargo, no se trasladó al texto finalmente aprobado.

Pero, además y sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que el EBEP deja un amplio margen para que, aún sin el deseable desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas, los municipios puedan realizar una política de recursos humanos especialmente apropiada en los tiempos que se avecinan. Algunos estudios han apuntado en esta dirección y, desde luego, no creo que esperar a que otras Administraciones actúen es la mejor opción en estos momentos.

La explicación es bastante sencilla. 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, representan sólo una cara de la moneda (la de los derechos), pero no aquellos elementos de modernización que, como la evaluación del desempeño, constituyen hoy una exigencia ineludible para mejorar la eficiencia de nuestras Administraciones públicas y que constituyen, aparte de las medidas de ajuste que a corto plazo se impongan, las verdaderas reformas estructurales de nuestro empleo público; pero, además, por otra sólo emprendamos políticas de ajuste (congelación de plantillas, externalización de servicios, etc.) que tampoco responden a los retos de mejora de nuestro sector público que serían deseables.

A ello dedicaremos nuestras siguientes reflexiones en torno a las posibilidades que, aún sin desarrollo del EBEP, se ofrecen a nuestras entidades locales y que, caminando por la senda de la austeridad, sin embargo pueden ser también una oportunidad para introducir mejores políticas en la gestión de los recursos humanos de nuestras entidades locales.

#### **IV. PERSPECTIVAS Y POSIBILIDADES PARA LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL MOMENTO ACTUAL: ¿SE PUEDE HACER ALGO EN NUESTRO EMPLEO PÚBLICO LOCAL MÁS ALLÁ DE LA TÉCNICA DEL AJUSTE?**

Ya lo hemos apuntado. Nuestras entidades locales, con el EBEP y la legislación transitoriamente vigente y sin necesidad de desarrollo legislativo de aquél, pueden realizar políticas de empleo en la buena dirección. Escudarse en la situación económica para no hacer nada producirá serios desajustes, desincentivación en las plantillas y se perderá, en fin, una buena oportunidad para emprender un nuevo rumbo.

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, aún 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.

Se podrá argumentar que propongo realizar la cuadratura del círculo. No se trata de eso. Sinceramente creo que, en la mayoría de las entidades locales, existen márgenes suficientes para, emprendiendo unas políticas serias y coherentes, salir de esta crisis en mejores condiciones que en las que nos encontramos en el momento presente. Me permito apuntar tres líneas de actuación en este sentido que nos permitirán conseguir esos objetivos: actualizar los acuerdos alcanzados mediante la negociación colectiva a un nuevo escenario; mejorar la organización interna mediante planes de ordenación de los recursos humanos y, por último, desarrollar una política salarial coherente con la situación económica que atravesamos.

### **1. Negociar nuevos acuerdos y convenios colectivos para enfrentar las restricciones presupuestarias.**

Aún hoy la mayoría de los acuerdos surgidos de la negociación colectiva en el ámbito local responden a una lógica que, lamentablemente y como hemos referido, no atiende a las exigencias del momento presente que, en algunos casos, además se presentan, en las actuales circunstancias económicas, como de difícil cumplimiento. Son por decirlo con alguna expresión “acuerdos de más” y, en este sentido, creo mejor opción la de actualizarlos que la de no cumplirlos.

Más derechos, menos jornada, más, más y más y, lo que es peor, con escasas contrapartidas para la organización y, aun menos, con previsiones de qué hacer en supuestos de situaciones traumáticas no parece que sea la mejor opción que tenemos. Creo que es preciso enfrentar esto. Algunos ejemplos hemos tenido en el sector privado donde se han llegado a acuerdos para, incrementando la productividad, no tener que suprimir empleo. Y seguramente habremos también de planteárnoslo en el empleo público<sup>18</sup>.

Adaptar los acuerdos alcanzados a la actual situación económica nos colocará en mejor perspectiva, sobre todo si aprovechamos dicha negociación para recoger los resultados de las otras dos líneas de actuación de las que vamos a dar cuenta.

### **2. La mejora de la organización interna: los planes de ordenación de recursos humanos.**

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

---

<sup>18</sup> Creo que de la situación es plenamente consciente también el “banco social” que apuesta por las denominadas “reestructuraciones sociales inteligentes”. Véase, a este respecto, la C. MOLINA NAVARRETE y M.C. BARRERA CHAMORRO *Guía Sindical sobre reestructuraciones de empleo público laboral: un modelo de gestión socialmente inteligente del cambio*, Unión General de Trabajadores, 2011.

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.

Pues bien, ahora es el 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 sino 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, 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”, 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. 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 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 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>19</sup>.

### 3. El desarrollo de una política salarial.

La tercera idea a la que me referiré es otra política aplazada durante largo tiempo. La política salarial.

De todos nos es conocido que en este período de tiempo que ha finalizado con la crisis económica, la política salarial, más allá de las congelaciones o subidas del salario adoptadas, ha brillado por su ausencia. Más allá de ligar la subida salarial al IPC con la pretensión de no perder poder adquisitivo, la creación de “bufandas” retributivas, la constante revisión al alza de complementos de destino y específicos y la creación, en muchas ocasiones, artificial de unidades administrativas para suplir carencias en la política de retribución, etc. no mucho más se ha realizado en la mayoría de las organizaciones públicas<sup>20</sup>. El momento permitía elegir la opción más fácil y

<sup>19</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>20</sup> SISTERNAS ha puesto de relieve que los sistemas retributivos en el ámbito público, aunque teóricamente muy rígidos, adolecen de algunos de los problemas que pasamos a exponer:

- a. La inflación orgánica, es decir, la creación artificiosa de órganos de mando para poder retribuir mejor a ciertas personas.
- b. El abuso de las revisiones al alza de las valoraciones de puestos sin criterios claros, sin transparencia y con frecuencia bajo presiones.
- c. La definición de niveles salariales en función del poder corporativo de cada cuerpo o colectivo profesional.
- d. La frecuente aparición bajo diversos pretextos de nuevos pluses y complementos salariales –hemos de decir que ocultos en la mayoría de los casos bajo la idea de las prestaciones sociales- que alteran la equidad de la escala salarial y que suelen asignarse a unos u otros colectivos de forma poco racional.
- e. La concesión de pagas lineales de la misma cuantía para todos los empleados (a veces camufladas como “bolsa de vacaciones”), las cuales desvirtúan la estructura salarial.
- f. El pago fijo y periódico de horas extraordinarias, lo que a veces genera auténticos sobresueldos.
- g. La conversión de conceptos teóricamente ligados al desempeño y a la productividad en cantidades fijas consolidadas.
- h. La utilización de mediciones formales de asistencia y puntualidad como únicos factores para determinar complementos de productividad.

La realidad es que, a pesar de lo acertado en el diagnóstico, cuando nos referimos al sistema español de empleo público, la cuestión presenta inclusive más aspectos denostables como pueda ser, en nuestro caso, la fijación de niveles de complemento de destino altos en puestos base (a veces el superior en la escala) con lo que la carrera administrativa finaliza nada más empezar o como puede ser también la escasa conexión del sistema retributivo con el resto de subsistemas (promoción, formación, etc.) que integran el sistema total de administración del empleo público. En definitiva, como indica el autor citado, la conclusión es que la combinación entre la falta de compromiso de los empleados, la cultura de la confrontación de los sindicatos y la tolerancia y permisividad de una dirección que se resigna, conducen con frecuencia a diversas perversiones: pagar extras cada vez que se impulsa una nueva iniciativa; un plus para algún colectivo cuando se amplían sus tareas; retribuciones específicas por impartir clases internas o por gestionar un proyecto específico, etcétera.

menos conflictiva, pero también la solución menos idónea cuando las cosas, como ocurre en el momento actual, no permiten mantener esa huída adelante con la que cerrábamos la negociación colectiva a los fines de conseguir la ansiada “paz social”.

Tampoco creo que, a salvo de situaciones de inevitable ajuste, las reducciones lineales de salarios, la supresión de pagas extraordinarias u otras soluciones alternativas sean la mejor solución. Es necesario, como en el caso de la organización a que páginas atrás nos referíamos, desarrollar políticas salariales alternativas que permitan, inclusive en momentos de crisis, incentivar la motivación y el desempeño de los empleados públicos.

De entrada conviene subrayar algunos aspectos.

a) Qué es el salario de los empleados públicos: la necesidad de recuperar su función estratégica en tiempos de austeridad y su conexión con el conjunto de las condiciones de trabajo.

No existe texto legal en el caso español que se ocupe del tema retributivo que, de forma previa a describir los distintos componentes del paquete salarial, se detenga en forma introductoria a delimitar qué ha de entenderse por salario y si éste forma parte o no de un sistema global que ha de atender para su comprensión a otras variables (jornada, promoción, etc.) que integran el sistema total de recompensas<sup>21</sup>. Al menos, hemos de aclarar, en lo que se refiere a los textos que se ocupan de las retribuciones y de la regulación general del sistema de empleo público. En realidad, para aclarar el concepto de retribución ha de acudirse a otro tipo de normas. Me refiero en concreto al bloque normativo que regula las incompatibilidades del personal al servicio del sector público (Ley 53/1984, de 26 de diciembre) y es aquí donde el artículo 1 parágrafo 2 se refiere a las mismas con una concepción amplia, atendiendo a la finalidad de la norma, y entendiendo por tales *“cualquier derecho de contenido económico derivado, directa o indirectamente, de una prestación o servicio personal, sea su cuantía fija o variable y su devengo periódico u ocasional”*<sup>22</sup>.

Ciertamente la explicación a dicha indefinición encuentra su razón de ser en la

---

<sup>21</sup> A lo sumo tenemos la definición de masa salarial que las leyes presupuestarias definen, para el personal laboral, como el conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales y los gastos de acción social. De los que se exceptúan Se exceptúan, en todo caso: a) Las prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social; b) Las cotizaciones al sistema de la Seguridad Social a cargo del empleador; c) Las indemnizaciones correspondientes a traslados, suspensiones o despidos y; d) Las indemnizaciones o suplidos por gastos que hubiera realizado el trabajador.

Para el personal funcionario el artículo 22.4 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 prevé, a los efectos de cálculo de porcentajes, que para el cálculo del límite a que se refiere el apartado anterior, para el personal funcionario se aplicará el porcentaje sobre el gasto correspondiente al conjunto de las retribuciones básicas y complementarias devengadas por dicho personal; y, para el personal sometido a legislación laboral, el porcentaje se aplicará sobre la masa salarial definida en el apartado cinco de este artículo.

No computarán, a los efectos de lo señalado en el párrafo anterior, la indemnización por residencia, la indemnización por destino en el extranjero ni los gastos de acción social.

<sup>22</sup> Como ya sabemos también se considera retribución diferida las aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro (artículo 22.3 LPGE 2011).

concepción, hoy ya claramente superada pero poco practicada, de nuestra función pública como un sistema sólo y exclusivamente de administración normativa del personal al servicio de las Administraciones públicas. Desde este punto de vista, las normas legales atinentes a este subsistema del empleo público se han limitado a señalar lo que se consideraba relevante, verbigracia, qué conceptos componían el sistema de retribuciones y a prohibir, en la otra cara de la moneda, la instauración de otros conceptos retributivos distintos a los previstos en la norma. Exclusivamente, al regular los deberes, y en concreto las incompatibilidades, el legislador ha reparado en la amplitud que el concepto de remuneración puede adquirir.

La realidad, sin embargo, ha mostrado a lo largo de los últimos años que dicha perspectiva consistente en pensar que la gestión de los recursos humanos en nuestras Administraciones públicas es un problema tan solo de aplicación normativa ha resultado ser una visión capitidismínuida que ha provocado a la postre múltiples problemas. El problema retributivo no es algo que, aunque pueda parecer paradójico, se resuelva exclusivamente con dinero. Si éste no se aplica en conexión con una estrategia global de gestión de las personas que conforman la organización y responde a unos criterios claros y coherentes lo más probable, y esta me parece a mí resulta ser la realidad de nuestras Administraciones públicas, es que más pronto que tarde el mismo se desnaturalice aunque esté bien concebido, y con ello se convierta en un factor de desmotivación del propio personal debido a su falta de equidad.

Lo cierto es que en este asunto se acusa de forma inusualmente intensa la falta de consideración estratégica del sistema retributivo como un elemento, que junto a otros, constituye el sistema total de recompensas de los empleados públicos y que ha de producir la satisfacción de éstos. Si no existen razones objetivas para considerar insuficiente en su cuantía, con carácter general, el salario de los empleados públicos en su comparación con el sector privado, la respuesta a la falta de motivación de los empleados públicos en este aspecto tiene mucho que ver con la falta de permanencia de las políticas salariales que se gestionan al albur del cambio político y a golpe de acuerdos y convenios, su utilización con fines espurios y esa propia indefinición de cuales son los objetivos que se persiguen y los criterios de su aplicación lo que, al final, contribuyen a una cierta sensación de arbitrariedad e impunidad que terminan por convertir a éste, en la mayoría de nuestras organizaciones públicas, en una mayor fuente de insatisfacción que de motivación.

Pero es que, además, el salario, en una concepción integral de éste, ha de ligarse con otras variables que hasta ahora han operado casi de forma independiente como, por ejemplo y entre otros elementos (formación, promoción, etc), la jornada de trabajo, su extensión, su distribución, etc. que es algo que hay que conectar con el salario y que, hasta ahora, ha permanecido prácticamente, y a salvo de algunas consideraciones siempre “en más”, desligado de la retribución de los empleados públicos.

En conclusión, recuperar una concepción integral del salario y hacerlo operar en relación a los objetivos de la organización parece una exigencia ineludible en este

momento en que no podemos suplir los déficits con incrementos lineales de las retribuciones.

b) ¿Se debe seguir vinculando el incremento de las retribuciones de los empleados públicos al IPC?

Y es que otro elemento que creo deberemos empezar a repensar es la ligazón automática de las retribuciones al IPC como fórmula de incremento salarial.

Desde hace ya algún tiempo se viene escuchando estas propuestas. La propia canciller alemana Ángela Merkel hizo esta propuesta en su visita a España: vincular los salarios a la productividad en vez de al IPC. La propuesta, en principio mayormente pensada para el sector privado, ha encontrado aplausos, aunque también detractores<sup>23</sup>.

Si, ciertamente, lo que haya de entenderse por productividad en el sector público no parece que pueda extrapolarse miméticamente desde el sector privado, no parece que esa inicial conclusión impida considerar que el servicio objetivo y eficaz que impone a la Administración pública nuestra Constitución, o la buena administración a la que han hecho referencia los nuevos Estatutos de Autonomía, no imponga que las distintas políticas públicas, entre ellas la de recursos humanos, no deban incorporar esta variable esencial. En el momento actual además de debido es exigible,

Pues bien, si admitimos esta última perspectiva al menos es legítimo preguntarse si es totalmente ético, en las condiciones que atraviesa el país, seguir pensando que el sector público puede vivir al margen de lo que acontece en la esfera privada y no nos es exigible incrementar la productividad de nuestras organizaciones públicas, ya sea a través de incrementos de jornada, ya lo sea a través de la definición de objetivos y su vinculación con la política salarial.

Y, desde esta perspectiva, podemos plantearnos la siguiente cuestión: ¿cabe pensar en una nueva redistribución de la masa salarial?. Como sabemos hay márgenes, tanto legales, como de estrategia salarial para afrontarlos. Y es que la cuantía de las retribuciones complementarias no está en principio predeterminada por el Estado para el resto de las Administraciones públicas. En efecto, con las salvedades de que el

---

<sup>23</sup> El vicepresidente de la CEOE y presidente de la patronal de grandes empresas de trabajo temporal (Agett), Francisco Aranda, aseguró que vincular salarios a la productividad supondría una medida “buena” tanto para las empresas como para los trabajadores “más proactivos” y además, permitiría adaptar las empresas a las “necesidades” del mercado sin tener que recurrir al despido, al mismo tiempo que beneficiaría a aquellos empleados que “se involucran” en la compañía y que por tanto son “más productivos”.

Según el Ministro de Trabajo, Valeriano Gómez, se debe procurar que los sueldos “incorporen mejor la productividad y que haya una norma salarial que tenga más en cuenta la situación de cada empresa, sus resultados” y que “esto se haga siempre teniendo en cuenta cómo va el poder adquisitivo de los salarios”.

Por su parte, los principales sindicatos, CC OO y UGT, rechazan la propuesta de vincular la evolución de los salarios a la productividad y no a la subida del IPC, como se está haciendo hasta ahora. Alegan que la situación económica alemana y española son muy diferentes y que en Alemania no hay problemas con la inflación.

incremento global de las retribuciones complementarias experimente, con carácter general, el que se fije en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, todo ello es sin perjuicio de las adaptaciones que procedan como consecuencia de la revisión del contenido de determinados puestos de trabajo, variación del número de efectivos o grado de consecución de objetivos.

Bien es cierto que, para el caso de las Entidades Locales exclusivamente, el establecimiento de las cuantías correspondientes a las retribuciones complementarias encuentra límites respecto de la masa retributiva global destinada a retribuir al personal. Al respecto, los créditos destinados a complemento específico, complemento de productividad, gratificaciones y, en su caso, complementos personales transitorios, serán los que resulten de restar a la masa retributiva global presupuestada para cada ejercicio económico, excluida la referida al personal laboral, la suma de las cantidades que al personal funcionario le correspondan por los conceptos de retribuciones básicas, ayuda familiar y complemento de destino. La cantidad que resulte, con arreglo a lo dispuesto en el número anterior, se destinará según indica la regulación de las retribuciones a nivel local:

a) Hasta un máximo del 75 por 100 para complemento específico, en cualquiera de sus modalidades, incluyendo el de penosidad o peligrosidad para la Policía Municipal y Servicio de Extinción de Incendios.

b) Hasta un máximo del 30 por 100 para complemento de productividad.

c) Hasta un máximo del 10 por 100 para gratificaciones.

Disposiciones, éstas últimas, que si por un lado parecen restringir sin lugar las posibilidades de actuación de los gestores locales, por otro, y más en los actuales momentos nos permitirían plantearnos otra fórmula de distribución de la masa salarial destinada a retribuciones complementarias introduciendo planes de retribución flexible, y con ello disminuyendo el peso del complemento específico en puestos singularizados y los grupos superiores del empleo público e incrementando los fondos vinculados al complemento de productividad, todo ello sin incrementos de las cantidades resultantes de la masa salarial.

Es obvio que dicha política salarial exige actuaciones complementarias como, según apuntábamos en el apartado anterior, comunicar a los empleados el importe en euros de su paquete de compensación total, de modo que sean conscientes de que su retribución no se limita a la dineraria. diferenciar a los profesionales que más contribuyen a través del proceso de evaluación del desempeño o revisar los sistemas de retribución variable para asegurar que respondan a objetivos relevantes para la estrategia, que estimulen al máximo a los empleados recompensando sus esfuerzos y que dicha recompensa no ponga en peligro el resultado final de la organización.

Lo cierto es, en definitiva, que ante un entorno de restricción presupuestaria como el actual, las organizaciones públicas cuentan con herramientas que permiten

optimizar la retribución y el compromiso de sus profesionales sin incrementar la masa salarial. Es decir, el incremento de las retribuciones variables el replanteamiento de las ayudas sociales, revisión de los créditos para horas extraordinarias en conexión con la jornada de trabajo, nueva estructuración de las indemnizaciones por razón del servicio y de las gratificaciones etc. pueden ser instrumentos, en estos momentos, para conseguir que los trabajadores comprometidos con la organización no vean disminuir su salario.

c) Una estrategia de equidad retributiva: la implantación de la evaluación del desempeño.

Ciertamente la implantación de una estrategia como la que se propone exige, de forma previa, un necesario estudio de la organización a fin de determinar donde se quiere ir y qué objetivos se pretenden conseguir con el establecimiento del sistema. Es obvio, además, que la implantación del mismo tendrá repercusiones tanto en el sistema de carrera –inclusive aunque fuese a futuro y mientras tanto se desarrollan las previsiones contenidas en el EBEP- como en el sistema retributivo, pero no sólo ya que aspectos como la formación de los empleados públicos o el régimen disciplinario pueden ser afectados por éste.

Desde este punto de vista se pueden realizar las siguientes observaciones:

1º El procedimiento de evaluación del desempeño ha de concebirse de forma integral y estratégica para producir los cambios que requiere el sistema de empleo público, es decir, debe tener su necesaria influencia en todos los subsistemas que integran el empleo público una vez que el empleado público ingresa en la organización. Como decimos aunque hayan de demorarse en el tiempo como consecuencia de la inexistencia de la legislación de desarrollo del EBEP que permita su impacto en la carrera profesional.

2º Hay que determinar qué se pretende evaluar y que consecuencias tiene la evaluación qué se realice.

Esto exige determinar si se quiere evaluar desempeños conductuales (valorar la conducta del empleado en relación al desempeño de sus tareas, su interacción con los compañeros, conductas contraproductivas, su contribución a la tarea colectiva, etc....), o en forma alternativa o acumulativa, si lo que se pretende es medir la consecución de logros y objetivos (rendimiento). Debe tenerse en cuenta que, en este segundo caso, es requisito ineludible de un sistema de evaluación atinente al rendimiento la previa definición de objetivos y la opción por si se realiza grupal o individualmente. En este sentido, el artículo 20 EBEP parece optar por un sistema dual, es decir, que valore la conducta profesional de los empleados públicos y que también, y sin perjuicio de lo anterior, pueda valorar el rendimiento de los empleados públicos.

Pero, precisamente, esa doble faceta que presenta la evaluación del desempeño, a la vez que permite la consecución de las distintas finalidades a las que puede servir esta técnica, podría aconsejar dos métodos distintos y distinto grado de

velocidad en su puesta en funcionamiento. Me explico. Mientras la evaluación del desempeño conductual (la que podría tener consecuencias en la carrera profesional, desempeño de puestos de trabajo, acceso a a función directiva, formación y régimen disciplinario esencialmente), sin perjuicio de que a buen seguro encontrará resistencias y exige una importante voluntad política y una necesaria capacidad técnica para su puesta en marcha, es más viable y de mayor facilidad en su implantación, la evaluación del rendimiento, como hemos dicho la que tiene que ver con los resultados que se obtienen (y que es la que tendría su repercusión en el complemento de productividad), tal vez exigiría unos métodos y un período de implantación distintos.

Quiere decirse con ello que la implantación del sistema ha de ser concebida como un proceso, con períodos transitorios en su caso, sin incidencia económica generalizada en un primer momento, y con el sucesivo tránsito de sistemas más simples a procedimientos más complejos, etc...

3º La definición del sistema que se realice ha de obedecer a unos elementales principios:

\* Transparencia, es decir, el sistema ha de ser conocido por todos antes de su implantación (lo que aconseja algún tipo de estrategia en este sentido), en todo caso pactado y consensuado con los actores sociales y, en el caso, de la evaluación conductual a ser posible con anclajes conductuales que permitan al empleado saber, de forma previa, la conducta profesional que se espera de él.

\* Objetividad y fiabilidad, es decir, asegurando la legitimidad del sistema lo que recomienda que el mismo tenga algún aval científico a estos efectos y la previsión de algún organismo de control.

\* El sistema tiene que tener una periodicidad establecida.

\* El sistema de evaluación conductual ha de ser descentralizado, tanto por el alto número de empleados a que afecta, cómo porque la conducta profesional de un empleado público ha de evaluarse allí donde se conoce. Distinto es el supuesto de la evaluación del rendimiento en que se puede optar por un sistema más centralizado.

\* La evaluación que se realice debe tener suficiente relevancia y, lógicamente, discriminar a los empleados públicos por los resultados obtenidos.

\* Diversidad del sistema, es decir, No puede ser, ni siquiera en las evaluaciones conductuales, un sistema único ya que todos los empleados que hagan lo mismo deben estar sujetos a los mismos criterios, pero no los que realicen actividades distintas.

4º En el caso del desempeño contextual el evaluador no puede ser, en forma exclusiva, ni el superior jerárquico ni el evaluado: debe completarse con los compañeros y, en su caso, con los destinatarios de los servicios. En el caso de la evaluación del rendimiento el evaluador debe ser externo a la unidad administrativa evaluada.

5º En el supuesto de la evaluación conductual se exige, casi de forma necesaria, la previa formación de los evaluadores, la confección de manuales, etc...



**La crisi financera i la reorientació de l'Estat de benestar.  
Reflexió sobre la seva incidència en la despesa de les CC.LL.**

Guillem Lopez-Casasnovas  
Universitat Pompeu Fabra,

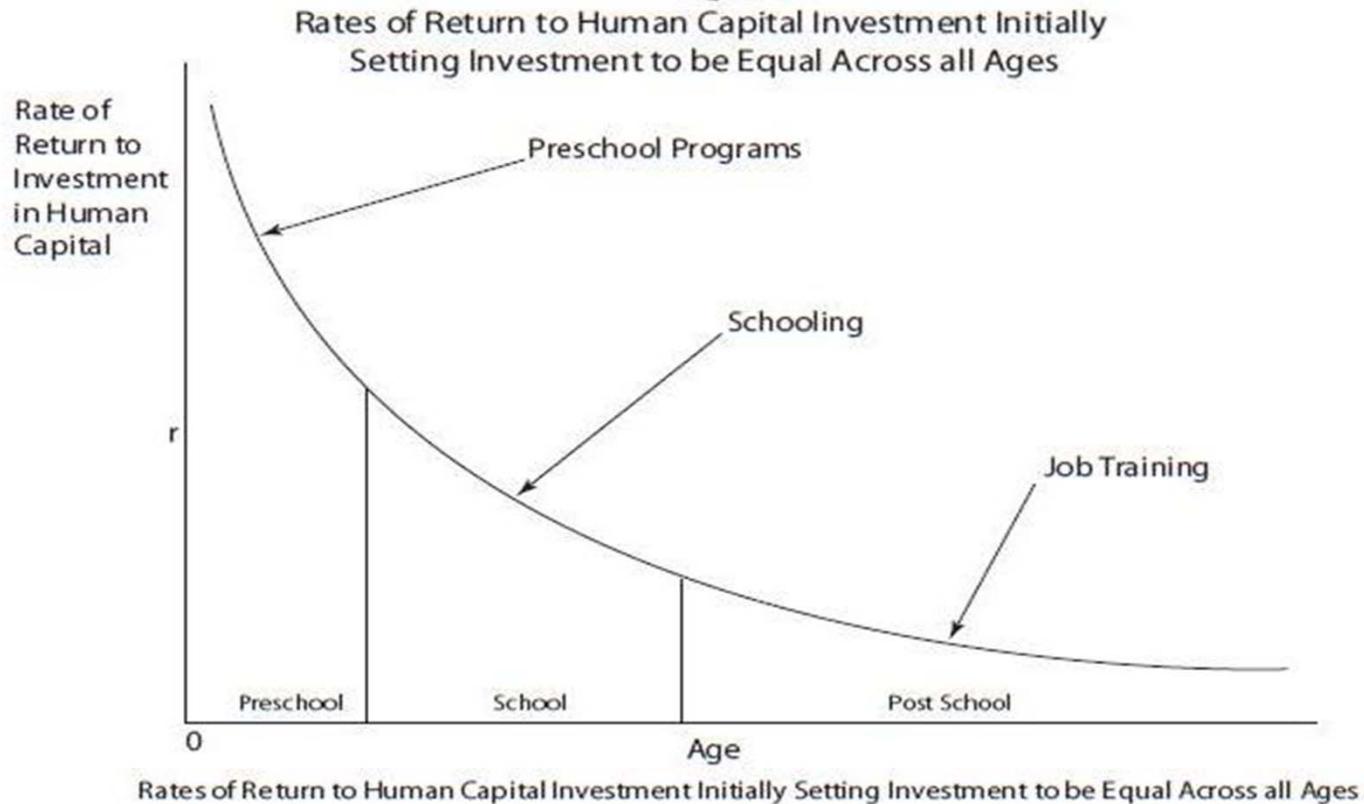
Han passat moltes coses des de que Espanya començà a construir el seu estat de benestar. I les que estan passant avui fan més necessaris els canvis

- Arribar tard ha de poder voler dir que aprenem dels errors
- Espanya ha viscut per sobre de les seves capacitats reals (un 10%: pes de l'ajut UE primer, del desequilibri exterior després i efecte-riquesa de la borbolla). L'elasticitat de la despesa social, en part frenada pel tàndem Rato-Solbes. Toca redreçar i tornar a la realitat
- A favor de l'estat de benestar, contra els seus entusiastes...

## Els canvis demogràfics i del mercat de treball requereixen un nou enfocament de justícia intergeneracional

- La constatació d'on sorgeixen les desigualtats, també: les capacitats cognitives i no cognitives, des del naixement, fan a les polítiques públiques que 'els nens i les dones primer'
- El treballador poc format, sovint negligit, segon.

# Taxes de retorn de la inversió en K Humà



Source: Carneiro and Heckman (2003).

La comparativa de nivells de despesa social no aporta llum al diagnòstic dels problemes: *Tots volem més*; la dinàmica i no l'estàtica importen per la competitivitat

- Les economies 'eficients' (*high powered*): el sector públic com a palanca o com a last (els serveis no comercialitzables marquen diferències)
- Capital humà i capital social com a forces de competitivitat (*'Les 3 Ks'* Nota d'Economia)
- El 'què' i el 'com' de l'actuació pública més que el 'quant' importa (*La qualitat de la despesa pública*, Centre d'Economia Industrial de la UAB)
- La 'cohesió social' mal entesa com a condicionant de les reformes per a crear riquesa (*The Economist*)

## La paradoxa de 'més sector públic'

- Menys capacitat redistributiva per la banda de la despesa
- Més inequitat per la de la dualitat fiscal per la banda de ingressos
- Universalisme: *tot per tots de la millor qualitat, no. Tothom és 'elegible' però no tothom és elegit, sí....*  
L'exercici obliga a la prioritització

## Prioritzar és tant necessari com a complicat

Per al polític. Només s'entén la discriminació positiva (no la negativa! el debat dels 67 anys...). Cirurgia fina necessària, a la vista del gradient entre esperança de vida i classe social...

Per al gestor públic: les proves de necessitat i mitjans requereixen capacitació. L'equitat d'accés és més còmode... Però menys efectiva!

## Davant de la dificultat de pactar continguts, pactar procediments

- Sigui a qui sigui a qui li toqui enfrontar-se als problemes: consensuar mètodes (en el vel de la ignorància) tant raonables socialment com impermeables a la batalla 'politiquera'

P. ex.: ordenació de prestacions per cost efectivitat; finançament diferenciat (preus públics) per a les *utilities*; cap despesa ordinària per a un ingrés fora de cicle; cap partida de despesa pressupostada per sota de la liquidada sense justificació (la simètrica per als ingressos); forçar la inclusió de costos socials o de llarg termini, sobre generacions futures, amb taxa de descompte predeterminada; cap norma nova sense identificar la vella que substitueix; cap llei important sense la identificació de costos i beneficis i mesures sobre les que serà avaluada. Etc.

## Els pactes nacionals com avantatge

Catalunya 'clúster': el sentit de pertinença i la major homogeneïtat interna permeten avui acords que son impossibles a nivell d'estat espanyol (o de UE) donada la seva major variança (de renda i benestar).

Un FROB per als Ajuntaments: Fusions fredes, calentes i prioritzacions competencials segons plans de reestructuració ordenada

Una negociació col.lectiva centrada en costos unitaris de provisió (retribucions/ productivitat)

# Agenda

- Acabar amb la departamentalització-segmentació de les polítiques públiques
- Integrar l'anàlisi de benestar pensant en els beneficiaris: pensions, impostos/prestacions i polítiques ocupacionals
- Depenent de la reforma dels mercats laborals, una diferent combinació de workfare-welfare
- Més prioritització a l'acció pública. Desigualtats inacceptables i evitables. Paternalisme llibertari?
- Més formació en gestió.

...No esperin aplaudiments per a la tasca encomanada. Simulem-los, si més no, pel sentiment d'haver fet els deures...

**MOLTES GRÀCIES PER LA  
SEVA ATENCIÓ**

***DEIXO UNA ADDENDA A LA WEB PER AL DESENVOLUPAMENT  
DELS ARGUMENTS***



# 3<sup>a</sup>

**sessió**

**25/11/11**

## **Riscos laborals psicosocials i negociació col·lectiva**

**Els riscos psicosocials. Perspectiva forense dels riscos.**

**Enrique Carbonell Vayá**, professor de Psicologia de la Universitat de València i Secretari de l'Institut Universitari d'Investigació en Criminologia i Ciències Penals.

**La reforma constitucional i la seva repercussió sobre els ens locals.**

**Rafael Jiménez Asensio**, professor de Dret constitucional de la Universitat Pompeu Fabra i soci director d'Estudi Consultoria Sector Públic.

## Los Riesgos Psicosociales. Perspectiva forense de los riesgos

25 de noviembre de 2011

### Dr. Enrique Carbonell Vayá.

Doctor en Psicología. Master en Psicología Clínica, Legal y Forense por la UCM,

Profesor Titular, Universitat de València, adscrito al Instituto Universitario de Investigación en Criminología y Ciencias Penales (UVEG), Director del Master Oficial en Psicología Jurídica.

### Coautor de:

Carbonell, E.J.; Gimeno, M.A.; Mejías, A. (2008) El Acoso laboral, antes llamado Mobbing. Un enfoque integrador. *Tirant Lo Blanch: Valencia*.

Gimeno, M.A.; Mejías, A.; Carbonell, E.J. (2009) Protocolos sobre Acoso Laboral. Procedimiento de Solución Autónoma de los Conflictos de Violencia Laboral. *Tirant lo Blanch: Valencia*,

Mejías, A.; Carbonell, E.J.; Gimeno, M.A.; Fidalgo, M. (2011) NTP 891: Procedimiento de Solución Autónoma de los Conflictos de Violencia Laboral (1) *INSHT, Madrid*.

Mejías, A.; Carbonell, E.J.; Gimeno, M.A.; Fidalgo, M. (2011) NTP 892: Procedimiento de Solución Autónoma de los Conflictos de Violencia Laboral (2) *INSHT, Madrid*.

### Introducción

---

A partir de los años 80, el mundo laboral ha sufrido transformaciones intensas que han generado modificaciones en la organización del trabajo y en las relaciones laborales, así como nuevas formas de adaptación de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción. Este conjunto de cambios ha modificado sustancialmente las condiciones de trabajo, afectando a las relaciones sociolaborales.

En el ámbito de la seguridad y la salud laboral esto ha supuesto la emergencia de una serie de riesgos de carácter psicosocial y organizativo, que tienen como elemento común el aumento de la tensión y de la conflictividad en el ambiente de trabajo. Estos “nuevos” problemas para la salud y la seguridad de los trabajadores ya no tienen su causa en las características de las tareas que se desempeñan, ni tampoco en los medios técnicos con los que dichas tareas se realizan. Suponen, por tanto, una diferenciación de los tradicionales problemas de seguridad e higiene laboral. La raíz de estos nuevos riesgos se encuentra en las relaciones laborales, en el clima laboral, en las relaciones sociales, y en la cultura organizacional.

La European Agency for Safety and Health at Work<sup>1</sup> señala que la apreciación de los riesgos psicosociales y sus consecuencias se ha incrementado de forma considerable en las últimas décadas en el sector servicios, en especial en sanidad y educación. Similar es lo que ocurre en el caso de nuestro país. De hecho, la VI Encuesta sobre Condiciones de Trabajo<sup>2</sup> señala algo parecido. Entre los sectores a destacar, a estos efectos, encontramos los del transporte y comunicación, intermediación financiera, transportes, y defensa y seguridad, pues en éstos es respecto a los que se afirma la existencia de mayores dolencias relacionadas con los riesgos psicosociales.

La pervivencia de los riesgos psicosociales en el lugar de trabajo supone unos costes laborales elevadísimos tanto desde el punto de vista económico como social. Respecto a los primeros, piénsese, en ese sentido, en las bajas que se generarán por enfermedad de trabajo<sup>3</sup>; y también en otro tipo de costes económicos, más indirectos si se quiere, pero reales y que se traducen en una menor identificación e implicación de esos trabajadores con la empresa, en un mayor absentismo, una tendencia a jubilarse todo lo anticipadamente que les sea posible en atención a sus necesidades económicas, etc. Como ejemplo de los segundos costes, los sociales, basta con tener presente lo que supone que cientos de personas que, encontrándose objetivamente en el mejor momento de su carrera profesional, no forman parte real de la población activa al encontrarse gravemente afectados en su salud. Todo ello por no mencionar los costes directos de gestión de proceso judicial, de atención psicológica, psiquiátrica de los afectados, y los indirectos de reubicación profesional, deterioro de las relaciones laborales y sociales<sup>4</sup>.

En la evaluación de los riesgos de las condiciones de trabajo es importante tener en cuenta que las causas que originan los riesgos psicosociales son diversas y desde luego, en un supuesto en concreto, están mediadas por las percepciones, experiencias y características personales del trabajador como su vulnerabilidad, estabilidad emocional, estrategias de afrontamiento o recursos de apoyo externos al entorno laboral, por señalar sólo algunas. No obstante, son las condiciones del puesto de trabajo, la concurrencia o no de circunstancias nocivas, las que suponen el riesgo que es posible prevenir. Las variables mencionadas deben considerarse para estimar el estado de situación de los riesgos laborales, en general, y la presencia de violencia laboral en particular. Especialmente a la hora de diseñar un procedimiento de evaluación certero y una política preventiva que permita, si no erradicar, si reducir al máximo el acoso moral y por razón de sexo en nuestro mercado de trabajo.

La perspectiva forense de los riesgos restringe en gran medida esta visión tan compleja. La evaluación forense, por amplia que se desee considerar, se limita a la valoración de las

---

<sup>1</sup> (<http://osha.europa/en/topics/stress>)

<sup>2</sup> [www.oect.es](http://www.oect.es)

<sup>3</sup> En la actualidad, los riesgos psicosociales en el trabajo son una de las principales causas de enfermedades y de accidentes laborales. Según la VI Encuesta de Condiciones de Trabajo en España elaborada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo el 70,9% de los trabajadores encuestados señaló que estaba expuesto a riesgo de accidentes de trabajo –el porcentaje se eleva al 74,9% en el caso del personal sanitario –. El análisis de las causas de accidentes (riesgos de accidente por cortes y pinchazos) reveló que las principales causas de los riesgos se debían a distracciones, descuidos, despistes o falta de atención (45%), trabajar muy rápido (19,4%), y al cansancio o fatiga (17,8%).

<sup>4</sup> En un análisis de datos de más de 28.000 trabajadores realizados por Saint Paul FIRE and Marine Insurance se comprobó que los problemas de salud notificados estaban más asociados a la presión de tiempo y otros problemas emocionales y personales en el trabajo que cualquier otro estresor de la vida personal, más incluso que los problemas financieros o familiares o que la muerte de un ser querido. (St. Paul FIRE and Marine Insurance Company 1992).

personas que han sufrido o pueden haber sufrido las consecuencias de los riesgos psicosociales presentes en su puesto de trabajo. Si consideramos los riesgos psicosociales en un sentido extenso, la experiencia real del perito forense, que atiende a procesos judiciales o prejudiciales, suele limitarse a alguno de ellos, no siendo habitual valorar el efecto del estrés, fenómenos como burnout, o condiciones laborales que lleven a fatiga, etc...

Las peticiones más habituales se centran en persona-víctima de los riesgos psicosociales, y no en condiciones del puesto de trabajo, aspecto que suele quedar para los preventivistas, habitualmente técnicos de prevención en riesgos laborales en general. Si bien, empiezan a desarrollarse en nuestro país disciplinas como la ergonomía forense, que empiezan puedan llevar a valorar aspectos relevantes ante los tribunales. La perspectiva forense queda pues centrada en la valoración de los efectos de los riesgos laborales más comúnmente de los genéricamente denominados de violencia en el trabajo (acoso sexual, acoso laboral, agresiones y/o amenazas, estrés laboral producido por conflictividad, discriminación, etc...). Esta orientación ya ha sido aportada por nuestro equipo de investigación en anteriores ocasiones (Carbonell y otros, 2008; Gimeno y otros, 2009).

Las intervenciones solicitadas se desarrollan los siguientes momentos de procedimiento prejudicial o judicial: (a) Protocolos de prevención: valoración de posible situación de riesgo psicosocial y afectación para la resolución interna o para la preparación de la vía judicial; la versión en la administración, hasta ahora, es la valoración a petición de instructor o comisión de investigación; (b) Modificación de decisiones administrativas: valoración para cambio de contingencia o para oposición a alta de efectos laborales, sea ante decisiones de mutua o de inspección médica, por poner algunos ejemplos; (c) Predemanda: valoración de persona posible-afectada por riesgos psicosociales y orientación de posibilidades de acción judicial, o para aportación a expediente de Inspección de Trabajo, por ejemplo; (d) Demanda/Denuncia Activa: valoración de persona para la jurisdicción social (extinción de contrato, derechos fundamentales, daños), civil (daños) o penal (víctima de ilícito penal); (e) Postdemanda: valoración para orientación profesional y/o propuesta tratamiento.

En la mayor parte de estos supuestos, son varias las peticiones que se formulan, aunque reúnen el contenido común de ir más allá de un eficaz y bien asentado diagnóstico<sup>5</sup>. Se solicita la determinación de daño psíquico, de pronóstico de evolución de daño (ambos en relación a establecer la gravedad y determinar la posible indemnización), y la relación causal con el evento o sucesión de éstos que hayan concurrido en la aparición, desarrollo, agudización y/o cronificación del daño. Al mismo tiempo suele indicarse que no es tarea del perito aportar aspectos probatorios sobre los sucesos o acontecimientos que desencadenan el daño. Pero la función pericial se ve abocada a atender a estos hechos, como veremos en seguida.

Aquí empiezan o se amplían las indeterminaciones y limitaciones de la perspectiva de la forense de los riesgos psicosociales. En los siguientes apartados iremos discutiendo esa perspectiva con sus dificultades, propuestas y limitaciones.

---

<sup>5</sup> "...la patología detectada debe ponerse en relación con el asunto jurídico demandado, como así ha venido reiterándolo la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 1 de junio de 1962- RJ 1962/2502)" Echeburúa y cols (2011) La evaluación forense frente a la evaluación clínica: propuestas y retos de futuro. *International Journal of Clinical and Health Psychology*, 11, 1, 141-159.

## El primer objeto de la pericia: la presencia de riesgos psicosociales.

---

Antes de valorar los efectos psicológicos individuales de los riesgos psicosociales procede plantearnos como estos se conceptúan, o al menos como vamos a considerarlos desde la perspectiva forense. El problema no resulta baladí para un perito, pues los conocimientos sobre la génesis del daño psíquico establecen con claridad una génesis diferencial para los síntomas, síndromes o trastornos psíquicos. Cuando los síntomas adquieren una cierta consistencia, los profesionales los agrupamos y elevamos a la categoría de trastornos. Empleamos nosologías de uso internacional para la clasificación de los trastornos DSM-IV-TR<sup>6</sup> y CIE-10<sup>7</sup>. En una víctima es posible encontrar cualquier trastorno psicológico como en cualquier grupo humano elegido al azar, pero aparecerán determinados trastornos muy característicos derivados de experiencias reiteradas o no. Sintéticamente, los típicos trastornos que encontramos en las víctimas son: en el DSM-IV-TR algunos de los trastornos de ansiedad, del estado del ánimo y adaptativos; y en la CIE-10 algunos de los trastornos neuróticos secundarios a situaciones estresantes, especialmente los del subgrupo reacciones a estrés grave y trastornos de adaptación, y los del humor (afectivos) que implican reactividad. Globalmente, todos estos diagnósticos tienen en común la existencia de una causa externa al sujeto (acontecimientos relevantes psicológicamente en la vida de la persona) con entidad suficiente para producir afectación psicológica. La cuestión que se es la necesidad de la existencia del acontecimiento para la aparición del trastorno, la relación causa-efecto entre los acontecimientos y el trastorno, y la suficiencia para producir la afectación. Así, es esperable que un acontecimiento único vivido como traumático (por ejemplo, amenaza de muerte, agresión física, intento de agresión sexual...) produzca una grave afectación, algo entendible por el sentido común, pero también es esperable desde los conocimientos científicos que la reiteración de acontecimientos de baja intensidad, sin riesgo para la propia vida ni para personas relevantes, produzcan un efecto devastador en la persona (por ejemplo, acoso moral, discriminación, acoso laboral).

Esta simple diferenciación no siempre está bien recogida en la legislación pertinente, por lo que con frecuencia la pericia elaborada se puede llegar a perder por no ajustarse a la demanda judicial o prejudicial. En este sentido es notable el caso del actual protocolo de actuación frente al acoso de la Administración general que establece para actuar la concurrencia de las características contenidas en la siguiente definición: *“acoso psicológico o moral «la exposición a conductas de Violencia Psicológica intensa, dirigidas de forma reiterada y prolongada en el tiempo hacia una o más personas, por parte de otra/s que actúan frente a aquella/s desde una posición de poder –no necesariamente jerárquica sino en términos psicológicos–, con el propósito o el efecto de crear un entorno hostil o humillante que perturbe la vida laboral de la víctima. Dicha violencia se da en el marco de una relación de trabajo, pero no responde a las necesidades de organización del mismo; suponiendo tanto un atentado a la dignidad de la persona, como un riesgo para su salud”<sup>8</sup>*. Por tanto, nada cabe peritar si no se acredita previamente este nivel de

---

6 PICHOT, P; y cols. DSMIV-TR. Manual ...Cit;

7 OMS. CIE-10Trastornos Mentales y del Comportamiento. Descripciones clínicas y pautas para el diagnóstico. Meditor. (1992)

<sup>8</sup> BOE del 1 de junio de 2011. Resolución de 5 de mayo de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba y publica el Acuerdo de 6 de abril de 2011 de la Mesa General de

comportamiento. En un sentido parecido, cada normativa establece un límite a los comportamientos que deben apreciarse para establecer el daño psíquico producido por riesgos psicosociales, siendo diversos los determinados por otras propuestas preventivas<sup>9</sup> a los establecidos para la Inspección de Trabajo<sup>10</sup> o los derivados de las jurisdicciones social o penal.

Una acción en este sentido encomiable es la que se deriva de una reciente sentencia que resumidamente desde la perspectiva de un perito viene a concluir que la existencia o no de acoso o de otro concepto no es la cuestión, si no la presencia de prácticas que constituyan riesgo para la salud del trabajador<sup>11</sup>. En esa misma dirección venimos moviendo nuestro trabajo en los últimos años, considerando los antecedentes del daño psíquico desde la perspectiva forense con el fin de aportar coherencia a nuestra valoración.

Algunas de las claves fundamentales han sido las siguientes: (a) focalización en la responsabilidad del riesgo y no en la víctima; (b) atención a las conductas o estrategias como el ilícito, con independencia del efecto final producido en la víctima (afectación o no, salida de la organización o no); (c) interpretación de los riesgos psicosociales como un proceso, dinámico por tanto, que como veremos más tarde, puede analizarse desde la perspectiva psicológica. Desde los primeros inicios del uso de términos (Konrad LORENZ<sup>12</sup>: mobbing) que más tarde adquirieron valor en los riesgos psicosociales se aprecia el carácter social de la acción: el mecanismo psicológico básico del acoso requiere que la víctima experimente el rechazo del grupo, o al menos perciba que no va a recibir ayuda o apoyo. El mismo LEYMANN<sup>13</sup>, superando sus clásicas definiciones junto a GUSTAVSON de los años 80, incluye en su concepto la caracterización como un proceso de “interacción social” que lleva al hostigado “a una posición de indefensión con un alto potencial de exclusión”. Como ya hemos mencionado en otra parte, la expresión crítica es ***dinámica social que transforma progresivamente***. El acento en otras partes de la ecuación nos lleva a la confusión, como de hecho ha venido sucediendo<sup>14</sup>

En diversas investigaciones cuantitativas hemos tratado en primer lugar de objetivar la percepción de las estrategias aportando la frecuencia percibida en términos temporales, y acotando la valoración al último año trabajado.

El análisis de las respuestas de las personas evaluadas nos ha permitido una agrupación empírica de las estrategias en seis factores relevantes que afectan a riesgos psicosociales

Negociación de la Administración General del Estado sobre el Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración General del Estado.

<sup>9</sup> Véase al respecto: Fidalgo, M.; Gallego, Y.; Ferrer, R.; Nogareda, C.; Pérez, G. y García, R. (2010) NTP 854 Acoso psicológico en el trabajo: definición. INSHT; Mejías, A.; Carbonell, E.J.; Gimeno, M.A.; Fidalgo, M. (2011) NTP 891: Procedimiento de Solución Autónoma de los Conflictos de Violencia Laboral (1) INSHT, Madrid; Mejías, A.; Carbonell, E.J.; Gimeno, M.A.; Fidalgo, M. (2011) NTP 892: Procedimiento de Solución Autónoma de los Conflictos de Violencia Laboral (2) INSHT, Madrid.

<sup>10</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Guía explicativa de buenas prácticas para la detección y valoración de comportamientos en materia de acoso y violencia en el trabajo. 2009

<sup>11</sup> TSJ País Vasco (sala social, sección 1ª) Sentencia núm 1386/2010 de 18 mayo.

<sup>12</sup> Lorenz K. On agresión. Harcourt, Brace & Wold, 1966

<sup>13</sup> Leymann, H. Contenido y Desarrollo del Acoso Grupal/moral (“Mobbing”) en el Trabajo. European Journal Of Work And Organizational Psychology, 1996, 5(2), 165-184. (1996b)

<sup>14</sup> Carbonell, E.J.; Gimeno, M.A.; Mejías, A. (2008) El Acoso laboral, antes llamado Mobbing. Un enfoque integrador. *Tirant Lo Blanch: Valencia*.

Estrategias de Descrédito de la Capacidad Laboral y Deterioro de las Condiciones del Ejercicio Profesional. Desde estos planteamientos detectamos que las estrategias de este grupo parecen tener tres finalidades claras: Declarar la Incompetencia (equivale a lo que otros autores han denominado Señalamiento o Focalización), Impedir la Competencia (limitaciones de la comunicación laboral necesaria para el ejercicio adecuado son frecuentes e intensas; las tareas encomendadas se modifican hacia el incremento de la dificultad o en ausencia de formación adecuada, o hacia la simplificación hasta alcanzar el absurdo de la ausencia de contenidos relevantes en la actividad laboral; y en definitiva se limita todo intento o iniciativa que realice el trabajador por salir de una clara regresión a la mediocridad impuesta en el contexto de trabajo) y Demostrar la Incompetencia (algún tipo de procedimiento formal o informal para valorar la permanencia, productividad, satisfacción de los clientes o similares que permitan acreditar la incompetencia).

Estrategias de *Aislamiento Social Laboral*. En nuestro caso hemos apreciado la existencia de tres subgrupos de acciones que pertenecen a este factor: *Interferencia en el Contacto Social Laboral* (progresivo establecimiento de medidas que delimitan, dificultan y finalmente impiden que el sujeto tenga contacto social dentro de la dinámica laboral), *Restricción del Contacto* y *Negación del Contacto*.

*Estrategias de Desprestigio Personal*. Este factor acumula las situaciones más características del clásico Desprestigiar a la Persona, y del actualizado Desprestigio Personal o de su vida privada e incluye: *Burlas y Ridiculizaciones personales*, *Críticas a la Vida Privada*, y *Rumores y Calumnias sobre la Vida Personal*.

*Agresiones y Humillaciones*. Los contenidos organizados en subgrupos de este factor son claramente, aquellas estrategias, a menudo ilegales además de ilícitas moralmente, que se producen en un grado menor que las anteriores, y que atentan contra la persona directamente mediante la *Agresión Física Explícita*, *el Acoso Sexual o las Prácticas Laborales que Humillan a la persona* por lo vergonzante del trabajo asignado.

*Robos y Daños*. Son las estrategias menos comunes y agrupan las acciones que atentan contra los bienes materiales personales o instrumentos laborales de la víctima.

*Amenazas*. Las amenazas tanto directas como indirectas se incluyen en este factor.

Estas estrategias pueden confluir e interaccionar entre sí desarrollando lo que comúnmente hemos venido en denominar las dinámicas del acoso:

***Dinámica de la Incompetencia***. El proceso empieza realmente con un ***Señalamiento/Focalización*** de un grupo, a menudo reducido, de actores del entorno laboral de la víctima. Se inician acciones claras que *Declaran la Incompetencia* de esa persona. Hasta aquí estaríamos en un mero conflicto resoluble por procedimientos lícitos, en los que ambas partes podrían considerar sus derechos. Las estrategias para *Demostrar la Incompetencia* y proceder a un despido, son comunes en nuestro entorno social. Pero se convierten en ilícitas cuando se pretende promover el despido voluntario o el traslado voluntario de departamento o servicio en la administración, contra la intencionalidad del trabajador. Es en este caso cuando entran en juego las estrategias para *ponérselo difícil* al trabajador. En primer lugar la *Dinámica de la Incompetencia* es importante, pues deberá contrastarse que en efecto el *señalado* es de hecho incompetente acumulando datos sobre su incompetencia (*Demostrar la Incompetencia*), pero haciéndolo también incompetente de forma real. Debe atenuarse, minimizarse cualquier aportación eficaz y al mismo tiempo debemos conseguir que sea visto como incompetente.

**Dinámica del Aislamiento.** Esta conversión de la valoración del trabajador apertura la *Dinámica del Aislamiento*. El primer paso será una definición explícita, aunque realizada por estrategias no evidentes para el trabajador, que transmita a todos que esta persona no tiene la capacidad necesaria, no es aceptable en el entorno de trabajo y que por tanto debe ser aislado. Es el mecanismo de la **Presión Social** que inicia la instauración del aislamiento. Cuando el proceso persiste, como bolas de billar americano golpeadas por la presión, los personajes del entorno del sujeto se van *definiendo* ante el nuevo clima de la organización y se activa el mecanismo del **Contagio Social**, antes descrito en términos teatrales. La dinámica sigue su camino, y cada vez será más evidente para todos que esa persona no debería estar en el grupo: es un problema, un estorbo, pero también un riesgo para los no participantes (inhibidos o asustados). Con esta distorsión, apoyada o no por la organización, se activa el tercer mecanismo de aislamiento, la **Exclusión Social**, que puede venir precedida y acompañada por las estrategias destructivas que amplían la imagen del sujeto *de trabajador incompetente a persona inaceptable*.

Nos hemos reservado hasta este momento hablar de la víctima, pero esta incorpora la circularidad a la dinámica y potencia el efecto de las estrategias sin desearlo. A las dinámicas de la incompetencia y del aislamiento, debemos añadir la Dinámica de la Victimización.

**Dinámica de Victimización.** La víctima sólo lo es cuando va experimentando la transformación del entorno en el que trabaja. La víctima adquiere la condición de tal, al interactuar con una transformación social que también le transforma a ella misma. La Dinámica de la Incompetencia permite poco margen a una persona mínimamente responsable, que activará probablemente un mecanismo de defensa de negación. Percibe en la Fase de Descrédito que algo no está saliendo como antes, y comienza la autoexigencia por atribución de responsabilidad a sí misma. Este mecanismo de autoexigencia es eficaz en otras circunstancias, pues recoge la demanda del entorno laboral y la plasma en resultados que desestabilizan la relación. Pero en esta ocasión no será eficaz pues no se espera su mejora sino su regresión a la mediocridad, su incompetencia. La exigencia se indeterminará, se elevará o se desajustará a las capacidades del individuo, por lo que será más difícil responder adecuadamente. Cada vez más, en una retroalimentación negativa, la víctima puede ir sintiendo dañada su autoestima, su inseguridad, lo que redundará en un aumento de la incompetencia, lo esperado.

En un segundo momento puede acudir al apoyo del círculo de iguales, pero este ya está persuadido y contagiado de la Dinámica de Aislamiento. La Pérdida de Apoyos definirá una situación de *sólo ante el peligro* que viniendo de una demostrada incapacidad para afrontar el problema con los propios recursos solo puede concluir con una vivencia de Indefensión<sup>15</sup>. A veces apreciamos en este momento el rechazo de la víctima a quienes esperaba que le apoyaran y no lo han hecho, pero bastará la percepción de desesperanza en la ayuda, para incrementar el aislamiento. Este aumento colabora a mantener la incompetencia ya alcanzada en la fase anterior.

Finalmente, la víctima, que no sabe que hacer para salir de la situación persiste en su ubicación laboral aislada e incompetente y se plantea si vale la pena seguir. La respuesta

---

<sup>15</sup> Se hace necesario que la víctima realice una atribución interna y estable al interpretar las causas de sus experiencias negativas pero para ello colabora activamente la acción de descrédito y desprestigio, así como el abandono real del entorno. PETERSON, C. y SELIGMAN, M.E.P. Casual explanation as a risk factor for depression: theory and evidence. *Psychological Review*, 91, 347-374 (1984)

a esta pregunta puede venir de muchas direcciones y motivaciones (necesidad, afectación, centralidad del trabajo en el autoconcepto, perspectivas percibidas de empleabilidad, etc...), pero si persiste, es muy probable que la potenciación y agravamiento de las estrategias se consume y se deteriore su salud psicológica (incluyendo irritabilidad, suspicacia, y manifestación externa de malestar). El aumento de afectación facilita y retroalimenta de forma directa el aislamiento, e indirectamente la competencia laboral.

Los bucles se suceden en la Dinámica de Victimización. La misma transformación de la víctima parece justificar las dinámicas de aislamiento y de la incompetencia, o al menos se convierten en pruebas de aislamiento y de incompetencia.

**La interacción de las dinámicas.** A modo de resumen, podemos apreciar que lo observable (Estrategias) desarrollan un plan oculto que se concreta en las tres dinámicas circulares: *Dinámica de la Incompetencia*, *Dinámica del Aislamiento* y *Dinámica de la Victimización*. Hemos resaltado desde casi el principio de este capítulo que el aspecto procesual era central para entender la presión laboral tendenciosa. También hemos subrayado abiertamente que sin la *Dinámica de Aislamiento* el acoso no sería posible, hasta el punto que lo hemos definido como el elemento crítico. No es difícil rescatar ejemplos desde la literatura y el cine, hasta la cotidianeidad, en los que el apoyo de los iguales frena, incluso de forma dramática, los desmanes de los agresores sobre el individuo aislado. Fuenteovejuna es el prototipo dramático, y la acción sindical es el prototipo cotidiano, o debería serlo. Sin aislamiento no sería posible que la Dinámica de Incompetencia completara su proceso y por tanto, tanto la victimización como el mismo acoso se verían abortados. El aislamiento permite la Dinámica de Victimización y ayuda sustancialmente a acreditar la incompetencia de la víctima.

La convivencia de estas tres dinámicas nos permite distinguir el proceso de acoso laboral de otros procesos que implican dinámicas de victimización. Por ejemplo, el mal llamado acoso escolar no requiere la Dinámica de Incompetencia, pero la Dinámica de Aislamiento es muy similar a la del acoso laboral. La dinámica de malos tratos a menudo incluye una variante de la Dinámica de Incompetencia (*mal hijo o mala esposa*), pero se distingue en que la Dinámica de Aislamiento existe pero que es característicamente distinta: en este caso, el proceso implica un progresivo aislamiento de todos los círculos posibles de apoyo (primero los otros varones, luego amigas, luego familia...) hasta encontrarte a solas como apoyo con el maltratador. El acosado laboralmente puede acudir a familia y amigos (otros círculos de apoyo) con cierta seguridad, mientras que la mujer maltratada incrementa su riesgo si acude a esos círculos de apoyo. Es esta una de las razones por las que es tan destructivo psicológicamente el maltrato doméstico. Como último ejemplo, consideramos el del abuso sexual a menores. En este caso, la Dinámica de la Incompetencia se transforma en una Dinámica de la Competencia en la que el abusador refuerza, apoya, las conductas pertinentes para consolidar el abuso al mismo tiempo que activa una radical Dinámica de Aislamiento (el secreto compartido, la amenaza de las consecuencias y las pérdidas). En todos estos ejemplos, la vivencia de indefensión aparece tarde o temprano, facilitando la eficacia de la acción de maltrato, acoso o abuso.

**El segundo objeto de la pericia: valoración del daño.**

---

Al igual que la fractura de una estructura ósea se puede producir por múltiples causas, también los trastornos mentales y del comportamiento, como así se denominan en las nosologías internacionales, pueden tener etiologías diversas. Sobre los trastornos más comunes es necesario hacer algunas distinciones.

En primer lugar, entre los que más comúnmente se derivan de los riesgos psicosociales se encuentran los trastornos de tipo reactivo, es decir, cuya existencia sólo se puede explicar completamente con la presencia de una vivencia o conjunto de vivencias de suficiente relevancia psíquica, intensidad y/o duración. La obligación del profesional perito en este tipo de psicopatologías es doble: delimitar la ausencia de otras causas suficientes para explicar el trastorno en ese caso concreto, y validar la presencia de una causa en el entorno laboral con independencia de su cualificación como acoso o no.

En segundo lugar, nos encontramos a menudo con recidivas de cuadros psicopatológicos pre-existentes, con la agudización de respuestas psicológicas o de características de personalidad, y con el desarrollo de patologías somáticas de con causalidad psicológica. En estos casos, la valoración del historial previo, de la evolución o curso de la patología/psicopatología y de las respuestas a tratamientos específicos, así como la reactividad al entorno laboral pueden dar la clave de la causalidad.

Y finalmente, en tercer lugar, con demasiada frecuencia la persona afectada llega a la evaluación pericial en un estado tal de gravedad psicopatológica, que el trastorno que presenta parece imposible que lo haya producido un acoso. En estos casos, deberá atenderse tanto a la naturaleza del acoso (p.ej. el acoso sexual puede producir trastornos muy intensos y complejos con gran rapidez), como a los factores de cronificación que pueden derivarse tanto de la ausencia de factores de protección en la persona y su entorno, como a factores de riesgo como la vulnerabilidad individual.

En general, la cuestión de la causalidad de relevancia en la valoración no es por tanto, si podemos determinar una única y exclusiva causa de un daño psíquico, algo que muy esporádicamente sucede en el ámbito de la salud, si no si por el contrario, somos capaces de determinar una causa necesaria en el entorno laboral y si ésta tiene o no las características que se requieren para determinar que en su ausencia la persona no estaría en el estado psíquico en el que se encuentra.

La función del perito judicial del daño psíquico debe centrarse en valorar desde los conocimientos y criterios técnico-científicos (que no jurídicos) los siguientes aspectos: (a) eje temporal actual: nivel de afectación actual de la persona evaluada; (b) en el eje temporal retrospectivo: existencia de causa necesaria para el trastorno, evolución hasta el momento actual y correspondencia de ésta evolución con hechos, variaciones situacionales o intervenciones, determinación de factores protectores y de riesgo que explican la situación actual; (c) en el eje temporal prospectivo: pronóstico de evolución con los tratamientos disponibles, pronóstico de estabilización de discapacidades o menoscabos psíquicos para la actividad laboral.

En este sentido, comencemos aclarando que existen procedimientos objetivados sobradamente probados, además de la irrenunciable entrevista psicopatológica, para acreditar con objetividad la existencia de trastorno psicológico, sus características, gravedad y pronóstico. No es momento aquí para desarrollar este aspecto. También existen procedimientos muy objetivados para detectar la simulación sintomatológica, y que deberían emplearse en estos casos periciales. El objetivo no debe ser sólo detectar al simulador, sino también valorar al no simulador como ya hemos discutido antes.

Por lo que concierne a la psicopatología, el acoso psicológico produce característicamente trastornos reactivos. La existencia de afectación psicológica, incluso de tipo reactivo (con origen en causa externa estresante para la persona) no es criterio psicológico ni necesario ni suficiente para establecer acoso psicológico. De hecho, es bastante común no apreciar afectación psicológica relevante. También es común apreciar afectaciones psicológicas de origen en otros factores como: estructura de personalidad; eventos vitales significativos (por ejemplo, pérdidas o abandonos, crisis económicas,...); momento evolutivo; o áreas fundamentales distintas a la del acoso (laboral por ejemplo, por percepción de agotamiento de la progresión profesional; familiar por ejemplo, por conflictos de pareja o emancipación de los hijos; social por ejemplo, por pérdida de amistades o aislamiento en las relaciones).

El elemento nuclear de la definición de trastorno reactivo es la existencia de una relación temporal y etiológica (causal) clara, entre una problemática, un evento o serie de eventos vitales estresante y la aparición de trastornos. Es una parte del trabajo pericial acreditar la *relación necesaria* entre los eventos y las consecuencias, y el carácter *suficiente* en su caso. Respecto a la relación necesaria deberemos valorar la presencia de un buen ajuste personal y social previo<sup>16</sup> mediante la exploración de: (a) todas las áreas vitales de la persona para descartar otras fuentes de estrés o desajuste; (b) la susceptibilidad de la persona a determinados estresores, ambientes, frustraciones etc; y (c) finalmente establecer la relación temporal entre ambos (estresor y afectación o trastorno).

A menudo nos encontraremos con el problema de la suficiencia, cuando abordemos víctimas que aportan datos de esos factores mediadores. El esfuerzo debe centrarse en acreditar si para que se desarrolle el trastorno en su caracterización actual es necesario y suficiente postular la existencia del acoso, o es suficiente con el estado previo (trastorno preexistente) para explicar el estado actual. Volvemos al principio y consideramos la existencia de un 11M en nuestro país. La inexistencia de afectación en una víctima no niega el suceso. Pero la existencia de afectación posterior no establece la relación causal, sino concausal. Por ejemplo, una persona podría sufrir depresión antes del 11M. Tras el suceso, lo que observaríamos probablemente es un agravamiento característico de su sintomatología (y posible un cambio de diagnóstico), para el cual establecemos que es necesaria la existencia del suceso: no estaría así, si no hubiera sucedido. Pero no es suficiente el suceso para explicar su estado, puesto que partía de una mayor vulnerabilidad. Lo cierto es que las salas de los tribunales no suelen ser receptivos a este claro argumento, y tienen a confundir la existencia de un trastorno previo con ausencia de relación causal entre los hechos denunciados y las manifestaciones psicopatológicas.

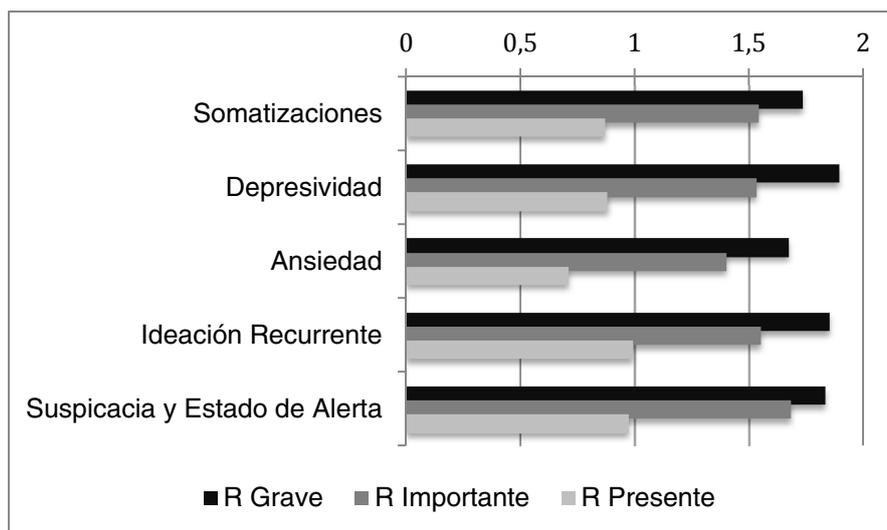
El otro punto de confusión habitual se produce en cuanto al curso o evolución del trastorno. Unas personas mejoran con el alejamiento del estresor (el puesto de trabajo y las estrategias que experimentan en él) y otras empeoran (ya hemos valorado los criterios de cronificación más habituales). El problema está en los primeros, a los que se interpreta como simuladores pues están mejor de baja que trabajando. Esta es la falacia. Claro que están mejor cuando se alejan del estresor: es parte del diagnóstico del trastorno. Pero no desaparecen todos los síntomas como ya hemos comentado. Será la función del evaluador clarificar la congruencia de la evolución de la sintomatología. Una recomendación a este respecto es, a diferencia de lo que sucede con otras situaciones

---

<sup>16</sup> El trabajo del Dr. Casado en 2004 resulta muy clarificador también para los no especialistas en psicología: Abordaje clínico y comprensión de un trastorno de estrés: el mobbing. *Apuntes de Psicología*, 22, 2, 257-265. 2004

periciales, valorar a la persona en varios momentos temporales para aportar constancia de la evolución sintomatológica, de la eficacia y/o resistencia al tratamiento y de las respuestas ante las distintas situaciones que depara un proceso laboral y judicial como este.

En relación a las sintomatologías prevalentes en los trabajadores/as que experimentan mayor riesgo de violencia laboral y acoso. El mayor peso se encuentra en los siguientes grupos de síntomas, en mayor medida cuanto más intensas son las estrategias generales o específicas de acoso y violencia en el trabajo.



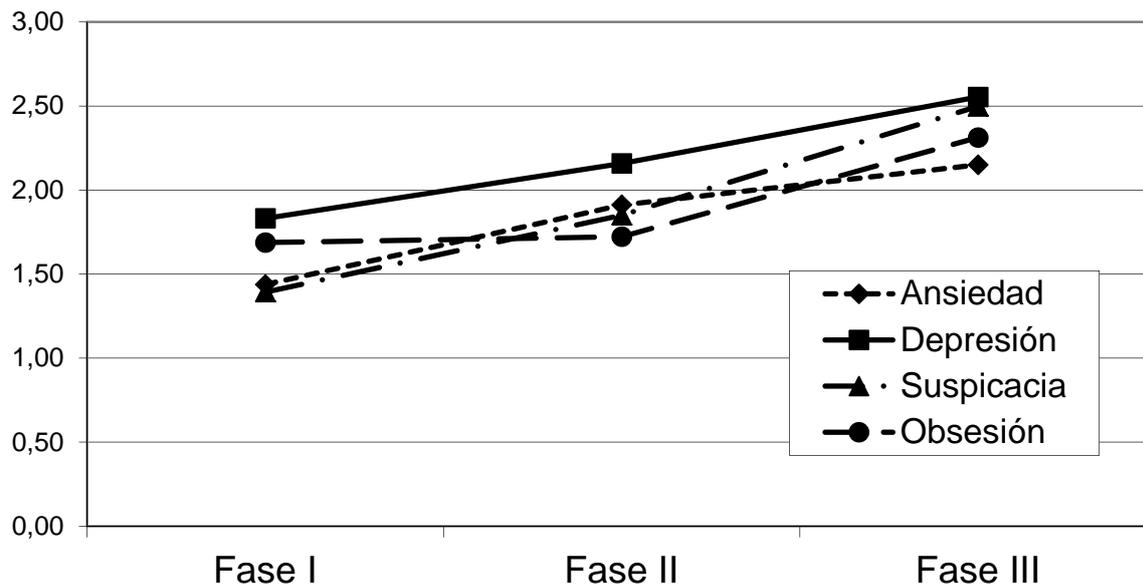
En la Gráfica anterior se puede ver esa evolución en función del riesgo, apreciándose que la presencia de riesgo hace explícita la sintomatología, pero cuando este riesgo es además importante o grave se duplica la sintomatología

La sintomatología depresiva constitutiva de trastorno es la que prevalece en los momentos de mayor riesgo de violencia, si bien la sintomatología ansioso-somática no se aleja en cuanto a presencia. Por su parte, los dos procesos activos de pensamiento problemático con ideación recurrente u obsesiva sobre el problema o las imposibilidades de solución, y el pensamiento de suspiciacia por vivencia de persecución se expande a mayor gravedad del proceso de acoso o violencia, siendo ambos criterios de cronificación.

Consideradas las vivencias en función del momento temporal en el que se está produciendo el acoso, podemos observar en las dos gráficas siguientes como la afectación va evolucionando, y consolidando la existencia explícita de un trastorno.

En el primero de ellos se muestra la evolución de los síntomas básicos, mientras que en el segundo se explicita la existencia de un trastorno en términos porcentuales.

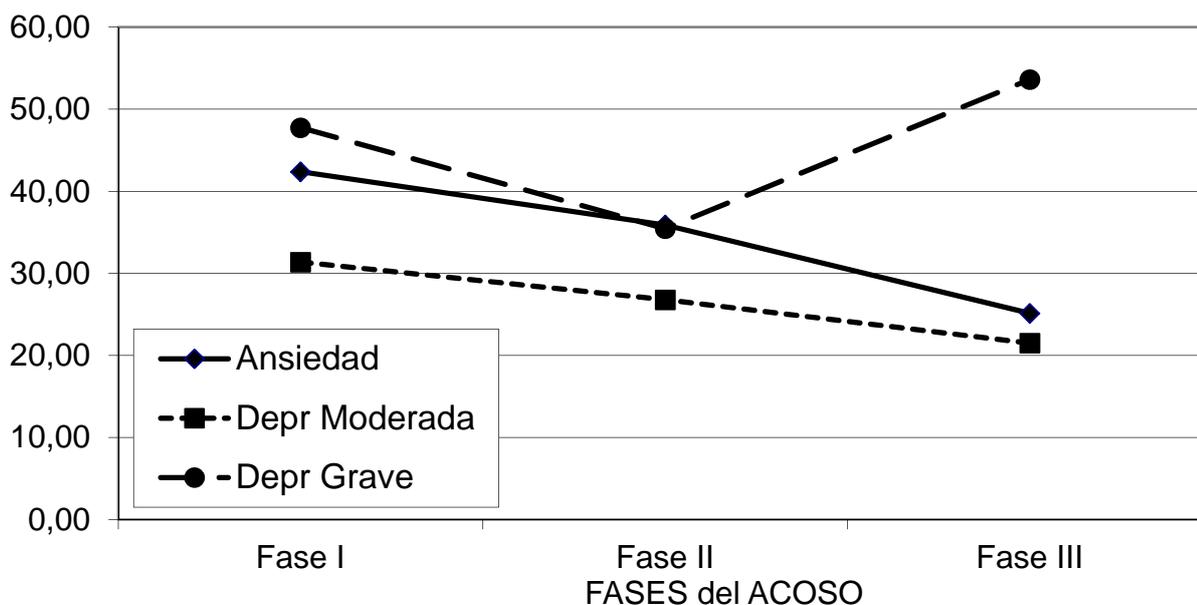
### Sintomatología en función de las fases



En general se observa la evolución antes mencionada, con la mayor presencia de la depresión en todas las fases y el incremento de los elementos de pensamiento en la tercera fase.

La categoría depresión moderada y la de ansiedad, da paso con la entrada de la tercera fase a lo que se establece como depresión grave que requerirá meses de tratamiento y en su caso puede acarrear una Incapacidad Permanente.

### Niveles de Afectación en función de las Fases



La valoración individualizada de los casos nos muestra ciertas tendencias congruentes. Si consideramos la evolución de la sintomatología, la de tipo ansioso (tensión, agitación, alteraciones de sueño, preocupación excesiva, e incluso dolores y crisis de ansiedad)

surgen predominantemente en las primeras etapas temporales del acoso. Una vez consolidadas las dinámicas, predominan los síntomas depresivos (humor depresivo, fatigabilidad, anhedonia e indefensión) que se agravan en función de su expansión o no hacia las áreas sociales y familiares de la víctima. Si se produjera esta generalización, los síntomas sociales (inseguridad e hipersensibilidad en las relaciones sociales) se consolidarán. También observamos cierta consistencia en la remisión de síntomas. Así los de tipo ansioso, pueden progresivamente atenuarse cuando la víctima sale del entorno laboral por ejemplo con una Incapacidad Temporal, pero reaparecen al reincorporarse o al aproximarse una acción judicial (más intensamente cuanto más presencial sea esta). Por el contrario, la sintomatología predominante depresiva suele permanecer presente con los esperables altibajos, durante los periodos prolongados de incapacidad transitoria. La evitación no obstante se inicia con el proceso ya instaurado y persiste a lo largo del proceso, más intensa si se ha producido un alejamiento cuando se aproxima el nuevo contacto con la situación conflictiva (entrega de partes de baja, incorporación al trabajo por finalización del periodo de baja médica, visitas al especialista, acciones judiciales,...)

No debe extrañar por tanto, que las víctimas con sintomatología más claramente depresiva, con intensas somatizaciones o con ideación recurrente más intensa (que retroalimenta la psicopatología), aparezcan con mayor riesgo de cronificación de las dolencias. La permanente ausencia de apoyos sociales o familiares, la rigidización de las estrategias de afrontamiento, la pervivencia en el conflicto, y el inicio tardío de tratamiento psicológico y/o farmacológico (o su ausencia), determinan una mayor probabilidad de agravamiento y prolongación temporal de la psicopatología.

Uno de los síntomas que más llama la atención a los no especialistas es la tendencia a la suspicacia del afectado que se concreta en: pensamientos relacionados con la evitación de situaciones, personas y lugares, interpretación en clave de persecución de pequeñas críticas o correcciones por parte del entorno social/familiar, tendencia a estar alerta y vigilante, e incluso hipersensibilidad en la interacción social mostrada con respuestas iracundas. Este grupo sintomatológico se plasma con frecuencia en los resultados de las pruebas psicológicas en factores de *paranoidismo*. No debe sorprendernos pues una reacción esperable ante una presión psicológica prolongada en el tiempo, siendo además esta sintomatología coincidente con lo que se observa en otras vivencias de acoso o malos tratos.

### **La propuesta reparadora.**

---

En la resolución de la situación de acoso o vivencias de riesgos laborales es uno de los principales problemas con que se encuentra la víctima es la dificultad de probar la existencia del comportamiento lesivo así como la producción de un daño. Muchas veces no hay más constancia que el testimonio de la víctima; no suele haber testigos, o no quieren comprometerse; a veces no existen evidencias físicas, y no suele haber pruebas escritas. Por ello, el desarrollo y aplicación de un procedimiento de solución interna a la empresa facilita por un lado la comunicación al empleador y por otra la reunión de datos que puedan avalar la existencia del acoso, así como los resultados de las pruebas antes mencionadas sobre presencia de estrategias y afectación.

La situación de acoso se suele abordar de forma gradual, por parte de la persona acosada. Se inicia desde la negociación, la consulta y las comunicaciones con compañeros, jefes, Comité de empresa, Servicio de prevención,... Posteriormente se produce una escalada del conflicto, en la que se ponen en marcha recursos legislativos; se produce la denuncia externa y se recurre a asociaciones, sindicatos,... para llegar

después a la Inspección de trabajo o a los Juzgados. Los resultados de la práctica profesional de este equipo demuestran que esta vía es en general infructuosa, y solo debemos considerarla cuando no se dan alternativas viables y anticipando el abandono por parte del trabajador/a de la organización en la que ha sufrido el acoso. Esto no va a resolver la situación de acoso pues hace prevalecer el éxito de las estrategias empleadas, permite un aprendizaje y refuerzo del acosador y deja un rastro de estilo relacional en ese grupo en el que se ha producido la violencia.

En el plano de la atención a las consecuencias, cuando alcanzamos el momento de la intervención psicológica, nos encontramos con un daño ya acontecido, aunque no aparezca afectación psicológica, que es la transformación radical del entorno laboral de una persona, de sus relaciones con la organización, con sus compañeros y superiores.

La intervención reparadora desde lo psicológico se estructura en dos vías completamente diversificadas, y en ocasiones con fines contrapuestos. La primera vía reparadora es coincidente con la acción jurídica: la elaboración de informes o valoraciones de la presencia de acoso en una persona y sus consecuencias (afectaciones psicológicas y sociales); la segunda se corresponde más con una intervención clínica, extendida en el tiempo y ajena, aunque no ignorante, del posible proceso jurídico emprendido. Es necesario que estas dos acciones se lleven adelante por profesionales especializados en cada una de ellas. Así, será un psicólogo jurídico el que deberá realizar las valoraciones que más tarde se convertirán en informes periciales e intervendrán como prueba en su caso. Mientras, un profesional clínico (médico, psiquiatra, psicólogo clínico o psicoterapeuta) llevará adelante un proceso de tratamiento de las posibles afectaciones psicológicas que está o ha estado sufriendo la víctima de acoso.

La necesidad de considerar ambas vías reparadoras (jurídica y clínica) como acciones independientes y llevadas por profesionales distintos no sólo deriva de la especialización. También podemos observar que los profesionales clínicos intervendrán alterando (para mejorarlo) el estado psicológico de la persona y establecerán como objetivo prioritario su recuperación, su reinicio vital, superando la situación y la afectación vivida. Por su parte, el profesional jurídico tendrá como objetivo acreditar con los mejores medios y tecnologías posibles la existencia, extensión y consecuencias del acoso, por lo que se verá en la obligación de traer de la memoria del evaluado las experiencias sufridas. Los requerimientos que demandamos para la intervención psicológica jurídica pueden sintetizarse en: Ajuste al código deontológico y consentimiento informado en la valoración; Ajuste a criterios psicológicos para discriminar entre acoso y falso acoso; Objetivación de las estrategias y dinámicas de acoso; Valoración exhaustiva de afectación, incluyendo valoración del daño moral y no sólo el psicológico; y Establecimiento de relaciones probables de causalidad entre el estado de la persona en el momento de la evaluación y los acontecimientos referidos.

La intervención más específicamente reparadora, la clínica, implica el tratamiento de la persona afectada psicológicamente, que debe iniciarse lo antes posible. En estos primeros momentos, el apoyo permite identificar adecuadamente el problema, comenzar a reorientar las distorsiones cognitivas y atenuar con claridad la dinámica de victimización. El entrenamiento en estrategias de afrontamiento colabora a la resolución más eficiente de las dinámicas y facilita la intervención de otras instancias (dentro de la estructura organizacional o ajenas) que apoyan esa resolución.

La intervención posterior al acoso será sin duda más compleja y requerirá posiblemente decisiones más definitivas y globales. Los pasos básicos para este nivel de intervención, al margen de los necesarios para el tratamiento de los trastornos psicológicos específicos,

son: Identificación y objetivación del problema; Desarrollo del control Emocional; Reorientación hacia soluciones objetivas; y Superación del Acoso.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACUERDO NACIONAL DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA (2008) firmado por CEOE, CEPIMEV, UGT y CCOO (BOE 14/01/2004). Anexo IV.
- Aramuru Zabala, L. *Respuesta al acoso laboral. Programas y estrategias*. Cuadernos de Relaciones laborales, vol 20, nº2. 2002. pp 337 - 350
- Barón, M.; Munduate, L. y Blanco, M.J. (2003). La espiral del mobbing. *Papeles del psicólogo*. Vol. 23, nº 84,. 71-82.
- Boada, Grau, de Diego, Agullo y Mañas. *El absentismo laboral como consecuencia de variables organizacionales*. Psicothema, vol.17, nº2. 2005. pp 212 -218
- Calero, C. y Navarro, R. (2003). *El mobbing o acoso psicológico en el trabajo*. UGT-PV.
- Carbonell, E.J.; Gimeno, M.A.; Mejías, A. (2008) El Acoso laboral, antes llamado Mobbing. Un enfoque integrador. *Tirant Lo Blanch: Valencia*.
- Cepran, J. (2003). *La inspección de Trabajo frente a los riesgos psicosociales. Problemas y avances en la actualidad*. <http://www.bdntraining.com/web/noticias/repo49.asp>
- Cowie, H; Naylos, P; Rivers, I; Smith, P; Pereira, B. *Measuring workplace bullying*. Aggression and Violent Behavior, nº7. 2002. pp 33 - 51
- DIRECCIÓN GENERAL DE LA INSPECCION DE TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2009) Guía explicativa de buenas prácticas para la detección y valoración de comportamientos en materia de acoso y violencia en el trabajo.
- Eirnasen, S. *Bullying and Harassment in the Workplace: Developments in Theory, Research, and Practice*. CRC Press. 2ª Edición. 2010
- Fidalgo, A. Y Piñuel, I. *La escala Cisneros como herramienta de valoración del mobbing*. Psicothema vol 16, nº 4. 2004. pp 615 - 624
- Gimeno, M.A.; Mejías, A.; Carbonell, E.J. (2009) Protocolos sobre Acoso Laboral. Procedimiento de Solución Autónoma de los Conflictos de Violencia Laboral. *Tirant lo Blanch: Valencia*
- Gonzales Trijueque, D; Delgado Marina, S. *Acoso psicológico en el lugar de trabajo, Burnout y psicopatología*. Un estudio piloto con el BSI y el MBI. Boletín de psicología nº 94. 2008
- Gonzalez de Rivera,J.L; Rodríguez Abuçin, M.J. *Cuestionario de estrategias de acoso en el trabajo. El LIPT-60 Leymann Inventory of Psychological Terrorization modificado*.

- Gonzalez Trijueque, D; Graña Gómez, J.L. *El acoso psicológico en el lugar de trabajo: prevalencia y análisis descriptivo de una muestra multiocupacional*. *Psicothema* vol 21, nº 2. pp 288 - 293
- Gonzalez Trijueque, D. *El acoso psicológico en el lugar de trabajo: una aproximación desde la psicología forense*. *Psicopatología Clínica legal y forense*. Vol. 7, 2007. pp 41 – 62.
- Guàrdia Olmos, J. *Evaluación de los principales métodos de evaluación de riesgos psicosociales*. Universidad de Barcelona, 2008.
- Guerra, Muñoz, Martínez y Mundale. *Evaluación de factores de riesgo psicosocial: desarrollo de estrategias de detección y prevención del acoso laboral en las pymes*. Junta de Andalucía, Consejo de empleo. 2003.
- Instituto de Estudios Laborales (IEL) ESADE-Randstad (2003). *Informe Randstad. Calidad del Trabajo en la Europa de los Quince. El Acoso Moral*
- Instituto Estudios Laborales (IEL). *Informe RANDSTAD. Calidad del trabajo en la Europa de los Quince*. Randsatd, 2003
- Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSH) . *Factores psicosociales. Método de evaluación*. AIP, nº 20. INSH, Madrid: 1998
- Lahera, M. *El método INSL para la identificación y evaluación de factores psicosociales*. Notas técnicas de prevención. Nº 840. 2003
- Martín, F.; Pérez, J. y López, J. A. (1998). *NTP 476: El hostigamiento psicológico en el trabajo: mobbing*. [http://www.mtas.es/insht/ntp/ntp\\_476.htm](http://www.mtas.es/insht/ntp/ntp_476.htm)
- Melià, J.L; Sempere, J.M y Romero, J.M. *Factores de riesgo de acoso social en el trabajo (mobbing): Un estudio de la fundación para la prevención de riesgos laborales de la Comunidad Valenciana*. Trabajo presentado en el tercer Congreso Internacional de Prevención de Riesgos Laborales. Santiago de Compostela, 2004.
- Melià, J.L. *La batería de factores psicosociales de la Universidad de Valencia: la evaluación multidimensional comprehensiva de los riesgos psicosociales*. Trabajo presentado en el tercer Congreso Internacional de Prevención de Riesgos Laborales. Santiago de Compostela, 2004.
- Messeguer de Pedro, M. *El acoso psicológico en el trabajo (mobbing) y su relación con los factores de riesgo psicosocial en una empresa hortofrutícola*. Tesis doctoral de la Universidad de Murcia. 2006
- Morán, Gonzalez y Landero. *Valoración psicométrica de Acoso Psicológico Percibido*. *Revista de Psicología del trabajo y de las organizaciones*. Vol 25, nº 1. 2009. pp 7 – 19.

- Moreno Jiménez, B; Rodríguez Muñoz, A; Garrosa, E y Morante, M.E. *Antecedentes organizacionales del acoso psicológico en el trabajo: un estudio exploratorio*. *Psicothema*. Vol 17, nº4. 2005. pp 627 - 632
- Moreno Jiménez, B; Rodríguez Muñoz, A; Martínez Gamarra, M y Gálvez, M. *Assessing Workplace Bullying: Spanish Validation of a Reduced Version of the Negative Acts Questionnaire*. *The Spanish Journal of Psychologist*, vol 10, nº2. 2007.
- MORENO, B., RODRÍGUEZ, A., GARROSA, E. MORANTE M.E. (2005) Antecedentes organizacionales del acoso psicológico en el trabajo: un estudio exploratorio, *Psicothema*, vol.17, núm. 4, pp. 627-632
- Moreno, B.; Rodríguez, A.; Garrosa, E. y Morante, M.E. (2005). Antecedentes organizacionales del acoso psicológico en el trabajo: un estudio exploratorio. *Psicothema*. Vol. 17, nº 4,. 627-632
- Morgan, G. (1986). *Images of organization*. Sage publications.
- Moroschan, G; Hurd, P y Nicoladis, E. *Sex differences in the Use of Indirect Aggression un Adult Canadians*. *Evolutionary Psychology*, vol 17, nº 2. 2009. pp 146 – 159.
- Observatorio Permanente Riesgos Psicosociales (2005). *Derecho comparado: Experiencias Jurídicas de otros Países de la UE y de la OIT*
- OMS. CIE-10Trastornos Mentales y del Comportamiento. Descripciones clínicas y pautas para el diagnóstico. Meditor. (1992)
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1998). Enciclopedia de la Salud y Seguridad en el Trabajo. *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Madrid*
- PICHOT, P; y cols. DSMIV-TR. Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales. Ed. Masson. (2000)
- Piñuel y Zabala, I. *La incidencia del mobbing o acoso psicológico en el trabajo en España. Resultados del barómetro Cisneros II sobre violencia en el entorno laboral*. 2002.
- Piñuel, I. y Oñate, A. (2002). La incidencia del mobbing o acoso psicológico en el trabajo en España. Resultados del barómetro Cisneros II ® sobre violencia en el entorno laboral. *LAN HARREMANAK/7 (2002-II)*, 35-62.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre el acoso moral en el lugar del trabajo. 2001/2339 (INI)
- Reyes, M. (2002). Los Servicios de Prevención ante el acoso moral en el trabajo: diagnóstico y prevención. *LAN HARREMANAK/7 (2002-II)*, 219-229.

- Salin, D. (2003) Ways of explaining workplace bullying: a review of enabling, motivating and precipitating structures and processes in the work environment, *Human Relations*, vol. 56, núm.10, pp. 1.213-1.232
- Salin, D. (2003). Ways of explaining workplace bullying: a review of enabling, motivating and precipitating structures and processes in the work environment. *Human Relations*, 56(10), 1.213-1.232.
- Sebastián Cárdenas, M; Fidalgo Vega, M. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSH). *Sistema de Análisis Triangular de Acoso (SATA): un método de análisis de acoso psicológico en el trabajo*. Nº 823
- Soler Sánchez, M.I; *La evaluación de los factores de riesgo psicosocial del trabajo en el sector hortofrutícola: el cuestionario FAPSIHOS*. Tesis doctoral de la Universidad de Murcia, 2008.
- Stelmaschuk, S. *Workplace Bullying and Emotional Exhaustion among Registered Nurses and Noun-nursing*. Ohio State University. 2010.
- Topa Cantisano, G; Depolo, M y Morales Domínguez, J.F. *Acoso laboral: meta-análisis y modelo integrador de sus antecedentes y consecuencias*. *Psicothema* vol 19, nº1. 2007. pp 88 – 94
- Topa Cantisano, G; Morales Domínguez, J.F, Gallastegui Galan, J.A. *Acoso laboral: relaciones con la cultura organizacional y los resultados personales*. *Psicothema*, vol 18 nº4. 2006. pp 766 – 771



Seminari  
**sobre relacions col·lectives**



# LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SU REPERCUSIÓN SOBRE LOS ENTES LOCALES

**Rafael Jiménez Asensio**

**Estudi.Con/UPF**

# ESQUEMA PRESENTACIÓN

- **I.- INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO DE LA REFORMA. UNA GRAVE Y LARGA CRISIS ECONÓMICO-FINANCIERA.**
- **II.- PLANTEAMIENTO DE LA REFORMA: ¿QUÉ HA CAMBIADO?**
- **III.- ANTECEDENTES DE LA REFORMA: LA UEM Y LA INSERCIÓN DE LA CLAÚSULA SOBRE DÉFICIT EXCESIVOS.**
- **IV.- PLANTEAMIENTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LIMITACIONES.**
- **V.- EL PROCESO DE REFORMA: LAS DIFERENTES POSICIONES.**
- **VI.- ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y ENTIDADES LOCALES.**
- **VII.- CONSECUENCIAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE EL SECTOR PÚBLICO. UN ANÁLISIS PROSPECTIVO.**

# UNA CRISIS DIFERENTE

- Profundidad y longitud temporal de la crisis económico-financiera de 2007-2008.
- Crisis financiera/crisis económica/crisis fiscal.
- Asentamiento principal: Unión Europea y, particularmente, los países “periféricos”. El acrónimo “PIGS”, su transformación en “PIIGS”.
- La crisis de la “deuda soberana” en Europa. Dos realidades críticas:
  - a) Los PIG (Portugal, Irlanda y Grecia). La grave situación de Grecia.
  - b) Los BIS (Bélgica, Italia y España).
- La evolución reciente del problema: la situación de Grecia, Italia. El repunte de la prima de riesgo en España (los recientes movimientos especulativos).
- Crisis financiera y situación de la economía española. Las respuestas tardías del Gobierno central. Fases:
  - Medidas de intervención y de estímulo fiscal (sistema financiero y Planes de Inversión Local y de sostenibilidad)
  - Políticas de Ajuste (la intervención excepcional de mayo de 2010)
  - Reformas estructurales (incompletas y tímidas)

# UNA CRISIS DIFERENTE

- **Consecuencias inmediatas: incremento desorbitado del déficit público (11,2 % del PIB en 2009). Objetivo UE: 3 % en 2013. Dificultades. Caída de ingresos.**
- ***Una crisis que ha venido para quedarse.* Insostenibilidad relativa del actual modelo de Estado del Bienestar. Ajustes necesarios.**
- **El escenario de futuro vaticina un crecimiento económico lento e, incluso, se barrunta una segunda recesión con impacto muy fuerte sobre la zona euro y en particular sobre los países periféricos. Riesgos de contagio. El euro: una moneda en peligro.**
- **Las turbulencias de los mercados de deuda no se detienen: la prima de riesgo alcanza límites insostenibles en el tiempo. La intervención del BCE**
- **Se hace necesario actuar con urgencia. El contexto de agosto de 2011. La reforma constitucional del artículo 135 se enmarca en esta clave. Medida insuficiente. La deuda de las entidades locales es solo un porcentaje mínimo del total.**
- **Ciclo político adverso: proceso electoral. Resultados de las elecciones del 20-N no modifican sustancialmente el estado del problema. La crisis de la deuda soberana y el repunte de la prima de riesgo solo se puede atenuar con medidas desde las instituciones de la Unión Europea y con una intervención del Banco Central Europeo, pero asimismo con unas reformas estructurales e institucionales.**

# LA CRISIS Y LOS GOBIERNOS LOCALES

- **El contexto:** La debilidad institucional de los gobiernos locales. Un marco normativo desfasado y un sistema de financiación que no da respuesta a sus necesidades.
- **Un sensor:** el impacto de la crisis sobre los municipios y su tratamiento mediático (proliferación de noticias y reportajes sobre este tema).
- **La prohibición inicial de endeudamiento:** “idas y venidas de un proceso”. El RDL 8/2010 y su modificación por la Ley de Presupuestos Generales para 2011.
- **El final de los Planes de Inversión local y la devolución de los anticipos de los ejercicios 2008 y 2009.** Situación crítica de las finanzas locales.
- **Caída de ingresos fiscales (ICIO, actividades de servicios).** Los gastos sociales se disparan: problemas de cohesión social agudizados en entornos con mucha población inmigrante, desocupada o jóvenes sin trabajo.
- **EL ESCENARIO DE FUTURO:** El mandato de los gobiernos locales 2011-2015 estará marcado por un contexto de fuerte contención fiscal y, ante ese escenario, no cabe otra opción que ensayar una gestión pública eficiente y una gestión económico-presupuestaria (y financiera) marcada por una política de austeridad, prudencia. La fuerte reducción del déficit público hasta 2013 (más de 5 puntos sobre el PIB y 45.000 millones de euros) condicionarán a las entidades locales.

# PLANTEAMIENTO DE LA REFORMA: ¿QUÉ HA CAMBIADO?

- **El antiguo artículo 135 CE:**
- **Contenido:**
- **La autorización al Gobierno para emitir Deuda y contraer crédito por Ley.**
- **Los créditos para satisfacer el pago de la deuda deben constar en la LGP. No pueden ser objeto de enmienda.**
- **Comentarios:**
- **Ubicación sistemática: después del artículo que regula los PGE.**
- **Recogía solo principios “formales” no una regulación “material”. No había apenas referencias en la jurisprudencia TC hasta la STC 134/2011**
- **Carácter bifronte de la Deuda Pública: Es un recurso financiero generador de ingresos públicos; pero también es el único recurso generador “ex post” de gasto público (devolución del principal más los intereses).**
- **No había, por tanto, ningún principio ni regla material que tuviera como objeto la estabilidad presupuestaria, ni las limitaciones a la deuda pública.**

# PLANTEAMIENTO DE LA REFORMA: ¿QUÉ HA CAMBIADO?

- **El nuevo artículo 135 CE (tras la reforma de la Constitución):**
- **Fecha de Publicación: BOE 27 de septiembre de 2011.**
- **Exposición de Motivos:**
- **La estabilidad presupuestaria como “valor” en una UEM y en un marco globalizado. Nos permitió acceder a la UEM y hace referencia al Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La crisis económico financiera como elemento que motiva la inserción del “principio” en la Constitución, al objeto de fortalecer “la confianza” en la estabilidad de la economía española.**
- **Contenido (resumen):**
- **1.- Todas las AAPP sujetas al principio de estabilidad presupuestaria.**
- **2.- Estado y CCAA no pueden incurrir en déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la UE (norma de reenvío). Una LO establecerá el déficit estructural máximo Estado y CCAA. Las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario.**

# PLANTEAMIENTO DE LA REFORMA: ¿QUÉ HA CAMBIADO?

- 3.- El Estado y las CCAA deberán estar autorizados por Ley para emitir deuda o contraer crédito. Los créditos para satisfacer la deuda (principal e intereses) se incluirán en el estado de gastos de los Presupuestos, no podrán ser objeto de enmienda y *su pago gozará de prioridad absoluta*.
- El volumen del conjunto de deuda pública de las AAPP no podrá superar el valor de referencia establecido en el TFUE (Protocolo déficit excesivo)
- 4.- Excepciones a los límites de déficit público. Causas tasadas: catástrofes naturales; recesión económica; situaciones de emergencia apreciadas por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.
- 5.- Reserva a LO para el desarrollo de este artículo, en particular: la distribución de los límites de déficit y deuda entre AAPP; metodología y cálculo del déficit estructural; responsabilidad de cada AP por incumplimiento.
- 6.- CCAA adoptarán las disposiciones que procedan dentro de los límites de este artículo (previsiones constitucionales y de la propia LO)
- La LO debe estar aprobada antes de final de junio de 2012 y regulará los mecanismos de cumplimiento de deuda. Los límites de déficit estructural entrarán en vigor a partir de 2020.
- VALORACIÓN DE LA REFORMA SE REALIZARÁ EN EL EPÍGRAFE CORRESPONDIENTE, PERO ES OBVIO QUE LA POSICIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES QUEDA DILUIDA.

# ANTECEDENTES: EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

- **LA CONSTRUCCIÓN DE LA UEM Y LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.**
- La UEM se configura a través de un proceso de 3 etapas. Un proceso inacabado de unión política: política monetaria común/políticas económicas nacionales. Tensiones de un proceso inacabado.
- La disciplina presupuestaria como “solución”: el artículo 104 TCE (actual 126 TFUE). Obligación jurídica para los Estados miembros de evitar los déficit excesivos. Competencia de la Comisión de supervisar los déficit excesivos y la deuda pública. Los valores de referencia (Protocolo déficit excesivo): 3 % del PIB (déficit) y 60 % del PIB (deuda pública). Intervención Comisión/Consejo (Procedimiento lento y farragoso). No cabe recurso de incumplimientos. Medidas específicas: medidas menores, sanciones.
- Objetivo estabilidad presupuestaria: finanzas públicas saneadas, estabilidad de precios, crecimiento sólido y creación de empleo.

# ANTECEDENTES: EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

- Pacto de estabilidad y crecimiento y evolución posterior:
- El Pacto es un instrumento “preventivo”, aprobado por Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1977 (carente de efectos jurídicos): orientaciones jurídicas. Los Estados miembros se comprometen a cumplir el objetivo presupuestario medio plazo para alcanzar una situación de proximidad al equilibrio o al superávit.
- Los instrumentos jurídicos: Reglamento (CE) 1466/97, de 7 de julio (examen y seguimiento de los programas de estabilidad); Reglamento (CE) 1467/97, de 7 de julio (aclarar y clarificar el procedimiento de déficit público, así como propiciar su pronta corrección).
- Otras medidas: Comunicación 2004 mejora aplicación del PEC: reorientación del PEC, coordinación de las políticas presupuestarias.
- Problemas: laxitud en los criterios de exigencia de los valores de referencia en materia de deuda pública (Alemania, Francia). Poder de apreciación política. Dimensión represiva poco explorada. Castigo de los “mercados”.

# PLANTEAMIENTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL: SUS LIMITACIONES

- Contexto inmediato: la crisis de la deuda soberana en el mes de agosto de 2011, la “prima de riesgo”. España e Italia.
- ¿Qué podía hacer un gobierno en proceso electoral para “aplacar a los mercados”? Reformas estructurales, no (no había “valor” por miedo al “castigo” de los electores. Se busca una “salida ingeniosa”: Una reforma constitucional, al parecer sugerida por el BCE y por Alemania. Modificar el artículo 135 CE. ¿Una reforma constitucional por “extraordinaria y urgente necesidad”? Se aboga por una reforma rápida (procedimiento de lectura única con aceptación de enmiendas en plazos preclusivos: artículos 94, urgencia, y 150, lectura única, del RCD).
- Las paradojas de una reforma constitucional: la escasa o nula sensibilidad de los partidos a la reforma constitucional se vence en un momento. Solo se ha reformado una vez la CE en más de 32 años de vigencia y por la necesidad de adaptar la misma al Derecho de la Unión Europea. En este caso no es ese el argumento: la regulación de la estabilidad presupuestaria ya estaba en el TCE y así se ha incorporado al TFUE (artículo 126). Una Constitución “intocable” se reforma “en días”.

# PLANTEAMIENTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL: SUS LIMITACIONES

- Una reforma constitucional necesaria en su finalidad (no en su contenido), pero tramitada de forma precipitada, poco elaborada en su alcance y de la que se ha orillado al resto de las fuerzas políticas que no son el partido del (entonces) gobierno y el principal partido de la oposición.
- Una reforma configurada, por tanto, con un consenso más reducido que el que tuvo el texto constitucional (¿Hubiese sido posible un consenso mayor dado el contenido de la misma?).
- Una reforma tramitada mediante el “procedimiento de lectura única”, aunque mediante la admisión de enmiendas formalmente. Una tramitación que desmerece absolutamente lo que ha de ser un proceso deliberativo y sosegado que ha de impregnar el caso de una reforma constitucional. No se ha modificado nada sustantivo en la tramitación.
- Una reforma constitucional tramitada con muchas menos garantías que las propias de la aprobación de la ley. Omisión de informes y dictámenes.
- Una reforma no sometida a referéndum: ¿realmente era operativo activar este trámite facultativo en una materia tan técnica?. Grecia.

# EL PROCESO DE REFORMA: LAS DIFERENTES POSICIONES

- Un debate mutilado por el procedimiento, “demagógico” en algunos planteamientos y sin consecuencias efectivas sobre el contenido (una modificación gramatical). Reforma sin deliberación afecta a la calidad de la democracia.
- Grupo Socialista: la crisis de la deuda soberana como justificación (prima de riesgo 400 puntos básicos): “tenemos que tratar ya sin dilación con este problema” (...). Ejemplo alemán. Regla de estabilidad presupuestaria genera confianza. Se propone el “déficit estructural” no el déficit corriente año a año. Límites a la deuda no son inamovibles.
- Grupo Popular: acuerdo dos grupos mayoritarios. Momento de incertidumbre: no se puede gastar más de lo que se ingresa. Estabilidad presupuestaria como deber público. Deuda y déficit público ahogan la actividad económica. Déficit estructural anual y otro estructural (volumen deuda pública).
- Ambos intervinientes citan a los entes locales indicando que deben ajustarse al equilibrio presupuestario.

# EL PROCESO DE REFORMA: LAS DIFERENTES POSICIONES

- **CIU:** Comparte el principio de estabilidad presupuestaria, pero considera que es una ruptura del pacto constituyente tanto por razones de fondo como de forma. En contra que se fije por LO. Diferencias sustanciales de forma y fondo con la reforma alemana. Se opone al pacto 0,26 Estado/0,14 CCAA sobre el PIB, porque ignora a las EELL y por el cálculo.
- **ERC:** Critica las formas y el fondo. Imposición BCE.
- **IU:** Critica trámite de lectura única. Ningún Estado de la UE cumpliría el compromiso del 0,4 PIB. Solo Alemania lo ha cumplido una vez en 20 años. Referéndum.
- **PNV:** No se puede tramitar una reforma constitucional sin transparencia. Reforma no “técnica”, sino “ideológica”. Afecta a los TTHH y EELL sin que se haya pedido informe ni opinión. Reforma alemana: 2 años, 170 informes y 120 documentos de trabajo. Comparen. Reforma ineficaz (se queda a medio camino: “o se hacen méritos para ir al cielo o al infierno”). Reforma innecesaria: ya está recogido en el TFUE. Reiterativa.

# ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y ENTIDADES LOCALES.

- La estabilidad presupuestaria ya forma parte del paisaje normativo desde 2001 (Ley 18/2001). Normativa actualmente aplicable: Decreto-legislativo 2/2007).
- Impugnación de la Ley 18/2001 y de la LO 5/2001 por el Parlamento de Cataluña: la STC 134/2011, de 20 de julio.
- Notas más relevantes de la STC 134/2011: Leyes que derivan del PEC (impacto en Estados de estructura compuesta); habilitación en el artículo 149.1.13 y 14 CE. 213 (endeudamiento “dentro de la normativa estatal”) y 214 EAC (alcance); legitimidad constitucional para establecer topes como instrumentos de política económica; legitimidad del establecimiento de planes de correcciones de desequilibrios; plan económico-financiero de las entidades locales que no hayan satisfecho el objetivo de estabilidad presupuestaria; límites de endeudamiento a las entidades locales compatible con la autonomía municipal, así como las autorizaciones del MEH: alcance de la tutela financiera de la Generalitat (EAC): STC 31/2010. Operaciones de crédito y autorizaciones por parte del Estado se enmarcan en las competencias de “coordinación”.

# ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y ENTIDADES LOCALES.

- REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2007.
- **Ámbito objetivo (principios política presupuestaria adaptación PEC)**
- **Ámbito subjetivo: AGE, SS, CCAA, entidades locales (EPES y EEPP).**
- **Regla AGE-CCAA: estabilidad presupuestaria; excepción, déficit crecimiento inferior tasa variación PIB. Memoria Plurianual al MEH.**
- **Estabilidad presupuestaria de las Entidades locales: Pueden presentar déficit las entidades de más de 75.000 h. y capitales de provincia que financien inversión en programas actividades productivas.**
- **El resto de las EELL ajustarán sus Presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria (equilibrio o superávit).**
- **Mecanismos de corrección de las situaciones de incumplimiento del objetivo de estabilidad: EELL de más de 75.000 h., Plan económico autorizado por el MEH. Seguimiento MEH o CCAA (con competencias en materia de tutela financiera.**
- **Resto de EELL: aprobación de Plan de reequilibrio por el Pleno.**

# ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y ENTIDADES LOCALES.

- **ARTÍCULO 135 CE: Impacto sobre los entes locales.**
- Constitucionaliza el principio de estabilidad presupuestaria, pero, mientras admite que el Estado y las CCAA podrán incurrir en déficit estructural que lo definirá la Ley Orgánica, las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.
- Esta regla constitucional de equilibrio presupuestario de las EELL no recoge ningún tipo de excepciones: ¿sería, por tanto, constitucional prever que determinados municipios puedan presentar déficit cuando este se destine a inversiones productivas? Todo apunta a que no. Sería, en suma, una regla constitucional muy rígida que empeora la situación de las EELL de cierta población frente a la legislación actual.
- El Estado y las CCAA requieren una autorización de una ley para emitir deuda o contraer crédito: ¿Y las EELL?, ¿Por qué no se han citado? Tratamiento residual del ámbito local de gobierno. Regla: El pago de los créditos de deuda pública tienen prioridad absoluta.
- La deuda de las EELL computa a efectos de cumplir los valores de referencia TFUE.
- Las circunstancias previstas en el artículo 135.4 para superar los límites de déficit estructural no serían aplicables a las EELL.
- Habrá que estar a la aprobación de la Ley Orgánica (¿por qué orgánica?).

# ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y CCAA: UN APUNTE

- El antiguo artículo 135 omitía a las CCAA, el nuevo las recoge.
- Admite déficit estructural: el máximo previsto lo determinará la LO (se ha pactado un 0,14 % en relación con el PIB).
- Autorización por Ley para contraer crédito: Estado (LOFCA).
- Pago créditos deuda prioridad absoluta. Volumen computa valor referencia. Los límites pueden superarse en los casos previstos en el artículo 135.4 (mayoría absoluta Congreso: excepción general).
- LO desarrollará distribución límites deuda y déficit entre AAPP; metodología procedimiento déficit estructural; responsabilidad.
- Las CCAA adoptarán disposiciones, dentro de este artículo (y de la LO)
- CATALUNYA ha iniciado el proceso de aprobación de una Ley de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con el artículo 214 EAC y ateniéndose a los principios de la TFUE (...). No cita la CE. Problemas de competencia. Ámbito de aplicación: solo Administración Generalitat. (BOPC núm. 149, de 5 de octubre). Objetivo déficit estructural 0,14 % PIB el año 2018. Período transitorio: 2012-2018.

# CONSECUENCIAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE EL SECTOR PÚBLICO. UN ANÁLISIS PROSPECTIVO.

- Efectos a “corto plazo”: pendientes del desarrollo de la Ley Orgánica. Pero la Ley de estabilidad presupuestaria de Cataluña ya “invita” a que los Presupuestos de 2012 se elaboren bajo esas premisas.
- Efectos a “corto/medio plazo”: rebaja del déficit público al 3 % en el año 2013. Si no se aplaza su cumplimiento (que no parece) las consecuencias sobre el sector público serán muy fuertes. Rebaja de 3, 4 o 5 puntos del déficit sobre el PIB en dos ejercicios presupuestarios. Implicaciones en la política de ajuste y en la reducción drástica del sector público. ¿Cómo hacerlo?: políticas de ajuste cuantitativas y cualitativas. El recurso al 38.10 del EBEP y sus consecuencias.
- Efectos a “medio/largo plazo”. Dependerán de la evolución de la economía (crecimiento, tasa de desempleo), de la política fiscal y del sistema financiero (crisis deuda soberana, entidades financieras, etc.). Pero, en cualquier caso, los límites que marque la LO (si van en la dirección expuesta) serán muy duros para el mantenimiento del Estado del bienestar en los términos que actualmente lo conocemos. Habrá, sin duda, una reducción inevitable de prestaciones.