

DESPIDO, SUSPENSIÓN DE CONTRATO Y REDUCCIÓN DE JORNADA DEL PERSONAL LABORAL DE LAS ENTIDADES LOCALES. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.

Xavier BOLTAINA BOSCH.

Profesor de empleo público. Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona.
Gerente de la Diputación de Barcelona.
(xavier.boltaina@ub.edu; boltainabx@diba.cat)

SUMARIO:

- I. LA CRISIS DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL Y SU INFLUENCIA EN LA REDUCCIÓN DE EFECTIVOS DE PERSONAL. DE LA ALEGRIA “INFLACIONARIA” A LA CONTRACCIÓN ACTUAL.
- II. LA REFORMA DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES DEL 2012 Y EL DESPIDO DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL.
- III. EL DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO: LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 20 DEL ET, TRAS LA LEY 3/2012.
- IV. LAS CAUSAS DEL DESPIDO DE LA DA 20 DEL ET Y DEL RD 1483/2012.
- V. LA CAUSA ECONÓMICA EN EL DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES.
- VI. LAS CAUSAS TÉCNICAS, ORGANIZATIVAS Y DE PRODUCCIÓN DE DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES.
- VII. EL PROCEDIMIENTO DE EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE 29 DE OCTUBRE DE 2012 (RPDC) Y LA ORDEN DEL MINISTERIO DE TRABAJO DE 27 DE NOVIEMBRE DE 2012.
- VIII. EL DESPIDO EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL: LA DISTINCIÓN DE LAS ENTIDADES QUE LO COMPONENTEN Y SU REGULACIÓN.
- IX. EL OBJETO DEL PROCEDIMIENTO DEL DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL. LAS CAUSAS DEL DESPIDO.
- X. AMBITO DEL PROCEDIMIENTO PARA EL SECTOR PÚBLICO LOCAL.
- XI. EL PROCESO ESPECÍFICO DE CONSULTAS PARA EL DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL. LA FINALIZACIÓN DEL PROCESO.
- XII. SUSPENSIÓNES CONTRACTUALES Y REDUCCIÓN DE JORNADA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. LA EXCEPCIÓN DE LA DA 21 DEL ET.

XIII. EL DERECHO DE PRIORIDAD DE PERMANENCIA: DE SU AUSENCIA EN EL RD-LEY 3/2012 A SU INCORPORACIÓN AL ET A TRAVÉS DE LA LEY 3/2012 DE 6 DE JULIO.

XIV. CONSIDERACIÓN FINAL. DOS PROCEDIMIENTOS EN EL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL: EL REENVÍO DE LA DA 20 DEL ET Y DEL RPDC AL ARTICULO 51 DEL ET.

XV. Y UNA REFLEXIÓN FINAL: ¿UNIFICACIÓN O BIFURCACIÓN DEL RÉGIMEN DEL PERSONAL FUNCIONARIO Y LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS?

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

I.- LA CRISIS DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL Y SU INFLUENCIA EN LA REDUCCIÓN DE EFECTIVOS DE PERSONAL. DE LA ALEGRIA "INFLACIONARIA" A LA CONTRACCIÓN ACTUAL.

La eliminación de puestos de trabajo en el sector público español es ya una realidad, ha sido una circunstancia palpable en el año 2011, que se ha acentuado en el 2012, además esta reducción ha ido acompañado de medidas legales y reglamentarias al respecto, y parece que alcanzará en el 2013 su punto máximo, a la vista de la aprobación en octubre de un reglamento que regula los despidos colectivos e incorpora un extenso Título dedicado específicamente al sector público. Desde un punto de vista estrictamente secuencial, pueden detectarse los siguientes referentes temporales y legales a lo largo de los dos últimos años.

1. En un primer momento de la secuencia, el sector público español ha procedido a suprimir el empleo temporal, tanto de personal laboral no permanente como de funcionarios interinos, e incluyéndose también en no pocas ocasiones el personal indefinido no fijo. Todos ellos son empleados que no tienen garantizado un principio de estabilidad, cuanto menos no tan firme como el funcionariado de carrera o más relativo en el personal laboral fijo.

Las cifras consultadas acreditan lo dicho: de los casi 230.000 empleos públicos que han sido suprimidos desde el inicio de crisis en el sector público, el 75 por ciento es personal no permanente laboral o funcionarios interinos, y una cifra difícil de concretar, de personal laboral indefinido no fijo.

La lógica consecuencia de lo anterior, es una evolución no exenta de interés. El incremento de la temporalidad ha sido común en el sector privado y público, de tal manera que se ha reproducido en gran medida las circunstancias que alentaban uno y otro, si bien la precariedad siempre había sido históricamente mucho mayor en el ámbito privado que en el público, en contra de una cierta creencia en sentido contrario.

Podemos destacar que, así, en el segundo trimestre de hace casi un cuarto de siglo, esto es alrededor del año 1987, la temporalidad en el sector público oscilaba en

Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las Entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.

Xavier BOLTAINA BOSCH

torno al 8 por ciento, frente al 17-18 por ciento del sector privado. Hacia sólo 3 años de la promulgación de la Ley 30/1984 de medidas para la reforma de la función pública y la expansión de la temporalidad todavía no había alcanzado los niveles de años posteriores.

En el periodo 1988-1998, en el sector público nunca se superó –aunque sí se bordeó– el 20 por ciento (aun que sí fue superior ya en el 1999), en tanto que en el sector privado, en el 1995 superaba ya por poco el 40 por ciento, y no disminuyendo nunca por debajo del 35 por ciento hasta el 2007. Todo ello, en uno y otro ámbito, de diversas medidas tendentes a reducir la temporalidad. Así, en esta fecha, en el ámbito privado la precariedad era del 35 por ciento y en el sector público, que había seguido una senda alcista desde 1996 (con algo más del 15 por ciento), superó la barrera del 25 por ciento en el 2006.

A partir de ese año, el descenso es progresivo en uno y otro ámbito. En el 2007 la diferencia fue la menor por vez primera desde 1987 de tal manera que mientras que el sector privado acreditaba un 32-33 por ciento de temporalidad, en el público se superaba por poco el 25 por ciento (con oscilaciones de 1 o 2 por ciento según trimestres). La reducción progresiva del empleo temporal consiguió igualar las cifras en torno del 2009, con un 26 por ciento. En el tercer trimestre del 2012, el sector privado se ha situado en el 25 por ciento y el público en el 20,6 por ciento.

2. A partir del año 2011 –aunque con algunos antecedentes, que incluso se detectan en el año 2009 y 2010–, la Administración Pública, incluida por supuesto la local, ha empezado a destruir empleo de forma muy acelerada y la cadencia temporal empezó en el ámbito de los vínculos no permanentes.

La razón es obvia, y se basa en la facilidad jurídica para proceder a su extinción, tanto por la vía formal, como por la vía económica.

- a) no renovación de contratos temporales, con una pequeña indemnización (en el contrato de obra y servicio y en el contrato eventual, 9 días por año trabajado para el 2012, que ascenderá a 10 días en el 2013, hasta que se alcance en el tránsito temporal fijado en el ET, los 12 días); en el contrato de interinidad, sin indemnización.
- b) en el caso de los funcionarios interinos, por procedimientos similares, y sin ningún tipo de indemnización igualmente, aunque se trate de supuestos de interinidad muy prolongada, esto es, lo que en momento dado el propio Tribunal Constitucional calificó como “*interinos estables*”.
- c) la extinción de contratos de trabajadores indefinidos no fijos, figura jurídica nacida al amparo de la doctrina judicial, inicialmente presentada por la STS de 7 de octubre de 1996 y confirmada –y afianzada a partir de entonces– por las SSTS de 20 y 21 de enero de 1998.

La reticencia de los gestores ha sido cercenar el empleo fijo: en un caso por su práctica imposibilidad (el personal funcionario de carrera) y en otro, por las dificultades de la aplicación de la ley que regula el despido objetivo y el despido colectivo para el personal laboral. Sin embargo, se detecta ya el inicio de esta segunda etapa de extinción de contratos fijos.

3. Así, desde que se inició la crisis en el 2007, se han suprimido en España en torno de unos 3,2 millones de empleos en el ámbito privado y público, de los cuales 2 millones eran en mayor o menor medida de carácter no permanente. Por ello ha caído drásticamente la tasa de precariedad en España, que era una de las epidemias permanentes de nuestras relaciones laborales. Claro está que esta reversión de la “*enfermedad*” no ha sido por que el enfermo haya sanado (conversión en contratos o vínculos permanentes) sino por “*defunción*” del paciente. Aún así, es sintomático que sigue siendo uno de los males de nuestro sistema productivo, pues en la zona Euro, la precariedad se sitúa en el 15,8 por ciento, tasa que desde 1987 nunca ha alcanzado la media del sector público y privado español.

4. Una nueva fase del ajuste de las plantillas del sector público –incluido el local– ha sido la no cobertura de las plazas y la continuación de la ya mencionada eliminación del empleo no permanente. Así, en los últimos meses, se han suprimido 40.000 puestos no permanentes de un total de 173.000. La eliminación de servicios propios e impropios ha supuesto la no renovación de cerca de 40.000 trabajadores temporales con contrato de obra o servicio determinado. A ello se une la congelación prácticamente absoluta de las ofertas de empleo pública fijada en el RD-ley 20/2011 y confirmada en la Ley de Presupuestos 2/2012, para el presente año.

5. Finalmente, se ha iniciado la que a nuestro juicio se podría denominar “*penúltima etapa*”, previa a una hipotética “*última etapa*”. Para nosotros, la última etapa sería la eliminación de funcionarios de carrera, supuesto por ahora no factible, más allá de una figura poco explorada como es la de la excedencia forzosa funcional, que en todo caso es una situación administrativa singularísima, que no comporta la pérdida de la relación funcional e implica proseguir con el pago de una parte reducida de las retribuciones.

En esta penúltima etapa, se ha procedido a la reducción del empleo laboral fijo. En los doce últimos meses, se han eliminado cerca de 60.000 contratos fijos en el sector público. La dinámica es evidente: si en estos momentos en España el empleo público no permanente se sitúa en 617.500 trabajadores (cifra a septiembre del 2012) y continúa descendiendo, el paso ya está decidido, y supondrá la supresión de empleo laboral fijo acelerado en los próximos meses. En este contexto, por tanto, deben situarse la reforma del ET a través primero del RD-ley 3/2012, luego con la Ley 6/2012 de 6 de julio y ya más recientemente mediante el Real Decreto 1483/2012 de 29 de octubre sobre despido colectivo, que dedica todo el Título III (arts. 34 y siguientes) a instituir “*normas específicas de los procedimientos de despido colectivo del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público*” (RPDC), finalmente concretado en algunos aspectos procedimentales, pero también sustantivos por la Orden del Ministerio de Trabajo ESS/2541/2012 de 27 de noviembre “*por el que se adoptan disposiciones para la determinación de la forma y contenido de la información estadística en aplicación y desarrollo de lo establecido en el Real Decreto 1483/2012 de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de*

Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las Entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.

Xavier BOLTAÑA BOSCH

los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada” (BOE núm.287, 29-11-2012).

II- LA REFORMA DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES DEL 2012 Y EL DESPIDO DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL.

Hasta la aprobación del RD-ley 3/2012 de 10 de febrero, la normativa laboral (Estatuto de los Trabajadores) y por supuesto los antecedentes, el Real Decreto de 1985 y el más reciente Real Decreto 801/2011 de 10 de junio sobre procedimientos de regulación de empleo y actuación administrativa en materia de traslados colectivos, no incorporaban ninguna reflexión, regla o criterio específico dirigido al personal laboral de las Administraciones Públicas. Parecía que el supuesto del despido no pudiera darse –y no era extraño que en muchos coloquios y seminarios así se planteara- y si acaso ocurría, se derivaba el problema a la aplicación de los artículos 51 y 52.c del ET, escritos en clave estrictamente de empresa privada, y por tanto, con un elevado grado de incertidumbre y discrepancias judiciales.

La constante conflictividad judicial experimentada durante los años 2010 y 2011 a la hora de que las Administraciones aplicaran las causas de despido objetivo y despido colectivo por razones económicas, organizativas, técnicas y de producción, dio pie a que, por vez primera en el derecho laboral español moderno, se instituyera una referencia clara y expresa a las particularidades de tales circunstancias para despedir personal laboral fijo.

El único antecedente que podía localizar surgió en el 2001, con la inclusión de una nueva letra (la e), en el art.52 del ET, al permitir la extinción por causas objetivas –o colectivas, si se superaba el umbral fijado en el art.51- por finalización de las subvenciones o ayudas de carácter externo que pudieran recibir las Administraciones Públicas y entidades sin ánimo de lucro. Un antecedente que, por cierto, en cuanto a las primeras –no así las segundas- ha quedado suprimido por la Ley 3/2012 de reforma laboral. Parece pues, que en este supuesto, el legislador ha decidido reorientar todos los posibles despidos del sector público por razones económicas hacia la DA 20 o, en todo caso, al artículo 51 o 52.c) del ET.

No obstante, el tramite parlamentario del RD-ley 3/2012 maduró alguno de los aspectos, que se han concretado en la DA 20 y 21 del ET, ya señaladas en párrafos anteriores, según redactado dado por la Ley 3/2012, sin perjuicio de que algunas ambigüedades han obligado a ser concretadas, cuanto menos para el despido colectivo, en el RPDC, al cual dedicaremos un apartado más amplio y concreto, dada su extensión y complejidad fundamentalmente procedimental, aunque también en algunos aspectos concreta de forma sustantiva la DA 20 del ET.

Desde esta perspectiva, dos son los preceptos a destacar del nuevo ET surgido en julio del 2012: la disposición adicional vigésima y una muy criticable disposición adicional vigésima primera –crítica derivada por su carácter restrictivo- A continuación destacaremos los datos fundamentales de una y otra.

III. EL DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO: LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 20 DEL ET, TRAS LA LEY 3/2012.

1. La DA 20 del ET regula específicamente el despido del personal laboral del sector público tanto en base al denominado despido colectivo del artículo 51 como el despido objetivo del artículo 52.c) del ET. Por consiguiente, las previsiones de una u otra modalidad se extienden ya sin lugar a dudas al sector público local. Por el contrario, el RPDC se refiere exclusivamente al despido colectivo en el sector público en general y a las Administraciones Públicas en especial, sin entrar a plantear aspectos específicos del despido objetivo regulado en el artículo 52.c) del ET. Esto último es plenamente lógico, por cuanto el despido objetivo del art.52.c supone una acción del empresario –en nuestro caso, entidad del sector público- y, en su caso, recurso ante la jurisdicción social, en tanto que el artículo 51 implica un proceso de consultas e incluso aun de intervención de la autoridad administrativa más complejo. La Orden de 27-11-2012 del Ministerio de Trabajo aclara aspectos puramente estadísticos, si bien incluye un anexo II de especial importancia para el sector público.

2. El frontispicio de la DA 20 se refiere a la “*aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción en el sector público*”.

Luego pues, el primer párrafo reproduce las cuatro causas. Sin embargo, al describir las mismas, desaparece la causa productiva. Idéntica actitud muestra el RPDC. Parecería pues que si bien la Ley incorpora el despido por causas productivas, luego no se desarrolla ni concreta esta causa. Como tendremos luego ocasión de plantear, creemos que la causa existe, si bien sólo podrá ser aplicada si se dan las circunstancias propias de las empresas privadas especificadas en el artículo 51 del ET, y por extensión sino se superan los límites de trabajadores afectados, el artículo 52 de la norma laboral.

En consecuencia, esta causa existe también en el ámbito del sector público. En todo caso, su aplicación será muy dificultosa en una Administración Pública y quizá mucho más factible para el sector público local que no tenga esa consideración, pero su justificación deberá residenciarse, insistimos, en el art.51.1 del Estatuto cuando la define como aquella “*cuando se produzcan cambios, entre otros, en la demanda de los productos o servicios que la empresa pretende colocar en el mercado*”, máxime cuando la DA 21 acepta que puedan existir no sólo entidades de derecho público sino también Administraciones Públicas que “*se financien mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado*”. Tendremos ocasión de tratar la cuestión en la parte final de este comentario.

3. La DA 20 del ET amplía extraordinariamente el ámbito de aplicación de la disposición adicional, por cuanto va dirigida a los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público previstos en el artículo 3.1 de la Ley de Contratos del Sector Público de 14 de noviembre del 2011. Luego tal matiz se ve reconducido por el RPDC, como tendremos ocasión de señalar.

En concreto, pues, según la DA 20 del ET –y el Anexo II de la Orden del Ministerio de Trabajo de 27 de noviembre de 2012- se considera que forman parte del sector público los siguientes entes, organismos y entidades (solo reproducimos los que interesan directa o indirectamente al ámbito local):

- a. La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las “*Entidades que integran la Administración Local*”
- b. Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
- c. Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) a f) de la Ley de Contratos del 2011 sea superior al 50 %.
- d. Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y según el Anexo II de la Orden de 27-11-2012, previstos también en “*la legislación de régimen local*”.
- e. Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 % por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.
- f. Cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.
- g. Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores (así pues, las asociaciones municipalistas existentes en el ámbito estatal o autonómico)

Dentro del sector público, y a los efectos de la Ley de Contratos, tendrán la consideración de Administraciones Públicas los siguientes entes, organismos y entidades, aspecto este esencial por cuanto el RPDC distingue a la hora de regular el despido del personal laboral entre Administraciones Públicas y resto del sector público.

- a. Los mencionados en la letra a) anterior.
- b. Los Organismos autónomos.
- c. Las entidades de derecho público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de

Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las Entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.
Xavier BOLTAINA BOSCH

- regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad, y
- d. las entidades de derecho público vinculadas a una o varias Administraciones Públicas o dependientes de las mismas que cumplan alguna de las características siguientes:
1. que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro, o
 2. que no se financien mayoritariamente con ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida a la entrega de bienes o a la prestación de servicios.

No obstante, no tendrán la consideración de Administraciones Públicas las entidades públicas empresariales estatales y los organismos asimilados dependientes de las Comunidades Autónomas y Entidades locales.

- e. Las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco en lo que respecta a su actividad de contratación.

IV.- LAS CAUSAS DEL DESPIDO DE LA DA 20 DEL ET Y DEL RD 1483/2012.

Aclarado por el ET el debate sobre la efectiva aplicación del despido de los artículos 51 y 52.c) al sector público, hay tres aspectos que deben destacarse a partir de la DA 20 del Estatuto de los Trabajadores.

1. La remisión del aspecto subjetivo de la aplicación –como hemos tenido ocasión de fijar anteriormente– se efectúa a una norma ajena al derecho laboral como es la Ley de Contratos del Sector Público. (RD-legislativo 3/2011 de 14 de noviembre).

2. El despido por las cuatro causas mencionadas se llevará a cabo “*conforme*” a lo que disponen los artículos.51 y 52.c) del ET. Por tanto, estos preceptos no son exceptuados para el sector público.

3. No obstante, tal remisión a los artículos.51 y 52.c) del ET se matiza por la propia existencia de la DA 20 y la posterior 21, y también por la necesidad de una “*norma de desarrollo*”, que se ha concretado en el RPDC, que por vez primera dedica un extensísimo apartado a las Administraciones públicas y al sector público. Tal norma asume, en el Título III, el objetivo declarado de “*establecer las peculiaridades del procedimiento del despido en el sector público y específicamente en el ámbito de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo establecido en la DA vigésima del ET*”.

Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las Entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.

Xavier BOLTAÑA BOSCH

4. Y en todo caso, siempre parece que todo el proceso debe insertarse también el marco de los denominados “*mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas*” (DA 20, primer párrafo, *in fine* y artículo 34.2 del RPDC).

5. La descripción de las causas sufre una bifurcación en la ley y el reglamento: si bien la DA 20 del ET regula el despido en el sector público, la definición de las causas cuando afectan a las Administraciones Públicas –antes descritas– se perfilan en la Disposición Adicional referida –y aun más en el RPDC–, en tanto que su definición para el resto del sector público que no ostenta el carácter de Administración Pública deberemos acudir al artículo 51 del ET y artículo 1, apartado segundo del reglamento (art.34.3 del RPDC).

6. La DA 20 del ET efectúa una definición amplia de la causa económica, técnica y organizativa para los despidos colectivos del personal laboral de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público y a su vez tienen la consideración de Administración Pública, y olvida (como también lo hizo el RD-ley 3/2012) la causa productiva. Todos los conceptos definitorios forzosamente deberán ser modulados por la jurisprudencia, si bien en el momento presente solo tenemos ante nosotros las referencias que incorpora el RD 1483/2012.

V.- LA CAUSA ECONÓMICA EN EL DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES.

Como hemos señalado, la DA 20 sólo describe tres de las cuatro tradicionales causas, y ellas deben ser completadas con el RPDC, siendo posiblemente la más compleja en su concepto y ejecución, la causa económica.

1. Para el ET concurre la causa económica cuando se produzca una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes.

La DA 20 añade algo más: se define tal “*persistencia*” si se producen, la referida insuficiencia durante tres trimestres consecutivos.

2. Tales expresiones se reproducen en el art.35.3 del RPDC pero se añade una aclaración de gran importancia en el párrafo final, al señalarse que, en cuanto a la determinación de las causas económicas, en el caso de la Administración, la definición de “*insuficiencia presupuestaria*” se dará cuando concurren las dos consecutivas circunstancias:

- a) que en el ejercicio anterior la Administración Pública en la que se integra el Departamento, órgano ente, organismo o entidad hubiera presentado una situación de déficit presupuestario.
- b) que los créditos del departamento o las transferencias, aportaciones al órgano, ente, organismo o entidad, o a sus créditos, se haya minorado en un cinco por ciento en el ejercicio corriente o en un siete por ciento en los dos ejercicios anteriores.

3. Para clarificar más la cuestión, el último párrafo del artículo 35.3 del RPDC señala que a los efectos de las anteriores letras a) y b), se tendrán en cuenta tanto las minoraciones efectuadas en el Presupuesto inicial como, respecto del ejercicio en curso, las realizadas en fase de ejecución presupuestaria.

Es evidente que esta concreción del artículo 35.3 tiene un lado positivo y negativo.

En el primer caso, la seguridad jurídica que otorga al concepto indeterminado que implica la expresión "*insuficiencia presupuestaria*". Es evidente que con la sola dicción de la ley laboral, el debate estaba servido. La negativa, que muy posiblemente es una concreción *ultra vires* y por tanto, muy cuestionable por parte de la jurisdicción social, que podrá no tomarla en cuenta a la hora de aplicarla, por lo que deberemos estar muy atentos a la evolución judicial y jurisprudencial al respecto.

4. Si bien los aspectos relativos al procedimiento *ad hoc* de los despidos colectivos en el sector público local será objeto de análisis unas páginas más adelante, sí debemos resaltar que el RPDC incorpora algunos aspectos inicialmente formales que nos permiten también coadyuvar a interpretar el alcance de los términos de la DA 20 en cuanto al despido por causas económicas.

En concreto, la Administración deberá aportar un significativo expediente documental para poder justificar los despidos. Esta documentación deberá entregarse a las siguientes personas u órganos, sin excepción:

- representantes legales de los trabajadores de la entidad, lo que obvia cualquier papel en el proceso a los representantes del personal funcionario, opción lógica jurídicamente pero quizá falta de una cierta coherencia cuando en realidad se trata de una decisión extrema en el ámbito del empleo público que tiene trascendencia para toda la organización local.
- a la autoridad laboral y
- al órgano competente en función pública de la Comunidad Autónoma –en el caso de nuestro sector público local–, si bien se produce alguna disonancia jurídica entre el artículo 37 y el artículo 43.3 del RPDC, que luego analizaremos.

En concreto, la documentación a entregar es la siguiente, de conformidad con el artículo 39 del referido Real Decreto:

- a) una memoria explicativa de las causas económicas que acrediten la situación de insuficiencia presupuestaria, sobrevenida y persistente para financiar el servicio público objeto de afectación en el despido.

Por consiguiente, el artículo 35.3 deberá ser escrupulosamente respetado y fundamentado en el documento-memoria que la entidad local elabore. Ello guarda pleno engarce con la necesidad también de aportar una Memoria explicativa de las causas del despido y su relación con los principios contenidos en la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad y Sostenibilidad, con las medidas o mecanismos previstos en la misma o con los objetivos de estabilidad presupuestaria a que hace referencia (artículo 38.a del RPDC).

- b) un conjunto de documentos que se refieren a los gastos por capítulo I en general y a la plantilla laboral en especial.

En este sentido, deberán ponerse a disposición los presupuestos de los dos últimos ejercicios, donde se acrediten los gastos de personal y las modificaciones de créditos presupuestarios que en su caso hubieran debido efectuarse. Igualmente, una copia de la plantilla de personal laboral de la entidad local, organismo o entidad de que se trate. En este caso la documentación es meramente informativa, pero importante para clarificar los términos de la referida causa económica.

La remisión en exclusiva al personal laboral parece dar solidez a las tesis de que todo el proceso de extinción (incluido el polémico apartado del número de empleados afectados) se basa sólo en el colectivo de trabajadores, quedando excluidos a efectos numéricos y de otra índole los funcionarios.

- c) una certificación dónde conste que concurre la causa de insuficiencia presupuestaria conforme a lo que señala el artículo 35 del RPDC.

Dados los términos del reglamento (artículo 39.3, "*oficina presupuestaria u órgano contable*"), debemos entender que en el ámbito local tal certificación deberá ser expedida por los funcionarios públicos que tienen atribuida esta función (habilitados estatales). No parece que el RPDC permita externalizar esta función certificadora, lo que no impide a nuestro juicio estrictamente personal que la entidad pueda solicitar a una empresa consultora o de análisis una auditoría de sus cuentas, siempre y cuando ello luego sea refrendado y certificado por el funcionario interno correspondiente o en su ausencia, de la entidad local supramunicipal (Diputación Provincial, fundamentalmente) que asuma esa función.

- d) aportar el Plan de Ordenación de Recursos Humanos que hubiera aprobado la entidad. Con el redactado del artículo 39.5 del RPDC parece que finaliza un debate, más bien inspirado desde posiciones administrativistas, en donde se

señalaba que ese Plan era obligatorio, así como la previa amortización de puestos de trabajo –amortización que ni para el sector privado ya era exigible desde la reforma laboral del 2010-.

En el ámbito del derecho laboral aplicable a la extinción de contratos de trabajo ninguna norma exigía ni exige este Plan, lo que no impide que exista, pero el precepto es claro en estos momentos en que sólo deberá aportarse “*en caso de que se haya tramitado*”. Carácter potestativo que es idéntico a la previsión del artículo 39.6 del RPDC, al permitir incorporar cualquier otra documentación que justifique la necesidad de la medida extintiva, como sería el caso de informes externos de auditorías o empresas consultoras.

Entendemos, por tanto, que el Plan no es obligatorio ni tan solo necesario, pero si la entidad local desea llevar a cabo un proceso de reorganización más amplio que simplemente proceder al despido de trabajadores, e implementar otras medidas, como movilidad, reasignación de efectivos, medidas especiales referidas al personal funcionario, modificación de puestos de trabajo, etc., si que parece razonable su concreción en un Plan de ese tipo.

VI.- LAS CAUSAS TÉCNICAS, ORGANIZATIVAS Y DE PRODUCCIÓN DE DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES.

Como ya hemos señalado, la DA 20 y el RD 1483/2012 describen, *ad hoc*, exclusivamente las causas técnicas y organizativas, pero tal como hemos defendido, creemos que las causas productivas son plenamente aplicables también al sector público local (sean Administraciones públicas o no lo sean), si bien en nuestro juicio, la descripción de las mismas deberá residenciarse de pleno en el artículo 51 del ET y en la descripción de la misma que efectúa para el sector privado el referido Real Decreto de desarrollo.

1. La DA 20 del ET define la causa técnica, en el ámbito del sector público – Administración Pública- con carácter de “*numerus apertus*”: entre otras, cuando se produzcan cambios en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate. Descripción que asume también literalmente el art.35.3 del RPDC.

2. La causa organizativa, también descrita en términos de “*numerus apertus*” se define como aquella en las que se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público, reproducido igualmente por el ya citado artículo 35.3 del RPDC.

3. El Real Decreto aquí no va más allá de la Ley y por tanto difícilmente podrá objetarse una extralimitación o un carácter *erga omnes*, como sí sucede con la –difícil de concretar- causa económica. Es evidente, por tanto, que mientras las

Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las Entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.

Xavier BOLTAÑA BOSCH

causas técnicas u organizativas son en principio de relativa fácil comprensión, la causa económica será la más compleja de aplicación, y de ahí que por vía reglamentaria se haya intentado delimitar al máximo, a fin de evitar disquisiciones judiciales sobre su correcta o incorrecta aplicación.

En todo caso, pese a ello estas causas sólo podrá alegarse si se adaptan, justifican o encuentran soporte en los principios de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con los mecanismos previstos en la misma o con los objetivos de estabilidad presupuestaria que allí se marcan. Por tanto, *strictu sensu*, tales causas de la DA 20 del ET deben guardar relación con la mencionada Ley Orgánica.

4. Pese a ser ignorada en la descripción y como ya hemos afirmado en diversas ocasiones anteriores, nuestro parecer es la plena aplicación de la causa productiva, para el sector público. Algunos autores predicaron que podía ser un mero olvido en el inicial RD-ley 3/2012 pero tal error no ha sido corregido en el trámite parlamentario. Pese a ello nosotros creemos que es una causa plenamente aplicable y simplemente puede achacarse tal “*olvido*” a la habitual pésima técnica legislativa a que nos tiene acostumbrado el legislador, o simplemente a una remisión no expresa al artículo 51 del ET.

Por ello, la causa productiva se incorpora en la descripción –que no definición– de la DA 20 del ET; igualmente el primer párrafo de tal disposición indica que “*el despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público (...)*” se efectuará conforme a la DA 20, los artículos 51 y 52.c del ET y ahora ya también a través del RD 1483/2012. El mismo tenor literal de inclusión se incorpora en el Título III del referido Real Decreto. Por consiguiente, en el sector público local podrá recurrirse a causas productivas cuando se produzcan cambios, entre otros, en la demanda de los productos o servicios que la empresa pretende colocar en el mercado (art.51.1 del ET), lo cual es más propio de entidades del sector público local que no son Administraciones Públicas, aunque sin excluirlas puntualmente según en que casos.

VII.- EL PROCEDIMIENTO DE EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE 29 DE OCTUBRE DE 2012 (RPDC) Y LA ORDEN DEL MINISTERIO DE TRABAJO DE 27 DE NOVIEMBRE DE 2012.

Resultado de las especificidades introducidas inicialmente por el RD-ley 3/2012 y luego por la Ley 3/2012 que da redactado final tras el trámite parlamentario a los artículos 51 y 52.c) del ET pero muy especialmente a las disposiciones adicionales 21 y 22 del mismo Estatuto, el Gobierno, con gran celeridad, y tal como ya hemos explicitado, aprobó el Real Decreto 1483/2012 de 29 de octubre, que articula el “*Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos*”

Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las Entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.

Xavier BOLTAINA BOSCH

de trabajo y reducción de jornada' (RPDC), y la antes ya mencionada Orden del Ministerio de Trabajo ESS/2541/2012 de 27 de noviembre.

1. Las consideraciones del porqué del RPDC son expuestas por el mismo en sus antecedentes, destacando a nuestros efectos lo que se deriva para el sector público. Así:

- a) El RPDC nace con la voluntad de adecuar reglamentariamente el nuevo sistema de extinción derivado de la reforma laboral del 2012. Pasar, en consecuencia, del procedimiento de autorización administrativa por parte de la Autoridad laboral a "*otra clase de procedimiento*", de contenido y finalidad distinta, en donde hay una parte significativa de negociación entre empresa y representantes de los trabajadores y un papel muy menor –aunque existente y no despreciable– de la autoridad laboral.
- b) Garantizar ese periodo de negociación consistente en un trámite de consultas, ya que se ha eliminado la autorización administrativa y se hace preciso establecer cual es el papel de vigilancia y control de la autoridad laboral en este proceso.
- c) Establecer qué información deben recibir los representantes de los trabajadores por parte de la empresa, para que aquéllos tengan un conocimiento adecuado de las causas para el despido (o para la suspensión contractual o la reducción de jornada).
- d). Regular el plan de recolocación externa de los trabajadores en los supuestos en que ello deba articularse.
- e) En cuanto a las justificaciones introducidas en la Orden de 27-12-2012, ellas se derivan de la disposición adicional primera del RPDC en cuanto al control de la información estadística que se deriva de la Ley 3/2012 y RPDC.

2. No obstante, el RPDC no puede obviar una justificación, a la que sin embargo dedica unas escasas tres líneas en el BOE, pese a que luego en su desarrollo normativo incorpora todo un Título III específicamente destinado al sector público.

En este sentido, pueden fijarse diversas declaraciones programáticas en relación al sector público, incluido el local:

- a) Brevemente al inicio del RPDC: este Reglamento del 2012 establece las "*peculiaridades*" del procedimiento del despido en el sector público en general y en las Administraciones Públicas en especial, de conformidad con la disposición adicional 20 del ET (no así la 21 del ET, sólo aplicable de forma excepcional al sector público).
- b) Con mayor extensión, en la exposición justificadora del RPDC se indica que el Reglamento tiene como finalidad, en el ámbito publico, concretar jurídicamente y dar seguridad a los siguientes aspectos:

Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las Entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.
Xavier BOLTAINA BOSCH

- b.1) precisar el procedimiento administrativo a seguir en los supuestos de despidos de personal laboral de entes, organismos y entidades que conforman el sector público, en desarrollo de la DA 20 del ET. Debemos insistir que la regulación afecta al “*despido colectivo*” derivado del art.51, y no así el despido objetivo por iguales causas del art.52.c) del ET, que no prevé un procedimiento administrativo en ningún caso, sino que la relación es exclusivamente entre empresario-trabajador y posterior valoración judicial si se impugna.
- b.2) distinguir procedimentalmente entre Administraciones Públicas, por un lado, y organismos, entes y entidades que forman parte del sector público (local) pero que no son considerados jurídicamente “*Administraciones*”.

VIII.- EL DESPIDO EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL: LA DISTINCIÓN DE LAS ENTIDADES QUE LO COMPONEN Y SU REGULACIÓN.

El RPDC efectúa una significativa distinción a la hora de enfocar el despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal del sector público, en el nuestro supuesto, local, consecuencia de la redacción final de la DA 21 del ET, dada según la Ley 3/2012 de 6 de julio.

Así, el Título I del RPDC regula específicamente los procedimientos de despido colectivo, y por ello debemos resaltar lo siguiente:

1. La regulación se refiere al despido colectivo, y no al despido por causas objetivas del artículo 52.c). Por consiguiente la distinción procedimental dependerá no de la DA 20 del ET que nada dice, sino de los escalones y circunstancias que prevé el art.51 del ET y que son concretados en el art.35 del RPDC. Cuestión distinta es que la definición de las causas que contiene la DA 20 permite identificar estas causas en el supuesto del despido objetivo.

2. Se vincula, tal como ya efectúa la DA 20 del ET, el posible despido a los mecanismos preventivos y correctivos fijados en la normativa de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera de la Administración Pública y del sector público en general.

3. Se distingue en el sector público local entre Administraciones Públicas y todo el elenco de entidades, entes u organismos que no tienen tal consideración jurídica expresa.

4. Se fija un carácter supletorio dentro del propio RPDC. Así, el Título III es la norma preferente de aplicación al despido para las Administraciones Públicas; el procedimiento general previsto en el Título I, para el sector privado se aplicará en lo no previsto en el Título III, pero con un importante matiz: siempre y cuando no se oponga, contradiga o sea incompatible con el referido Título III. Sin embargo, el Título I si es aplicable directamente al sector público local que no tenga la consideración de Administración Pública *strictu sensu*, según la Ley de Contratos del Sector Público.

5. Y en todo caso, la regulación de la DA 20 del ET no ignora, ni aleja su aplicación los contenidos fundamentales previstos para los despidos colectivos en general previstos en el art.51 del ET, que deberán ser tenidos en cuenta igualmente por el operador jurídico local.

IX.- EL OBJETO DEL PROCEDIMIENTO DEL DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL. LAS CAUSAS DEL DESPIDO.

Por “*objeto*” del procedimiento nos referimos a en qué supuestos será factible que una entidad del sector público local puede proceder a extinguir de forma colectiva los contratos de trabajo de su personal. En este sentido, la regulación del Título III del RPDC afecta a las siguientes entidades.

1. A todo el sector publico local que se define en el art.3.2 de la Ley de Contratos del Sector público de 2011, cuando tenga la consideración de Administración Pública. El Estatuto de los Trabajadores y el RPDC se remiten significativamente a una norma ajena al derecho del trabajo para definir este sector público, y qué es una Administración dentro del mismo.

2. La concreción para el ámbito publico local de los tramos de empleados afectados que distinguen acudir a la vía del despido colectivo (art.51) o el despido objetivo del art.52.c), que se ampara en idénticas causas. Al respecto debemos destacar, en cuanto a la Administración local, en concreto, lo siguiente:

- a) el Título III del RPDC se aplicará en los supuestos de despidos en que, en un periodo de noventa días, la extinción afecte al menos a:
 1. Diez trabajadores de una entidad de la Administración local y en los entes u organismos dependientes de ellas, que ocupen menos de cien trabajadores (por lo tanto, hasta noventa y nueve empleados laborales).
 2. El 10 por ciento de los trabajadores, en el mismo supuesto anterior, si la plantilla de trabajadores oscila entre cien y trescientos trabajadores.
 3. Treinta trabajadores cuando se supere una plantilla de trescientos trabajadores.
- b) la anterior afirmación no está exenta de crear alguna nueva duda, si bien resuelve otra.

En el primer caso, esto es la duda creada con el reglamento, no se clarifica si el numero máximo (99, de 100 a 300 o más de 300) es un dato referido a la Administración local, a la entidad específica u organismo u ente, o al conjunto de todos ellos –adoptando así una posición de “*grupo de empresas*” públicas locales-. Hemos de resaltar que para el sector privado el art.1.1 del RPDC es mucho más claro: “*diez trabajadores en las empresas que ocupen menos de cien trabajadores.....*”.

A nuestro juicio, sin embargo, y a expensas de pronunciamientos judiciales futuros, la solución más lógica es tomar en consideración la personalidad jurídica de cada Administración y entidad, de tal manera que el cómputo debe efectuarse en base a esa entidad con personalidad jurídica propia.

Por otro lado, se resuelve, en vía reglamentaria, un factor nada despreciable. Los cómputos lo serán siempre y exclusivamente en base a las plantillas laborales, quedando al margen los empleados con vínculo funcional. En este sentido, el artículo 35.2 del RPDC insiste al respecto: el cómputo se efectuará "*incluirá la totalidad del personal laboral contratado en el ámbito correspondiente*". Es evidente que el legislador –y mucho menos el reglamento– no se ha planteado, hasta el momento presente, el posible "despido" del personal funcionario de carrera o personal estatutario permanente y ha optado, cuanto menos también hasta ahora, por el adelgazamiento del sector público, cuando hay circunstancias que así obligan, por la extinción del vínculo laboral exclusivamente.

3. No negaremos que el RPDC puede incurrir en algún supuesto en *ultra vires* en relación a la DA 20 del ET. El art.35.3 del RPDC reproduce y concreta las causas definidas en la mencionada DA y especifica algún aspecto oscuro hasta el momento. En concreto:

- a) La DA 20 del ET señala quienes son las entidades afectadas "*a efectos de las causas de estos despidos en las Administraciones Públicas a que se refiere el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector público....*". La disposición parece referirse sólo a Administraciones públicas a la hora de definir las causas; ello se concreta en el RDPC como luego podremos exponer extensamente.
- b) Para las Administraciones previstas en el art.3.2 de la Ley de Contratos del 2011, se perfila la "*causa económica*" de despido en términos más explícitos que la DA 20 del ET. En concreto:
 1. la DA 20 del ET señala que es causa económica "*cuando se produzca (...) una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes. En todo caso se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos*".
 2. El art.35.3 reproduce estos términos, pero en su último párrafo concreta qué debe entenderse por "*insuficiencia presupuestaria*":
 - que en el ejercicio anterior la Administración Pública local en la que se integra el departamento, órgano, ente, organismo o entidad hubiera presentado una situación de déficit presupuestario. Y, además.
 - que los créditos del departamento o las transferencias, aportaciones patrimoniales al órgano, ente, organismo o entidad, o sus créditos, se hayan minorado en un 5 por ciento en el ejercicio corriente o en un 7 por ciento en los dos ejercicios anteriores.

- deberán tenerse en cuenta al respecto tanto las minoraciones efectuadas en el Presupuesto inicial como, respecto del ejercicio en curso, las realizadas en fase de ejecución presupuestaria.
3. Mucho nos tememos que se trata de una redacción *ultra vires*. El Gobierno ha deseado concretar las causas económicas, pero para ello al hacerlo por vía reglamentaria ha ido más allá de lo que la DA 20 del ET prevé. Los jueces pueden plantear que ello es un exceso del reglamento que no les vincula, que por otro lado es claramente favorable, por lo demás, a las Administraciones Públicas, al impedir entrar casi prácticamente nunca a poner en duda la existencia de la causa económica si se dan estos requerimientos aclaratorios. Debemos esperar a próximos pronunciamientos judiciales sobre la aplicación de ambos preceptos, el legal y el reglamentario.
- c) En cuanto a las restantes causas, como ya hemos tenido ocasión de señalar el RPDC no introduce ninguna diferencia en relación a la descripción que se lleva a cabo en el ET. E ignora, como hemos ya también señalado, definir las causas productivas, por lo que apostamos por la remisión a la definición incluida en el artículo 51 del ET.

X. AMBITO DEL PROCEDIMIENTO PARA EL SECTOR PÚBLICO LOCAL.

El artículo 36 fija el ámbito administrativo del procedimiento y claramente distingue entre la entidad local matriz (Ayuntamiento, Diputación, Consejo Comarcal) y el de los entes, organismos o entidades vinculados o dependientes de aquella entidad local, que también ostentan el carácter de Administración, respecto del procedimiento para las entidades del sector público local que no gozan de tal definición de Administración.

Por tanto el RPDC distingue entre uno y otro ámbito. Por ello es imprescindible acotar nuestro estudio al primer supuesto, las Administraciones Públicas, pues el Título III del RPDC está formulado para ellas específicamente.

Las reglas jurídicas reguladoras en el ámbito local, cuanto nos encontramos ante una Administración, son las siguientes:

1. La entidad local, o el organismo o entidad dependiente de que se trate, debe dirigir un escrito a los representantes legales del personal laboral, así como también a la autoridad laboral autonómica- y al órgano competente en materia de función pública de cada Comunidad Autónoma (pese a las dudas que luego expondremos), incorporando a este escrito la documentación prevista en los artículos 38 a 40 del RPDC; no sólo esta documentación, sin embargo, sino también la prevista para el procedimiento que se sigue para extinguir contratos de trabajo en el sector privado. Esto es, hay una acumulación más intensa de documentación, al unirse la prevista con carácter general a la prevista específicamente para las Administraciones.

Formalmente en el proceso coincide la presentación primero a la autoridad laboral de la comunicación y la documentación prevista en aquellos artículos, al mismo tiempo que a los representantes legales del personal laboral.

Igualmente en este acto deberá comunicarse a la autoridad laboral la información precisa sobre la composición de la representación de los trabajadores del personal laboral de la comisión negociadora del procedimiento de despido.

El RPDC es confuso sobre el papel del departamento de función pública autonómica en los despidos colectivos en el ámbito local, aparentemente. Nuestra conclusión es que tal comunicación sí es obligatoria:

- a) el RPDC exige la comunicación de oficio por escrito de la apertura del periodo de consultas cuando así desee efectuar los despidos un ente local (art.37). Esta comunicación lo es “*al órgano competente*” autonómico “*en materia de función pública*” (art.37).
- b) el art.43.1, citando expresamente a las entidades locales de nuevo obliga a comunicar a una autoridad autonómica, pero los términos son distintos. La obligación según el primer apartado es exclusivamente cuando una entidad local desea despedir personal laboral de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas. Es por tanto un error en la redacción, no nos cabe ninguna otra consideración, como no sea el rarísimo supuesto de trabajadores laborales estatales o autonómicos que presten servicio en un ente local.

Además, la comunicación se refiere a la autoridad autonómica equivalente al “*Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*”. Acto seguido, sin embargo, el art.43.3 del RPDC señala que ello no será de aplicación a los procedimientos que afecten al personal laboral de las entidades que integran la Administración local o a los entes u organismos que dependen de aquella.

En conclusión, la comunicación a nuestro juicio, en el sector local, se refiere a la autoridad responsable de la función pública autonómica pero no así a aquella autonómica equivalente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de la cual parece quedar exentas.

2. La entidad local o del sector público local debe incorporar la siguiente documentación, sistemáticamente prevista por la norma:

- a) la prevista en el artículo 3 del RPDC, que tiene un contenido definido en clave privatista, entre los que destacan los criterios tenidos en cuenta para la designación de los trabajadores afectados por los despidos (art.3.1.e) pero también la especificación de las causas, el número y clasificación profesional de los empleados laborales afectados o la memoria explicativa de las causas del despido, según lo previsto en el artículo 4 y 5 del RPDC.
- b) la documentación prevista en el art.38 del RPDC, sea cual sea la causa alegada para el despido.
- c) la norma es concedora de que la mayoría de despidos futuros en la Administración local lo serán por razones económicas siendo las técnicas,

organizativas o de producción de mucha menor intensidad numérica. Por ello distingue entre unas y otras. En este sentido, la normativa fija una documentación "*común*" para todo tipo de despidos según la DA 20, y una documentación específica para los económicos y en menor medida para los despidos por otras causas.

d) La documentación común para todo tipo de despidos incorpora los dos siguientes aspectos:

1. Una memoria explicativa de las causas, cualesquiera que sean, y su relación con los principios contenidos en la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, con las medidas o mecanismos previstos en la referida Ley o con los objetivos de estabilidad presupuestaria.
2. Criterios tenidos en cuenta para fijar las prioridades en el despido de personal laboral. En concreto qué criterios han servido para hacer prevalecer la permanencia del personal laboral fijo entendido éste como el que adquirió la condición a través de un procedimiento selectivo público respetando los principios de igualdad, mérito y capacidad.

e) la documentación específica de mayor extensión. Es aquella referida a los despidos por causas económicas, que se añade a la anterior. Prevista en el artículo 39 tiene como finalidad concretar las razones de ese tipo. Al respecto puede destacarse lo siguiente:

1. Se busca la acreditación de estas causas económicas, a través de una memoria explicativa y documentos añadidos, como los presupuestos de los dos últimos ejercicios, la plantilla y otros documentos orientados siempre a clarificar los gastos de personal.
2. Aclaración definitiva de que no es preciso la existencia previa de un Plan de Ordenación de Recursos Humanos, que hasta ese momento había sido defendido como imprescindible por determinados sectores de la doctrina administrativa. El art.39.5 deja claro que este Plan es potestativo. En caso de haberse aprobado, sí que deberá incorporarse en la documentación, aunque sólo en el supuesto de despido por causas económicas.

f) menor detalle requiere la documentación específica por otras causas. Al respecto destaca lo siguiente:

1. Nuevamente el RPDC olvida solicitar documentación ante causas de producción. Una dejación que nos parece a todas luces poco adecuada y que obliga remitirse al procedimiento general.
2. Es obligatorio presentar una Memoria explicativa, en los mismos términos a lo previsto en el artículo 39.1 del RPDC, pero centrado en las causas técnicas u organizativas.

3. Es imprescindible también presentar la plantilla de personal laboral (no así la del funcionariado) de la entidad local, organismo o ente de que se trate.
4. Es potestativo presentar el Plan de Ordenación de Recursos Humanos. Facultativo, entendemos, no es su presentación, sino en su elaboración previa. Es decir, no es obligatoria su elaboración. De existir, sin embargo, deberá presentarse.
5. Al igual que en las causas económicas, es posible presentar cualquier otra documentación que justifique la necesidad de la medida extintiva.

XI. EL PROCESO ESPECÍFICO DE CONSULTAS PARA EL DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL. LA FINALIZACIÓN DEL PROCESO.

1. El periodo de consultas es obligatorio y no exime del mismo que se trate de una entidad local. La finalidad es mitigar los efectos de los despido, ya sean evitándolos o reduciéndolos. Por tanto, se da un caso claro y preciso de negociación.

El RPDC efectúa una referencia precisa a las medidas de los artículos 8 y 9 del Reglamento, siempre y cuando sean compatibles con la naturaleza y régimen jurídico de la Administración Pública, en cuanto a las previstas en el primer precepto. Ello sin embargo no es tan fácil de cohonestar porque el referido precepto está pensado en clave de sector privado. Al respecto podemos distinguir entre medidas implementables sin dificultad y otras más complejas, que analizaremos en los siguientes apartados.

2. En el primer grupo, esto es, medidas orientadas a evitar o reducir el volumen de los trabajadores afectados por el despido, el artículo 8.1 señala un conjunto de posibilidades, como "*numerus apertus*" (no es un listado cerrado).

Entre estas medidas pueden destacarse medidas propias del derecho laboral aplicables sin dificultades a los entes locales:

- recolocación interna.
- movilidad funcional.
- movilidad geográfica.
- modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo.
- inaplicación de condiciones de trabajo previstas en el convenio colectivo.
- acciones formativas o de reciclaje.
- o medidas organizativas, técnicas o de producción.

La única duda que puede exponerse es si la inaplicación de condiciones de trabajo previstas por el convenio colectivo (art.8.1.e del RPDC) que se remite al

procedimiento previsto en el artículo 82.3 del ET, en el caso de las entidades locales es obligatoria a través de esta vía general o es factible también efectuarla de conformidad con el apartado segundo del artículo 32 del EBEP.

A nuestro juicio, el artículo 8.1.e) del RPDC debe cohonestarse hoy en día con el EBEP, según el redactado dado por el RD-ley 20/2012, que permite una inaplicación al amparo del art.32 del EBEP, heredero del primigenio 38.10 para los funcionarios en el texto original de 2007. Muy posiblemente, sin embargo, el gobierno al dictar el reglamento no ha tenido en cuenta esta posible dicotomía entre la norma general del ET y la especial del EBEP introducida por el referido RD-ley.

3. En el segundo grupo, hay un conjunto de medidas más dudosas en su ejecución o en todo caso de más difícil implementación. Desarrolladas en el art.8.2 del RPDC, destacaremos lo siguiente:

a) acordar la posibilidad del derecho de reingreso preferente en las vacantes del mismo similar grupo profesional que se produzcan en la entidad local en el plazo que se estipule (art.8.2.a).

Esta medida nos parece de muy difícil aplicación, por cuanto extinguido por despido el contrato de trabajo el acceso de nuevo a la Administración sólo puede efectuarse a través de un procedimiento selectivo público.

La única opción ajustada a Derecho de que el art.8.2.a del RPDC pudiera aplicarse es que en lugar del despido se pactara la excedencia voluntaria del trabajador afectado, pero ello implicaría la ausencia de prestación de desempleo. Pero el reingreso una vez extinguido el contrato de trabajo nos parece que colisiona con los criterios selectivos previstos en la normativa de empleo público. La conclusión, a nuestro juicio, es que no nos parece una medida viable en el ámbito público por ser contrario a los principios del procedimiento selectivo fijados en el EBEP.

b) la recolocación externa del personal laboral, a través de empresas específicamente autorizadas. Se trata de una opción realmente novedosa. No parece que sea totalmente contradictoria esta posibilidad en el ámbito público, aunque si ciertamente una opción nueva hasta hoy no explorada en el sector público, si bien ello tiene matices en los artículos 9 y 45 del RPDC. A nuestro juicio, sería mucho más interesante o factible plantear medidas de movilidad interadministrativa del personal laboral, asignatura pendiente en realidad tanto para este colectivo como incluso para el personal funcionario.

c) las restantes medidas son asumibles y no necesariamente contradictorias con la Administración Pública, aunque también es novedoso y no ajeno a ciertas dificultades la opción del art.8.2.d) del RPDC consistente en medidas de promoción del empleo por cuenta propia como autónomos o en empresas de economía social del personal laboral despedido.

4. Finalmente, debemos referirnos a los artículos 9 y 45 del RPDC, mencionados en el apartado inmediatamente anterior. Este último (artículo 45)

prevé la existencia de un “*Plan de recolocación externa*” en los despidos colectivos del personal laboral.

La figura del citado Plan aparece en el artículo 9 y se extiende en cuanto a su contenido al sector público local siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- a) despido de más de 50 trabajadores por parte de la Administración o entidad del sector local, para cuyo cómputo se incluyen otros supuestos como los previstos en el artículo 9.5 del RPDC.
- b) en el anterior supuesto, es imprescindible incluir en la documentación a presentar un “*plan de recolocación externa*” para los trabajadores afectados.
- c) la duración del plan es, cuanto menos, de seis meses, que se fija como período mínimo.
- d) las particularidades del Plan de recolocación, cuando los despidos son en el ámbito local es que tal elaboración (del Plan) corresponde al Servicio Público de Empleo, y no a la propia Administración o entidad local. Sin embargo, el artículo 45 del RPDC olvida atribuir a ningún servicio de empleo la elaboración de tal Plan cuando afecte a la esfera local, cuanto menos de manera expresa.
- e) la solución a esta anterior falta de claridad es entender que la expresión “*en los demás casos*” es la respuesta al problema. En concreto, el artículo 45 atribuye a los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas “*en los demás casos*” elaborar el Plan de recolocación.
- f) por ello la entidad local deberá presentar dos documentos; al inicio del período de consultas, la justificación acreditativa de la petición dirigida al servicio público de empleo; al finalizar el período de consultas, el Plan de Recolocación externa elaborado por tal Servicio.

5. Finalizado el período de consultas, la Administración local o los entes locales afectados, deben comunicar a la autoridad laboral autonómica competente el resultado de aquél. Este periodo puede finalizar de dos formas, con y sin acuerdo.

Sea cual sea el resultado, debe comunicarse a la autoridad laboral. Si hay acuerdo, se dará traslado íntegro del mismo a la autoridad; tanto si hay acuerdo o no, debe comunicarse el resultado final a los representantes del personal laboral y a la autoridad laboral.

XII- SUSPENSIONES CONTRACTUALES Y REDUCCIÓN DE JORNADA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. LA EXCEPCIÓN DE LA DA 21 DEL ET.

Una de las fórmulas incorporadas desde siempre al sistema de regulación de empleo en empresas o entidades en crisis es evitar el despido –medida extrema que supone la extinción del contrato de trabajo– y optar por la suspensión contractual o la reducción de la jornada de trabajo, en base a las referidas causas. En concreto, los ejes fundamentales de este proceso se basan en los criterios que a continuación

Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las Entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.

Xavier BOLTAINA BOSCH

expondremos, fijados también en la reforma laboral derivada de la Ley 3/2012 de 6 de julio.

1. Posibilidad de que la empresa suspenda el contrato de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. El artículo 47.1 del ET define que se entiende para cada caso los cuatro conceptos, muy próximos en la definición a las causas por despido.

2. Se articula un procedimiento para alcanzar la suspensión previsto en la Ley y en el reglamento de desarrollo. Si se acuerda finalmente la suspensión, los trabajadores no ven extinguidos sus contratos sino que perciben la prestación por desempleo, hasta su reincorporación a su empresa nuevamente.

3. También se prevé la reducción de la jornada de trabajo (artículo 47.3 del ET), en un abanico que oscilara entre un 10 y un 70 por ciento de la jornada de trabajo computada sobre a base de una jornada diaria, semanal, mensual o anual.

4. Con carácter ciertamente incomprensible, las previsiones del artículo 47 del ET no son aplicables a las Administraciones Públicas y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de una o varias de ellas y de otros organismos públicos.

Sin embargo hay una excepción que se concreta en la Ley 3/2012 de 6 de julio: sí podrá recurrirse al artículo 47 del ET por parte de todas aquellas si su financiación mayoritariamente procede de ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado.

No es fácil concretar esta posibilidad. En este sentido resaltaríamos diversos aspectos:

a) ¿Qué significa operaciones realizadas en el mercado?

Aparentemente se trata de entidades públicas que prestan servicios públicos en un mercado abierto y competitivo, a cambio de un precio, contraprestación, tasa o cualquier otra fórmula en base al servicio prestado.

b) Parecería pues, que la excepción está diseñada en función de la lógica de entidades que actúen con criterios empresariales, sujetas a la demanda del sistema de libre mercado, frente a unos criterios más políticos como es la evolución del presupuesto y del déficit.

c) En todo caso, las causas que pueden permitir aplicar el artículo 47 deben ampararse en la descripción de la DA 20 y no en la del artículo 51 del ET, excepción hecha de la causa productiva.

Tal excepción sólo puede entenderse desde la óptica que el actual legislador opta exclusivamente por la medida más drástica, el despido, en vez de permitir

medidas mas suaves como la suspensión del contrato o la reducción de jornada, quizá porque su única finalidad es reducir el capítulo I de las Administraciones Públicas a cualquier coste sin otra mayor consideración estratégica u organizativa, lo que de ser así es ciertamente merece el mayor reproche, o acaso por las razones antes descritas en las letras a), b) y c), lo que por si mismo no justifica tampoco la prohibición instituida en la DA 21 del ET.

La DA 3 del RPDC ha incorporado este límite, fijando los supuestos en que sí es factible esta suspensión o reducción, dando respuesta a las tres preguntas que en líneas anteriores nos hemos formulado.

En este sentido, se considera que para que una entidad se financie mayoritariamente con ingresos de tal naturaleza será preciso que aquella no esté clasificada como “*Administración Pública*” en el inventario de entes del sector público local, de conformidad con los criterios de contabilidad nacional, remitiéndose además para ello a la información disponible en el portal *web* del Ministerio de Hacienda, lo cual como técnica jurídica es ciertamente sorprendente.

Ante ello, la DA 3, tercer párrafo, señala que si la entidad susodicha no figura en el correspondiente inventario (esto es, que teniendo derecho a la suspensión o reducción, no conste en el inventario), deberá justificar que ha presentado ante el Ministerio la solicitud de inclusión en el inventario referido.

XIII. EL DERECHO DE PRIORIDAD DE PERMANENCIA: DE SU AUSENCIA EN EL RD-LEY 3/2012 A SU INCORPORACIÓN AL ET A TRAVÉS DE LA LEY 3/2012 DE 6 DE JULIO.

No incorporado en el inicial RD-ley 3/2012, el trámite parlamentario de la Ley 3/2012 de 6 de julio ha añadido un último párrafo a la DA 20 –según las crónicas publicadas en prensa, a consecuencia de una petición sindical, impulsada por una organización sindical–, que señala literalmente que en los despidos colectivos “*tendrá prioridad de permanencia*” el “*personal laboral fijo*”. Este precepto plantea diversas cuestiones de gran calado. En concreto:

1. Otorga un genérico derecho de prioridad en la permanencia al “*personal laboral fijo*”, en detrimento del personal laboral temporal y los indefinidos no fijos.

2. Esta condición de personal laboral fijo se deriva por haber accedido al empleo público de conformidad con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso.

3. No obstante, tal previsión se ve matizada por la DA 20, tercer párrafo, *in fine*. En concreto, esa prioridad del personal laboral fijo será tal “*cuando así lo establezcan los entes, organismos y entidades a que se refiere*” la DA 20, segundo párrafo. ¿Significa ello que la prioridad no es tal, ni indiscutible, ni absoluta? A nuestro juicio así es, esto es, la DA 20 no obliga, ni impone.

- a) La primera doctrina que tuvo ocasión de analizar el precepto así también lo percibió, pero muy tímidamente y con no pocas contradicciones. Es cierto que parece una regla coherente –prioridad del personal laboral fijo sobre el restante personal- pero también es evidente que la realidad de cada Administración puede matizar esa prioridad, en función de criterios diversos, como son los de garantizar hacia el futuro una mayor eficacia y eficiencia, que no necesariamente pasa por mantener al personal laboral fijo y en cambio sí prescindir prioritariamente y en todos los casos, del personal temporal.

Por ello el artículo 41 del RPDC trata la cuestión, si bien a nuestro juicio no parece que una norma reglamentaria sea la más adecuada para enfrentarse a una cuestión que afecta a esta circunstancia, en donde entran en juego derechos constitucionales como el de acceso al empleo público a través de los principios de igualdad, mérito y capacidad.

- b) Así, el art.41.2 del RPDC mediatiza claramente la previsión de la Ley, al modular la preferencia de permanencia. En este sentido, puede destacarse lo siguiente:

1. el RPDC diseña el artículo 41.2 del RPDC en clave estatal o autonómica. En concreto prevé claramente qué sucede si la entidad pública correspondiente no ha establecido la preferencia. En concreto, indica que para el ámbito estatal, la Secretaria de Estado podrá establecer la aplicación de dicha prioridad cuando el Departamento ministerial u organismo estatal no lo hubiera hecho; igualmente, se indica que la autoridad equivalente de las Comunidades Autónomas podrá establecer la referida prioridad “*aún cuando (...) el organismo o entidad que promueva el procedimiento no lo hubiera previsto*”.

2. la redacción del art.41.2 del RPDC es dudosa, si su aplicación es para el mundo local. No parece que los términos generalistas incluyan a las entidades locales, cuando máxime estas tienen garantizado constitucionalmente el derecho a la autonomía. Deberemos esperar a las conclusiones de la jurisprudencia futura para deducir cual es la interpretación más adecuada al respecto. Si la respuesta fuera positiva en todo caso, ello significaría una determinada tutela o revisión de la Comunidad Autónoma sobre la decisión de los gobiernos locales.

3. en todo caso, sea cual sea la conclusión –que ahora no nos atrevemos a perfilar con claridad-, tal “*intervención*” ha de ser justificada.

En concreto, tal prioridad impuesta por el Estado o la Comunidad Autónoma –en nuestro caso, esta última-, deberá estar justificada por “*circunstancias concurrentes*” –precepto jurídico indeterminado-, “*teniendo en cuenta la ordenación general en materia de recursos humanos y el interés públicos*” –nuevos preceptos indeterminados-.

- igualmente señalar que aunque la DA 20 no lo prevé, pues sólo se refiere al derecho de preferencia mencionado, igualmente tendrán tal derecho –no condicionado- los representantes legales del personal laboral en cada entidad local.

- mayor dificultad tiene, en el ámbito local, aplicar el derecho de preferencia –más matizado– previsto en el artículo 13 del RPDC. En concreto el precepto posibilita pactar en convenio colectivo o en el trámite de consultas regulado en el RPDC una determinada prioridad de permanencia para “*trabajadores pertenecientes a otros colectivos*”.

Esta expresión –indeterminada– abre la puerta a diversas posibilidades. No aparece en la DA 20 del ET y por tanto, es una opción reglamentaria. En este sentido, el art.13.2 incluye a “*trabajadores con cargas familiares*”, “*mayores de determinada edad*” o “*personas con discapacidad*”.

Esta posibilidad de pacto convencional puede tener una dificultad expresa en el ámbito de las Administraciones Públicas. A nuestro juicio, sólo será factible incluir determinados “*colectivos*” siempre y cuando sea fruto de medidas de discriminación positiva.

Una de estas medidas –así lo prevé el EBEP– son las personas con discapacidad; más complejo es el concepto “*cargas familiares*” o “*mayores de determinada edad*” que son conceptos que en el ámbito del empleo público no han sido incorporados a las leyes de función pública como colectivos de ciudadanos protegidos especialmente. No obstante, no nos desmerece la posibilidad, habida cuenta la elevada tasa de desempleo existente en nuestro país y la dificultad de reincorporarse al mercado de trabajo las personas mayores de 40 años o las dificultades futuras económicas de las personas con cargas familiares.

XIV. CONSIDERACIÓN FINAL. DOS PROCEDIMIENTOS EN EL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL: EL REENVÍO DE LA DA 20 DEL ET Y DEL RPDC AL ARTICULO 51 DEL ET.

El desarrollo de la DA 20 a través del RPDC nos ha permitido encauzar el alcance de forma más exacta de aquella disposición adicional. Por ello debemos coherenciar una y otra normativa. Los elementos fundamentales a tener en cuenta son los siguientes:

1. Inicialmente el despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público aparece regulado en la DA 20 del ET. El precepto establece que el sector público es aquel previsto en el artículo 3.1 de la Ley de Contratos del Sector Público (RD-legislativo 3/2011 de 14 de noviembre)
2. No obstante, el párrafo segundo de la DA 20 modula su aplicación a las Administraciones Públicas. Por tanto se distingue entre Administración Pública y sector público (local) no definido como tal Administración.
3. Por ello, el artículo 34 del RPDC debe afrontar la cuestión y por ello, como hemos señalado con anterioridad, se distingue en el Título III entre unos y otros.

Así, el referido Título III, extenso y detallado y pensado en clave pública, se refiere expresamente en cuanto a su aplicación a las Administraciones Públicas.

4. Para el resto del sector público que no tenga tal condición, el art.34.3 del RPDC formula dos consideraciones de gran importancia:

- a) en primer lugar, que las causas económicas, técnicas, organizativas y de producción no se definen en base a la DA 20 del ET sino según el artículo 51 del ET y artículo.1.2 del RPDC. Los entes que no son Administración Pública, por tanto, se rigen en la definición de causas por los mismos parámetros que las empresas del sector privado.
- b) en cuanto al procedimiento, el Título III tampoco es de aplicación a esas entidades del sector público local. El procedimiento aplicable para los despidos colectivos será el previsto en el Título I, común a las empresas privadas.
- c) no obstante lo anterior, el artículo 1.2 del RPDC y por extensión el artículo 51 del ET deberán cohererse en su aplicación con los principios contenidos en la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con las medidas o mecanismos previstos en la misma o con los objetivos de estabilidad presupuestaria allí previstos.

Esto es, pese a la deriva hacia el derecho laboral ordinario, el RPDC no omite completamente el carácter público de los entes afectados aunque no alcancen la característica de Administración Pública y el vínculo imprescindible de las causas señaladas en el art.1.2 con la citada Ley Orgánica.

XV.- Y UNA REFLEXIÓN FINAL: ¿UNIFICACIÓN O BIFURCACIÓN DEL RÉGIMEN DEL PERSONAL FUNCIONARIO Y LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS?

Aunque sea sintéticamente, no queremos finalizar este artículo sin hacer algunos comentarios sobre la evolución e involución de los procesos de unificación o aproximación del régimen jurídico de los “empleados públicos”, esto es, del personal laboral (trabajadores) y del personal funcionario.

1. El EBEP intentó unificar aspectos claves del régimen jurídico de trabajadores y funcionarios de la Administración Pública, objetivo que a nuestro parecer no se logró, por cuanto en muchos aspectos del vínculo jurídico, individual y colectivo, la separación de la regulación se mantuvo como antes.

Es cierto que hay un relativo antes y después del Estatuto del 2007, pues en determinados aspectos, como la selección del personal, la creación de la Mesa de negociación de materias comunes (ya instituido en la última reforma de la LORAP – ley de órganos de representación- en el 2006), o muy especialmente el régimen disciplinario, se avanzó en ese proceso de unificación del régimen jurídico. Sin embargo, el importante papel de la negociación colectiva laboral, y la existencia de muchos preceptos breves y de remisión a la legislación laboral, al contrato de trabajo y a la negociación convencional (así, por ejemplo, carrera, promoción profesional, régimen retributivo –con el límite de los incrementos-, situaciones administrativas, provisión de puestos de trabajo, régimen de negociación colectiva, clasificación

Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las Entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.
Xavier BOLTAINA BOSCH

profesional, entre otros), impiden hablar propiamente de que el EBEP sea, realmente, un Estatuto del “*empleado público*” español, sino más bien un Estatuto del funcionario, que incorpora aspectos relativos al personal laboral.

En el ámbito específico de la pérdida de la condición de empleado público, el EBEP del 2007 únicamente se refiere al personal funcionario y por razones todas ellas alejadas de la existencia de causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, que ni se atisban. Incluso la vieja figura de la “*excedencia forzosa*”, que nos retrotrae a la reforma dada por la Ley 22/1993 y a los Planes de Empleo ahí instituidos y que tenía una cierta similitud al despido de los trabajadores, no aparece reflejada en el EBEP, aunque sí permite su recuperación o actualización a través de la normativa autonómica. En todo caso, el EBEP en ningún momento se planteó el despido del personal laboral por las causas previstas en el artículo 51 del ET, por lo que cualquier cuestión al respecto debía orientarse a través exclusivamente de la norma laboral por excelencia, esto es el Estatuto de los Trabajadores.

2. En este estado de cosas, el inicio de la crisis económica general y de las situaciones de déficit de las Administraciones Públicas a partir del mismo 2007, ha conllevado la promulgación de normas de todo rango que tienen una trascendencia para los empleados públicos. A nuestro juicio, algunas de estas normas han tenido un mayor efecto unificador del régimen de trabajadores y funcionarios que el mismo EBEP. Un ejemplo de ello es la Ley de Presupuestos del Estado 2/2012 según la cual la jornada de trabajo para todo el sector público –sin distinguir entre funcionarios y trabajadores– es como mínimo de 37,5 horas semanales, tras el intento medio fracasado (por poco claro en cuanto a su ámbito de aplicación) llevado a cabo por el RD-ley 20/2011 de 30 de diciembre.

Posteriormente, el RD-ley 20/2012 de 13 de julio ha unificado aspectos esenciales del vínculo laboral y funcional, como es el sistema de mejoras voluntarias posibles en supuestos de incapacidad temporal, determinados permisos (días de asuntos propios) y vacaciones o la supresión para el 2012 de la paga extraordinaria de este año para ambos colectivos –que ha supuesto incluso una suspensión del precepto del ET al respecto–. Una unificación fruto de cuestiones estrictamente económicas, financieras o de déficit fiscal, y no con origen en una reflexión sobre la política de recursos humanos en sentido amplio.

3. Pero este itinerario no es coherente, sino fluctuante, a veces contradictorio. La Ley de Presupuestos para el 2012, que entró en vigor el 1 de julio de este mismo año, nada dice en cuanto a las retribuciones por pagas extraordinarias de los empleados públicos, y en cambio el RD-ley 20/2012 de 13 de julio, esto es, dos semanas posteriores, suprime para el año la paga de diciembre. El tiempo transcurrido entre una y otra normas es menor a un mes. Sin duda estamos inmersos a cambios profundos y a veces al galope en el régimen del empleo público, pero que sin duda desorientan al operador jurídico, como lo acredita la corrección de errores al RD-ley 20/2012, publicada cuatro días después, que no es en absoluta inocua.

El ejemplo más relevante de esta unificación acontece con la introducción de un segundo apartado en el artículo 32 del EBEP, dirigido al personal laboral, que tiene su origen en una redacción idéntica del originario artículo 38.10 del Estatuto, en cuanto a la suspensión o modificación de los acuerdos y pactos, y ahora también convenios colectivos, por parte de las Administraciones, en situaciones extraordinarias y motivadas por causas económicas sobrevenidas. Esto es, a través del RD-ley 20/2012 se ha producido una de las más intensas aproximaciones entre trabajadores y funcionarios, y de una importancia de calado fundamental, referido a la negociación colectiva.

4. Y en este viaje de ida y vuelta se sitúan las DA 20 y 21 del ET y el RPDC. Esto es, la concreción de causas específicas de despido del personal laboral del sector público y, dentro de él, de las Administraciones Públicas, significa una nueva diferenciación –y de gran trascendencia– en el colectivo funcional y laboral. Así, mientras el RD-ley ha unificado muchos aspectos, algunos trascendentales, el ET y el RPDC los ha diferenciado aún más.

Posiblemente por primera vez en la historia del derecho laboral del empleo público, estas disposiciones y el Título III del RPDC han incorporado, desde el derecho del trabajo, una de las mayores intervenciones de la norma laboral en el sector público. Y si bien ello es positivo, no podemos dejar de pasar a afirmar que son disposiciones que alejan, en este vaivén, a los trabajadores de los funcionarios, pues en ningún momento parece plantearse medidas similares para este colectivo. Por consiguiente, parece también que el legislador y el ejecutivo se planteen la posibilidad de reducir plantillas pero sólo en el caso del personal laboral, lo cual ciertamente debe llevarnos a estudiarlo en el plano jurídico, reflexionarlo en el ámbito de la gestión de los recursos humanos y, hacia el futuro y valorar si ello es plenamente justo o acorde a un modelo de función pública en donde coexisten hasta el momento pacíficamente dos colectivos, el de los trabajadores y los funcionarios, y de concluir que no, o que es distorsionador, plantear de *lege ferenda* un cambio en el régimen jurídico de los funcionarios, que evite esa discriminación tan peyorativa que se ciñe sobre el personal laboral.

Nou Barris-Barcelona, 15 de noviembre de 2012.

Nota: todas las reflexiones de este artículo son efectuadas a título estrictamente personal y no suponen ningún posicionamiento de las entidades u organizaciones para las que trabajo o colaboro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Sin ánimo de exhaustividad, aportamos como punto final algunas referencias bibliográficas sobre cuestiones o aspectos tratados a lo largo de este artículo que pueden ser útiles a los lectores.

AAVV: “Número extraordinario monográfico sobre la Ley 3/2012 y el RDL 20/2012 julio 2012”. *Jurisdicción Social-Revista on-line de la comisión de lo social de Jueces para la Democracia*. Documento electrónico que puede consultarse en: <http://www.juecesdemocracia.es/revistas/revistajurisdiccionsocial.asp>

BOLTAINA BOSCH, Xavier.

“Sobre el personal indefinido no fijo”, *QDL*, 2001. Documento electrónico (en castellano) que puede consultarse a través de la página del CEMICAL-Diputación de Barcelona:

http://cemical.diba.cat/publicacions/fitxers/BOLTAINA_contractacio.pdf
(Pese a que fue redactado en el 2001, el contenido esencia permanece vigente)

“Sobre la problemática de la temporalidad y la precariedad” trabajo presentado al *II Congreso de Gestión Pública celebrado en Barcelona*, año 2006 (disponible únicamente en catalán), en:

http://cemical.diba.cat/publicacions/fitxers/X_BOLTAINA_TEMPORALITAT_PRECARIETAT.pdf

(Al respecto, debe tenerse en cuenta que fue elaborado con anterioridad al EBEP y de las posteriores reformas laborales del periodo 2007-2012.)

La negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los empleados públicos locales. Barcelona: Bayer, 2010.

“El personal laboral de las corporaciones locales después del Estatuto Básico del empleado público”. *Estudios de Relaciones Laborales*, núm.5 (versión en castellano) y núm.6 (versión en catalán). CEMICAL-Diputación de Barcelona.

Es posible el acceso libre a la versión en castellano en:

http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/CEMICAL_personal_laboral_cast.pdf

La negociació col·lectiva de les condicions de treball del personal laboral de les corporacions locals després de la Llei 7/2007 de 12 d'abril d'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic. Barcelona: Associació Catalana de Municipis, 2011.

CRUZ VILLALÓN, Jesús: “Los expedientes de regulación de empleo en las Administraciones Públicas”. *Revista de Derecho Social*, núm.49, 2010.

(el artículo es anterior a la reforma laboral del 2012, pero aporta reflexiones extraordinariamente interesantes y que continúan en muchos casos plenamente vigentes).

Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las Entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.
Xavier BOLTAINA BOSCH

FERRADANS CARAMÉS, Carmen: “La reordenación del sector público tras la crisis. Algunos efectos jurídicos laborales”. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, número 155, 2012.

GIL PLANO, Juan: “La aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público”. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 155, 2012.

GUALDA, ALCALÁ, Francisco J. *La problemática aplicación del procedimiento de despido colectivo en las Administraciones públicas*. Febrero 2011, núm.32

(Se trata de un Informe de la Fundación 1º de Mayo de CCOO, realizado antes de la reforma laboral del 2012. Acceso libre en:

<http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe32.pdf>)

ROQUETA BUJ, Remedios. *La reestructuración de las plantillas laborales en las Administraciones Públicas. El real decreto-ley 3/2012*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

ORELLANA CANO, Ana Maria. “El procedimiento de despido colectivo tras la ley 3/2012 de 6 de julio de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”. *Revista Actualidad Laboral*, núm. 17, 2012.