EMPLEO PÚBLICO Y FLEXISEGURIDAD, UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LAS RELACIONES LABORALES*

Marta Olivella Pedrola**

SUMARIO: 1. Punto de partida: el modelo de flexiseguridad y el empleo público. –2. La crisis como elemento catalizador de las medidas que afectan el empleo público. –3. Entrada del modelo de flexiseguridad en el empleo público. –4. Tendencias transversales. –5. Una reflexión final y un reto (valiente) al legislador.

RESUMEN

El artículo analiza el proceso de convergencia entre el empleo público y privado desde la perspectiva del modelo de flexiseguridad. El análisis tiene en cuenta la normativa, la jurisprudencia y los datos estadísticos disponibles sobre el empleo público relativos al período 2010-2015. El resultado es una novedosa aproximación a la situación del empleo público que permite identificar las tendencias que caracterizan su evolución, así como los puntos de convergencia entre éste y el empleo privado. El artículo finaliza con una reflexión sobre los elementos que requieren una intervención del legislador: las zonas grises del derecho aplicable al empleo público (ya sea administrativo o laboral), haciendo especial hincapié en los contratos de interinidad y los trabajadores indefinidos no fijos.

ABSTRACT

The article analyses the convergence of public and private employment from the point of view of the flexisecurity model. The analysis considers the legislation, the precedent and the available public employment data from the period 2010-2015. The result is an original approach to the situation of the public employment that leads to the description of its evolution and the alignment points between public and private employment. The last part of the article contains a consideration about the aspects that should be reformed by the legislative: the grey zones of the law applicable to the public employment (either administrative or labour), highlighting two specific situations: the temporariness contracts and the indefinite but not permanent employees.

Palabras clave: Flexiseguridad – Empleo público – EBEP – Indefinidos no fijos – Reforma función pública – Administración empleadora.

* Recibido el 3 de abril. Aceptado el 15 de julio.
Comunicación presentada a la Primera Ponencia "La flexiseguridad en el marco del Derecho de la Unión Europea". Premio Juan Rivero Lamas a la mejor comunicación *("ex aequo")*.

** Técnica del Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya

Key words: Flexisecurity – Public employment – EBEP – Indefinite but not permanent employee – Public employment reform – Administration as an employer (*or public employer*).

1. PUNTO DE PARTIDA: EL MODELO DE FLEXISEGURIDAD Y EL EMPLEO PÚBLICO

El empleo público no resulta ajeno a las circunstancias sociales y económicas que afectan al empleo privado y a pesar de responder a un marco jurídico distinto en algunos aspectos consecuencia de la naturaleza pública del sujeto empleador, las decisiones jurídicas adoptadas por el legislador que afectan a ambos sectores han seguido un proceso de aproximación (u ósmosis)[1]. Partiendo de esta premisa, a continuación se analiza la normativa reguladora del empleo público desde la perspectiva del modelo de flexiseguridad, imperante en el empleo privado. Este análisis permite identificar las tendencias que caracterizan la evolución reciente del empleo público al mismo tiempo que permite sugerir unas propuestas al legislador.

El modelo de flexiseguridad es un modelo de ordenación de las relaciones laborales que según la Comisión Europea se estructura en cuatro elementos: disposiciones contractuales flexibles y fiables, estrategias de aprendizaje permanente, políticas activas eficaces y sistemas de protección social modernos[2].

2. LA CRISIS COMO ELEMENTO CATALIZADOR DE LAS MEDIDAS QUE AFECTAN EL EMPLEO PÚBLICO

La crisis económica y de empleo española se enmarca en la crisis económica que ha vivido a partir de 2008 la Unión Europea (UE). La necesidad de cumplir las obligaciones financieras y los requisitos de contención del déficit fijados por las instituciones internacionales y europeas para salvar y mantener la moneda única, han motivado la adopción de una serie de medidas. En este contexto, la crisis ha devenido elemento justificador de las reformas llevadas a cabo[3], aunque en el sector público la crisis ha tenido también un efecto "acelerador" de los procesos de modernización de las administraciones públicas iniciados a finales del siglo XX y caracterizados por la aplicación de técnicas gestoras propias del sector privado[4].

La respuesta mayoritaria de los Estados miembros de la UE, y también de España, ha sido la reducción del gasto público recortando el gasto de personal, y ha comportado diversas reformas organizativas; la reducción salarial y/o del tiempo de trabajo de los empleados públicos; así como el recurso a despidos, la congelación de nuevas incorporaciones, las jubilaciones anticipadas y la redistribución de empleados[5]. La adopción de muchas de estas medidas no ha seguido un proceso reflexivo de diagnosis previa, tal y como critica Eurofound. España no fue la excepción[6].

---

[1] ALARCÓN CARACUEL, M. R., *La nueva configuración de la relación de empleo público. Funcionarios y contratados laborales,* Instituto de Estudios de Administración Local, Sevilla, 1987, p. 24

[2] Comunicación de la Comisión Europea, de 27 de junio de 2007, "Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad" (COM 2007) 359 final.

[3] También el Tribunal Constitucional (TC) considera que la situación económica del país es parámetro de constitucionalidad (SSTC 119/2014, de 16 de julio y 8/2015, de 22 de enero).

[4] EUROFOUND, *Working conditions in central public administration,* European Foundation for the improvement or Living and Working Conditions, Dublin, 2013, p. 2, 6 y 11; CHACARTEGUI JÁVEGA, C., "Segmentation of public employment in the frame of the austerity policies: precariousness as a consequence", *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 36, 2, 2014.

[5] EUROFOUND. ERM Annual report 2014: *Restructuring in the public sector.* Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2015, p. 71.

[6] La creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) no evita esta crítica, puesto que el informe de la CORA es de 21 de junio de 2013, fecha en la que las medidas de más calado ya habían sido aprobadas (2010-2012).

A continuación se mencionan las medidas de incidencia directa en el empleo público y que se clasifican en dos de los elementos del modelo de flexiseguridad. Así, desde el prisma del primer elemento del modelo (las disposiciones contractuales), se han adoptado dos medidas que afectan a las políticas de contratación de las Administraciones, en aras a evitar el incremento de su plantilla: la congelación de las ofertas de empleo público durante el período 2012-2014 (flexibilizadas con posterioridad) combinada con unas tasas de reposición nulas o muy limitadas en determinados sectores (educación, sanidad y defensa)[7]. Con la finalidad de obtener una mayor flexibilidad interna, se han modificado las condiciones de trabajo de los empleados públicos (la retribución, la jornada, los permisos, las vacaciones y el régimen de incompatibilidades)[8].

De manera paralela se ha prohibido la aplicación de los mecanismos de flexibilidad interna previstos en el art. 47 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (BOE de 24 de octubre)[9], mientras que se ha regulado el despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas, convirtiéndose en una clara apuesta del legislador a favor de la flexibilidad externa (DA 16ª ET).

Por otra parte, se han introducido una serie de medidas que afectan al cuarto elemento del modelo de flexiseguridad: el sistema de protección social. Destaca la modificación de las condiciones de acceso y permanencia en situación de incapacidad temporal y de la edad de acceso a la jubilación. Asimismo, se ha previsto la asimilación al Régimen General de la Seguridad Social de todos los nuevos empleados públicos y se han eliminado por ley las mejoras voluntarias (pactadas en la negociación colectiva).

Precisamente la negociación colectiva también se ha visto afectada, al suspenderse los pactos, acuerdos y convenios contrarios a las condiciones de trabajo modificadas unilateralmente (jornada, permisos, vacaciones y salario)[10], así como la habilitación para inaplicar unilateralmente los pactos, acuerdos y convenios en vigor de manera excepcional y por causas económicas (prevista en el art. 32.2 EBEP).

3. ENTRADA DEL MODELO DEL FLEXISEGURIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO

3.1 Elementos de flexibilidad

El análisis de la normativa de empleo público desde la perspectiva de la flexibilidad refleja la importancia de la flexibilidad externa de entrada, es decir, del recurso a diversas modalidades contractuales en el seno de la Administración pública; el desarrollo de mecanismos de flexibilidad externa de salida, principalmente el despido; y un "peculiar" desarrollo de los mecanismos de flexibilidad interna.

3.1.1 Flexibilidad externa de entrada: la contratación atípica

Una de las críticas más recurrentes al modelo español de función pública es su rigidez, al tener que ser por imperativo constitucional "prevalentemente" ocupado por funcionarios públicos

[7] Las ofertas de empleo público de los años 2015 y 2016 flexibilizaron estos requisitos, pero no es hasta la del año 2017 que se ha previsto la convocatoria de un número elevado de plazas (Decreto-Ley 6/2017, de 31 de marzo, BOE de 1 de abril).

[8] Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo (BOE de 24 de mayo), por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público; Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre (BOE de 31 de diciembre) de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público; y Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio (BOE de 14 de julio), de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

[9] Disposición adicional (DA) 17ª ET.

[10] Diversos preceptos de los Reales Decretos-ley 8/2010, 20/2011 y 20/2012.

(STC 99/1987, de 11 de junio). La búsqueda de flexibilidad ha justificado el recurso a otras modalidades contractuales, que ha comportado el desarrollo de una importante contratación atípica.

A continuación se comentan brevemente los principales ejemplos de este fenómeno y se identifican algunos de los problemas jurídicos que plantean las relaciones de empleo que no tienen un régimen jurídico claro. Ante la inactividad del legislador, la jurisprudencia ha aportado soluciones jurídicas, a menudo controvertidas. El análisis de esta jurisprudencia refleja el papel clave la Directiva 1999/70/CE, de 28 de junio de 1999 (DOUE L 175, de 10 de julio), relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, en el reconocimiento de derechos de los trabajadores. Esta Directiva, reflejo del diálogo social a nivel europeo y una apuesta clara por la introducción de elementos de seguridad en un ámbito paradigmático de la flexibilidad (el trabajo de duración determinada), es aplicable a las relaciones de empleo temporales con independencia de la naturaleza jurídica del empleador[11]. La mayor parte de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) relativa a esta Directiva se refiere al personal temporal de las Administraciones públicas, siendo más frecuente en los países del arco mediterráneo, entre los que se sitúa España, junto con Italia y Grecia[12].

El personal funcionario interino es un primer ejemplo de la contratación atípica, puesto que sin abandonar el Derecho Administrativo y a pesar de únicamente ser posible en los casos tasados por la ley (art. 10.1 EBEP), proporciona elevadas dosis de flexibilidad. El nombramiento de funcionarios interinos está relacionado con necesidades temporales, no permanentes, de la Administración, similares en algunos casos a la regulación laboral del contrato temporal[13].

A pesar de esta similitud, el ordenamiento jurídico no prevé ninguna sanción en caso de interinidades prorrogadas durante años, llegando incluso a la jubilación[14]. Esta temporalidad indeterminada se combina con una notoria inseguridad del régimen jurídico aplicable, puesto que el art. 10.5 EBEP condiciona la aplicación del régimen del personal funcionario de carrera a los casos que sea "adecuado a la naturaleza de su condición", regulación que genera dudas en la práctica. El TJUE ha aplicado la Directiva 1999/70/CE tanto para enjuiciar casos relativos a los derechos del personal funcionario interino, contribuyendo a la clarificación del régimen jurídico aplicable[15], como para afirmar que el ordenamiento jurídico español no prevé medidas para sancionar las interinidades abusivas. Precisamente, la sentencia de 14 de septiembre de 2016 (caso Castrejana López, asunto C-184/15, enjuiciado conjuntamente con el asunto C-197/15) versa sobre la situación de los funcionarios interinos.

Por otra parte, en un modelo concebido para ser ocupado de manera prevalente por funcionarios públicos de carrera, el recurso a la contratación laboral puede considerarse también una manifestación de la contratación atípica. A pesar de que en un inicio era residual, a lo largo del siglo XX ha incrementado tanto en términos cuantitativos (número absoluto de laborales) como en los sectores en los que trabajan, hasta su pleno reconocimiento en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)[16] como "la otra" categoría de empleados públicos, en un modelo dual. No obstante, perviven debates de fondo importantes, como el relativo a la delimitación de las funciones que pueden desarrollar ambos colectivos (art. 9.2 EBEP).

---

[11] Entre otras, sentencias de 22 de abril de 2010 (asunto C-486/08) y de 10 noviembre de 2010 (asunto C-149/10).
[12] RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., "La contratación temporal en las Administraciones Públicas y la Directiva 1999/70/CE (y III)", *Relaciones Laborales*, núm. 3, 2012.
[13] Boltaina Bosch, X. "Clases de personal al servicio de las administraciones públicas. Los empleados públicos: funcionarios y empleados laborales, en especial el personal directivo", *Comentarios al régimen estatutario de los empleados públicos,* Materials núm. 25, Escuela de Administración Pública de Cataluña, Barcelona, 2009.
[14] CRUZ VILLALÓN, J. "En busca de la estabilidad perdida: las causas de la temporalidad", *Temas Laborales,* núm. 85, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2006.
[15] Sentencias de 11 de mayo de 1999 (asunto C-309/97) y de 22 de abril de 2010 (asunto C-486/08), así como los autos de 21 de septiembre (asunto C-614/15) y de 9 de febrero de 2014 (asunto C-443/16).
[16] Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (BOE 261, de 31 de octubre), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

En el marco de la contratación laboral, la contratación temporal concentra importantes supuestos de contratación atípica. Uno de los colectivos que presenta mayores problemas jurídicos y que hasta el momento de redactar este artículo eran considerados trabajadores temporales, son los trabajadores indefinidos no fijos, categoría de creación jurisprudencial con la finalidad originaria de solucionar una anomalía en la contratación laboral (su irregularidad) sin violentar los principios constitucionales de acceso al empleo público (art. 103.1 CE)[17].

A pesar de que esta figura cuenta ya con veinte años de historia, el legislador no ha establecido su régimen jurídico, hecho que comporta una elevada inseguridad jurídica, que se ha visto incrementada con la reciente sentencia del Tribunal Supremo (TS) de 30 de marzo de 2017 (rec. 1667/2015), adoptada por el pleno y sin votos particulares, que niega que puedan ser considerados trabajadores temporales[18].

Sin entrar a analizar los debates en torno a la naturaleza jurídica de esta figura ni los que plantea la sentencia citada, cabe destacar la evolución de la jurisprudencia del TS hacia un mayor reconocimiento de derechos a estos trabajadores (que para la Administración empleadora suponen mayores obligaciones procedimentales y económicas), en particular en el momento de la extinción del vínculo contractual[19]. Este devenir jurisprudencial ha sido paralelo (hasta el 30 de marzo de 2017) al tratamiento de la contratación temporal irregular en las Administraciones públicas por el TJUE aplicando la Directiva 1999/70/CE.

Las sentencias dictadas el último trimestre de 2016, en especial las de 14 de septiembre[20], confirman esta afirmación. Desde los primeros pronunciamientos relativos a la temporalidad del sector público italiano[21], el TJUE ha afirmado en distintas ocasiones que el Acuerdo marco no permite la temporalidad abusiva impune, siendo responsabilidad de los Estados miembros prever las medidas efectivas para evitar estos abusos; medidas que deben superar un doble juicio de equivalencia y de efectividad. A juicio del TJUE no supera este doble test la prohibición de transformar los contratos temporales en indefinidos sin una medida alternativa disuasoria que evite abusos, dado que no se alcanza el efecto útil de la citada Directiva. El TJUE ha afirmado también[22] que la conversión en indefinido no fijo sin ninguna consecuencia adicional no es sanción eficaz y disuasoria para prevenir este abuso, pues la Administración en cualquier momento puede cubrir o amortizar la plaza unilateralmente sin abonar indemnización alguna al trabajador.

En mi opinión, el TJUE (y en consecuencia el TS) ha reconocido progresivamente derechos a estos trabajadores, sobretodo en la extinción de su relación cuando ésta viene determinada por la decisión de la Administración empleadora, ya sea para convocar el proceso selectivo para cubrir reglamentariamente la plaza[23] o para amortizarla[24], de tal modo que el procedimiento a

---

[17] Para un análisis de esta figura, véase entre otros, SELMA PENALVA, A., "El trabajador indefinido no fijo en la Administración pública. Cuestiones controvertidas y problemas prácticos suscitados en torno a esta figura", Relaciones Laborales, núm. 11, 2014; GORELLI HERNÁNDEZ, J., "La extinción del contrato del trabajador indefinido no fijo: el difícil equilibrio entre intereses laborales y de derecho público", *Trabajo y Derecho,* núm. 10, 2015; así como las numerosas y críticas entradas dedicadas a estos trabajadores en el blog del profesor Beltrán de Heredia Ruiz (http://ignasibeltran.com/).

[18] Escapa del objeto de la presente comunicación el análisis de esta sentencia, si bien cabe remitir a los primeros comentarios realizados: entradas en el blog del profesor Beltrán de Heredia Ruiz del día 7 de abril y del día 10 de abril, así como la entrada de 10 de abril en el blog del profesor Rojo Torrecilla (http://www.eduardorojotorrecilla.es/).

[19] Véase SELMA PENALVA, A., … *Op. cit.,* y ROMERO BURILLO, A., "El régimen extintivo del contrato del trabajador indefinido no fijo de plantilla", *Actualidad laboral,* núm. 6, 2014; así como los análisis de Beltrán de Heredia Ruiz en su blog.

[20] Asunto De Diego Porras (C-596/14), asuntos acumulados Martínez Andrés y Castrejana López (C-184/15 y C-197/15) y asunto Pérez López (C-16/15).

[21] Sentencias de 7 de septiembre de 2006, asuntos C-53/04 y C-180/04.

[22] Auto de 11 de diciembre de 2014 (asunto C-83/14).

[23] Tratándose en este caso de un cese por la producción de una causa válidamente consignada en el contrato (art. 49.1 b ET), STS de 7 de noviembre de 2016 (rec. 755/2015), FJº 4º.

[24] STS de 24 de junio de 2014 (rec. 217/2013).

seguir y sobretodo la indemnización que lleva aparejada adquiere un doble carácter: resarcitorio para el trabajador (por la pérdida del empleo) y sancionador para la empleadora, dado que el origen del trabajador indefinido es una contratación temporal irregular[25].

Por otra parte, y sin abandonar la contratación temporal pública, hay que tener en cuenta los encadenamientos irregulares de trabajadores contratados por obra y servicio, que a menudo comportan también su reconocimiento como indefinidos no fijos, ante la imposibilidad de aplicar directamente las sanciones que prevé el ET (art. 15.3 ET). Para apreciar el encadenamiento fraudulento de estos contratos también ha tenido un papel decisivo la Directiva 1999/70/CE[26].

Pueden identificarse otras manifestaciones de la contratación atípica en las Administraciones públicas en las relaciones que comportan una huida de los regímenes de empleo público, como la contratación administrativa fraudulenta[27] (relacionada con la existencia de "falsos autónomos" en la Administración)[28], y la concertación de contratos de colaboración social[29].

Por último, hay que tener en cuenta el personal eventual, regulado escuetamente en el art. 12 EBEP y cuyo régimen jurídico se determina de manera idéntica al de los funcionarios interinos: le es aplicable el régimen de los funcionarios de carrera "en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición". El TJUE también ha recurrido a la Directiva 1999/70/CE[30] para reducir la inseguridad jurídica que conlleva esta formulación.

Llegados a este punto, cabe preguntarse si la evidencia empírica confirma la existencia de esta contratación atípica. Los datos del Registro Central de Personal (RCP) reflejan que el empleo público está de manera prevalente ocupado por funcionarios: representan el 61,4% del total de empleados públicos, mientras que el 24,4% son laborales y el 13,7% restante se clasifica en la categoría de "otro personal", que incluye, entre otros, el personal funcionario interino y el eventual (gráfico 1).

Esta conclusión no puede ser generalizada para todas las administraciones, dado que el empleo mayoritario en la administración local no es funcionarial sino laboral (37,9% vs. 54,4%), situación que contrasta con la de la Administración General del Estado (AGE) donde cuatro de cada cinco empleados son funcionarios (el 81,6%). El personal funcionario de las universidades tiene un peso también similar al laboral (47% vs. 48,2%), aunque puede que levemente superior al añadir los funcionarios interinos clasificados como "otro personal". Precisamente esta categoría tiene un peso relativo muy elevado en la administración autonómica. La elevada interinidad en los sectores de salud y educación (de competencia autonómica) podría explicar este alto porcentaje.

Por otra parte, a partir de los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), el gráfico 2 refleja la anomalía del mercado de trabajo español: las tasas de temporalidad del sector público

---

[25] No obstante, esta tesis pierde fuerza ante los trabajadores indefinidos no fijos derivados de una reversión de la prestación de servicios públicos, si bien es un caso sobre el que el TJUE no se ha pronunciado.

[26] STS de 3 de diciembre de 2014 (rec. 816/2013).

[27] SÁNCHEZ PEÑA, I. "Contratación (administrativa) temporal de personal inserto en el ámbito organizativo de la Administración Pública", *Trabajo y Derecho,* núm. 28, 2017.

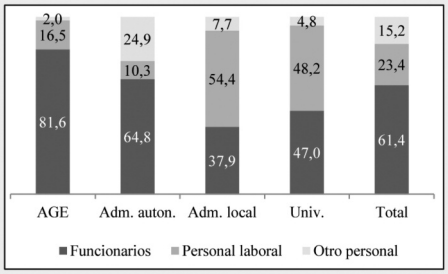
[28] MARTÍNEZ BARROSO, M.R., "Precariedad laboral en las Administraciones Públicas: principales manifestaciones de temporalidad y contratación irregular", *Trabajo y Derecho,* núm. 5, 2015; y ROJO TORRECILLA, E., "La integración del empleo público en el Derecho del Trabajo y sus peculiaridades", *Los grandes debates actuales en el Derecho del Trabajo y la protección social. Estudios en recuerdo del profesor Dr. Manuel Ramón Alarcón Caracuel,* Monografías de Temas Laborales, núm. 58, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2016, p. 213-214.

[29] MARTÍNEZ BARROSO... *Op. Cit.*; RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., "Reflexiones en torno a la reforma del mercado laboral: despidos, suspensiones y reducciones de jornada a partir de la reforma laboral", Seminario de actualización de función pública local, Barcelona, 2012.

[30] Sentencia de 9 de julio de 2015, asunto C-177/14.

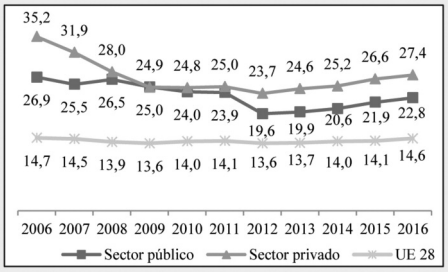
y la del sector privado son mucho más altas que la media de la UE. La tasa de temporalidad pública asciende al 22,8%, lejos del 8% que se ha comprometido el gobierno en el reciente Acuerdo para la mejora del empleo público, de 29 de marzo de 2017.

G1. Empleados públicos por clase de personal y Administración. España, 2015



Unidades: porcentajes.
Fuente: elaboración propia a partir del RCP.

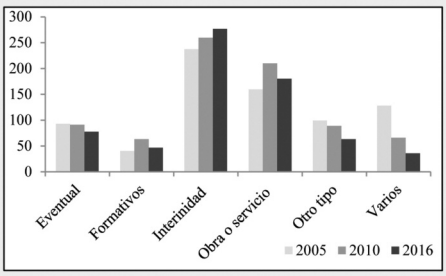
G2. Evolución de la tasa de temporalidad. UE y España, 2005-2016



Unidades: porcentajes.
Fuente: elaboración propia a partir de INE y Eurostat.

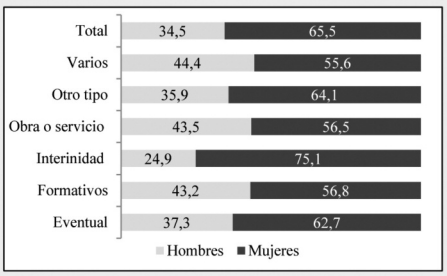
Centrando el análisis en la temporalidad pública, el gráfico 3 refleja que los contratos de interinidad y por obra y servicio son los mayoritarios, al concentrar el 40,7% y el 26,5% del total, respectivamente. Destaca la evolución creciente del contrato de interinidad, que teniendo en cuenta las medidas adoptadas para evitar la entrada de nuevo personal, puede convertirse en el medio plazo en una "bolsa de temporalidad irregular", situación que de no proveerse reglamentariamente, comportará su conversión en indefinidos no fijos[31]. Los datos desagregados por sexo (gráfico 4) reflejan como la interinidad por vacante está claramente feminizada, al representar las mujeres tres de cada cuatro empleados con este tipo de contrato, siendo este porcentaje superior al que representan en el total del empleo temporal en el sector público (75,1% vs. 65,5%).

G3. Empleados públicos temporales por tipo de contrato. España, 2005, 2010 y 2016



Unidades: valores absolutos.
Nota: la categoría varios incluye el contrato verbal, el estacional o de temporada, el período de prueba y la respuesta no sabe/no contesta.
Fuente: elaboración propia a partir de la EPA.

G4. Distribución interna de la contratación temporal pública por sexo. España, 2016



Unidades: porcentajes.
Nota: la categoría varios incluye el contrato verbal, el estacional o de temporada, el período de prueba y la respuesta no sabe/no contesta.
Fuente: elaboración propia a partir de la EPA.

3.1.2 Flexibilidad externa de salida

Las principales medidas de flexibilidad externa de salida identificadas *supra* han ido dirigidas a evitar la entrada de nuevo personal en el sector público y a facilitar la salida del personal exis-

[31] Uno de los compromisos del Acuerdo para la mejora del empleo público pretende reducir esta interinidad.

tente, principalmente vía el despido. El principal colectivo afectado por estas medidas ha sido el personal laboral, puesto que queda bajo el ámbito de aplicación de ambas, mientras que el personal funcionario únicamente queda afectado por las primeras[32]. Tal y como reflejan los datos que se comentan al final del apartado, la aplicación de estas medidas ha comportado una laboralización de los procesos de reestructuración en el sector público.

La regulación del despido en la DA 16ª ET, introducida por la reforma laboral de 2012, supuso el reconocimiento legal de la facultad del empleador público para despedir a sus trabajadores por causas objetivas o económicas. Esta regulación ha supuesto un cambio de paradigma en las relaciones de empleo público y una aproximación relevante a las del empleo privado. No obstante, la naturaleza pública del sujeto empleador modula el régimen jurídico general, en especial la definición de las causas para despedir y algunas particularidades procedimentales[33].

Es en la definición de las causas del despido donde se manifiesta con mayor intensidad el poder unilateral que ostenta la Administración empleadora, a diferencia del que ostenta el empleador privado. No obstante, esta apuesta por la flexibilidad tiene su contrapeso en la jurisprudencia dictada por el TS con ocasión de los múltiples despidos recurridos, en los que aborda la definición de sus causas, principalmente las económicas y organizativas.

En relación con la causa económica el *imperium* de la Administración se refleja en la paradoja existente al ser la responsable de elaborar sus presupuestos: determina los gastos aprobados e influye en la previsión de ingresos. En este sentido, el TS ha interpretado de manera progresivamente restrictiva la definición de insuficiencia presupuestaria que contiene la DA 16ª ET, hasta anular la definición del art. 35.3 del Real Decreto 1483/2012[34], convirtiéndose esta anulación, a mi juicio, en un límite a este poder unilateral[35].

Por otra parte, en los despidos por causas organizativas también la Administración empleadora tiene un poder decisorio determinante, al derivar estos despidos generalmente de planes de reorganización interna[36] o de la finalización de externalizaciones en la prestación de servicios públicos. Las causas más frecuentes que motivan la finalización de la externalización son la decisión política de revertirla, la extinción del tercero que prestaba el servicio o la expiración de la encomienda de gestión previamente acordada.

Cuando se extingue el ente prestador del servicio, los principales problemas jurídicos aparecen cuando éste es de naturaleza pública[37], generalmente vinculado a la misma Administración que le encomienda el servicio. De nuevo, en la concurrencia de las causas que determinen su extinción (inviabilidad económica o estar previsto en un plan de racionalización y reducción del sector público[38]), la capacidad decisoria de la Administración es alta.

---

[32] En el mismo sentido: Beltrán de Heredia Ruiz, I., "Estado de las relaciones jurídicas de los empleados públicos", *Tiempo de cambio en el trabajo. Times of change in the workplace,* Universidad de Girona, Girona, 2014.

[33] La naturaleza pública del sujeto empleador modula algunos aspectos del procedimiento general a seguir en caso de despido, como la finalidad del período de consultas (el principio de negociar de buena fe), la selección de los trabajadores afectados y la intervención administrativa del proceso mediante el informe vinculante que debe elaborar la autoridad competente en materia de función pública (art. 43 del Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, BOE de 30 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada).

[34] STS de 19 de mayo de 2015 (rec. 836/2012).

[35] El TS pasa de admitir un amplio poder de la Administración para decidir la existencia de la causa y justificar el despido (STS de 15 de abril de 2014, rec. 188/2013), a exigir la concurrencia conjunta de los requisitos enunciados en el art. 35 del Real Decreto 1483/2012 (STS de 23 de mayo de 2014, rec. 179/2013). Finalmente, la STS de 19 de mayo de 2015 anula el art. 35.3.

[36] SSTS de 26 de marzo de 2014 (rec. 158/2013) y de 28 de enero de 2015 (rec. 87/2014).

[37] Integrante de la Administración instrumental, empresarial o fundacional.

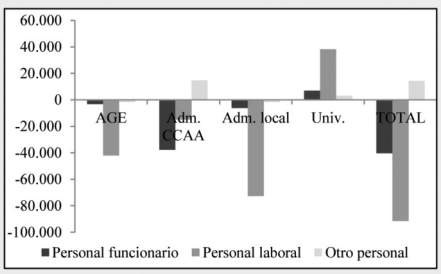
[38] SSTS de 21 de mayo de 2014 (rec. 162/2013) y de 26 de junio de 2014 (rec. 219/2013).

Por otra parte, y a diferencia del sector privado, cuando finaliza una externalización de un servicio público, pervive la obligación de la Administración de prestarlo, por lo que ésta debe optar entre la prestación directa del mismo o su nueva externalización, además de tener en cuenta los efectos de estas decisiones en la plantilla del ente extinguido, sin perjuicio de la aplicación del art. 44 ET. En algunas ocasiones la extinción del ente puede justificar la rescisión de los contratos de trabajo de parte o de la totalidad de su plantilla, ya sea en el momento de la extinción del ente o en el momento en que estos trabajadores son reintegrados en la Administración provocando un sobredimensionamiento de la plantilla[39].

¿Qué realidad reflejan los datos? Durante el período 2008-2015 el empleo público se redujo el 4,5%, es decir, 117.620 personas menos[40]. Ahora bien, esta pérdida está infravalorada, puesto que incluye el incremento de personal de las universidades (véase el gráfico 5). Sin incluir este personal, la pérdida de empleo asciende a 165.860 personas (el 6,5% menos que en 2008). Tres de cada cuatro puestos de trabajo perdido eran ocupados por el personal laboral, dado que representa el 77,8% de la reducción de efectivos. Este dato refleja la laboralización de las reestructuraciones apuntada *supra*.

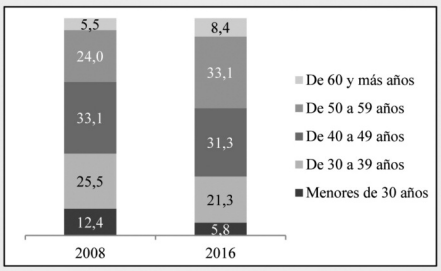
Por otra parte, el gráfico 6 muestra el envejecimiento del empleo público, a pasar los mayores de 50 años de representar el 29,5% el año 2008 al 41,5% el 2016. Este fenómeno es paralelo al envejecimiento general de la población y a la evolución del empleo en general, pero puede plantear problemas a medio o largo plazo de escasez de personal[41].

G5. Pérdida de efectivos por administración y clase de personal. España, 2008-2015



Unidades: valores absolutos.
Fuente: elaboración propia a partir del RCP.

G6. Empleados públicos por grupos de edad. España, 2008-2016



Unidades: porcentajes.
Fuente: elaboración propia a partir de la EPA.

3.1.3 "Peculiar" desarrollo de la flexibilidad interna

El desarrollo de los mecanismos de flexibilidad interna en el empleo público presenta dos singularidades que no tienen equivalente en el sector privado: la prohibición de aplicar en determinadas Administraciones mecanismos de flexibilidad interna y el poder unilateral que ostenta la Administración empleadora para modificar las condiciones de trabajo.

[39] STS de 2 de diciembre de 2014 (rec. 97/2013).
[40] Esta reducción es similar a la registrada en el empleo público del conjunto de la UE para el período 2008-2014, del 5%. EUROFOUND, *ERM Annual report 2014… Op. cit.*, p. 15.
[41] Esta escasez no será compensada por la oferta de empleo público prevista a medio plazo, dado que el Acuerdo para la mejora del empleo público afirma claramente que de los procesos selectivos previstos "no podrá derivarse, en ningún caso, incremento de gasto ni de efectivos".

La prohibición de la DA 17ª ET de recurrir a la suspensión del contrato de trabajo o a la reducción de la jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o derivadas de fuerza mayor (art. 47 ET), configura el despido como único instrumento de reestructuración en el ámbito público[42] y refuerza la apuesta del legislador por la flexibilidad externa de salida. El TC no se ha pronunciado sobre la eventual diferencia de trato que introduce esta prohibición entre los empleados públicos y privados, precisamente porque consideró que son dos colectivos que no pueden compararse (STC 8/2015, de 22 de enero). En mi opinión, dado que el legislador no justificó esta prohibición, hubiera sido deseable una reflexión de fondo por parte del TC, dado que *a piori*, la naturaleza jurídica del empleador no parece modular la adopción de estas medidas de flexibilidad interna, que según la exposición de motivos de la Ley 3/2012, de 6 de julio (BOE de 7 de julio), de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, se erguían como alternativa a la destrucción de puestos de trabajo.

Como ya se ha comentado *supra*, durante los años 2010 a 2012 el legislador modificó las condiciones de trabajo de los empleados públicos, principalmente la retribución, el tiempo de trabajo y los descansos[43], que a la vez comportó la modificación del alcance de la normativa básica existente y la inaplicación de los pactos, acuerdos y convenios colectivos vigentes que resultaran contrarios a la modificación operada, así como su proyección a futuro, al establecer que la negociación colectiva no puede alterar lo fijado por una norma con rango de ley. Tanto el TC como el TS han validado estas reformas, en aplicación del principio de jerarquía normativa, según la cual la ley puede modificar los pactos o convenios colectivos[44]. Esta situación refleja un retroceso de la negociación colectiva en el sector público, en favor de una determinación unilateral de las condiciones de empleo por parte de la Administración pública, al tener ésta capacidad normativa, si bien en algunos niveles coincide con la Administración empleadora, mientras que en otros, como la local o la universitaria, no.

Por otra parte, el Real Decreto-Ley 20/2012 amplió el *imperium* de la Administración al añadir un segundo párrafo al art. 32 EBEP, regulando *mutatis mutandis*, la cláusula de inaplicación de lo pactado por la negociación colectiva para el personal laboral, que ya existía para el personal funcionario (art. 38.10 EBEP). Esta cláusula permite a la Administración inaplicar el contenido de lo pactado por causas excepcionales y graves de interés público derivadas de una alteración sustancial de las circunstancias económicas. A pesar de que numerosos autores[45] la consideran contraria al derecho a la negociación colectiva del personal laboral (art. 37 CE), es posible salvar su constitucionalidad haciendo una interpretación estricta del precepto, combinando la tesis del magistrado Valdés Dal-Ré[46] y la de Cruz Villalón[47], que comparto.

Los únicos datos estadísticos oficiales disponibles se refieren a la jornada de los empleados (EPA), siendo poco relevante su comentario. Destaca que el porcentaje de empleados a tiempo completo se mantiene estable a lo largo de los años (alrededor del 90%), puesto que las medidas aplicadas han modificado la duración total de la jornada, no han comportado su conversión a trabajo a tiempo parcial. Los casos en que se ha impuesto una reducción de jornada (por ejemplo, a funcionarios interinos de algunas administraciones autonómicas) no encuentran su reflejo en los datos disponibles. Desde la perspectiva de género, destaca que el peso de las

---

[42] PALOMAR OLMEDA, A., *El despido colectivo en las administraciones y entes públicos. Marco general, causas y procedimiento,* Diputación de Barcelona, Barcelona, 2013, p. 15.

[43] Hay que añadir a estas modificaciones las introducidas por las instituciones autonómicas, adoptadas también con la finalidad de cumplir los objetivos de déficit público y de reducción de gastos.

[44] Auto del TC 85/2011, de 7 de junio y la STS de 23 de febrero de 2012. Por otra parte, entre las sentencias que resuelven la constitucionalidad de las normas citadas destacan la STC 215/2015, relativa al Real Decreto-Ley 20/2011, y las SSTC 83/2015, de 30 de abril, y 156/2015, de 9 de junio, relativas al Real Decreto-Ley 20/2012.

[45] Entre otros, Casas Baamonde, Marín Alonso, Monereo Pérez, De Soto Rioja y Gutiérrez Pérez.

[46] Formulada en el voto particular que acompaña la STC 104/2015, de 28 de mayo.

[47] CRUZ VILLALÓN, J., "El descuelgue de convenios colectivos en el personal laboral al servicio de las administraciones públicas", *Temas Laborales,* núm. 117, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, p. 50.

mujeres con jornada a tiempo completo es más elevado en el sector público que en el privado (53,2% vs. 38%), posiblemente motivado por las características del empleo público[48].

3.2 Elementos de seguridad

El análisis del empleo público desde la perspectiva de los elementos de seguridad del modelo, refleja de nuevo el poder de la Administración en la toma de decisiones que afectan a su desarrollo, puesto que éste depende en gran parte del gasto público.

3.2.1 Aprendizaje permanente

Siendo la formación un derecho y a la vez un principio rector de la conducta de los empleados públicos (arts. 14 g y 54.8 EBEP), así como un derecho de todos los trabajadores (arts. 4.2 b y 23 ET), hay que lamentar la inexistencia de una política formativa integral y efectiva de aprendizaje permanente en el ámbito público.[49] Este diagnóstico se inserta en un contexto de disminución de la inversión pública en la formación de los empleados públicos, hecho que refleja que el legislador no apuesta por el desarrollo de este elemento.

Dada la estructura territorial compleja de la Administración pública española es difícil disponer de datos de la formación realizada por el conjunto de los empleados públicos. A pesar de no proporcionar una visión completa y global, se analiza la información publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en sus memorias anuales.

En línea de lo que se acaba de afirmar, el presupuesto del INAP ha sufrido una drástica reducción (del 61,5%) los últimos cinco años, al pasar de disponer 138.868.500 euros el año 2010 a 53.421.360 el año 2015. Este descenso del presupuesto tiene efectos directos en las acciones realizadas, las horas y el alumnado (tabla 1), de manera similar a lo acontecido en otros países europeos[50].

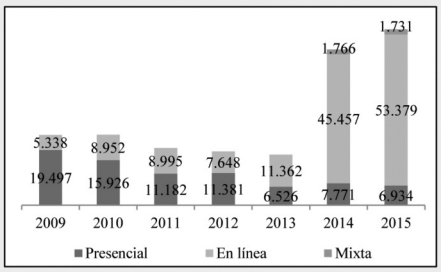
Con todo, la reducción presupuestaria se ha compensado acortando la duración de las acciones formativas para mantener el número de programas, al mismo tiempo que se ha apostado por la formación en línea, que permite reducir parte de los costes físicos que implica la modalidad presencial a la vez que es accesible a un mayor número de personas (gráfico 7)[51].

T1. Principales indicadores de la formación organizada por el INAP. España, 2009-2015

	Acciones formativas	Horas lectivas	Alumnos
2009	n.d.	40.736	24.835
2010	n.d.	55.285	24.878
2011	748	42.576	20.177
2012	623	23.682	19.029
2013	557	25.325	17.888
2014	649	24.562	54.994
2015	690	28.275	62.044

Unidades: valores absolutos.
Fuente: elaboración propia a partir del INAP.

G7. Alumnos del INAP según modalidad del programa formativo. España, 2009-2015



Unidades: valores absolutos.
Fuente: elaboración propia a partir del INAP.

[48] EUROFOUND, *Working conditions in central public administration… Op. cit.,* p. 20.
[49] Sánchez Torres, E. "El régimen de permisos y vacaciones de los empleados públicos (artículos 48 a 50)", Comentarios al Estatuto básico del empleado público, Editorial La Ley, Madrid, 2008, p. 571.
[50] Eurofound constata la reducción del número de beneficiarios, de las oportunidades formativas y del número de horas o días dedicados a formación. EUROFOUND, *Working conditions in central public administration… Op. cit.,* p. 32.
[51] El incremento de alumnos los años 2014 y 2015 se debe a la implantación de programas formativos previstos en el informe de la CORA, ofrecidos únicamente en línea. El 81,7% de los alumnos el año 2015 cursaron estos programas.

3.2.2 Políticas activas de empleo

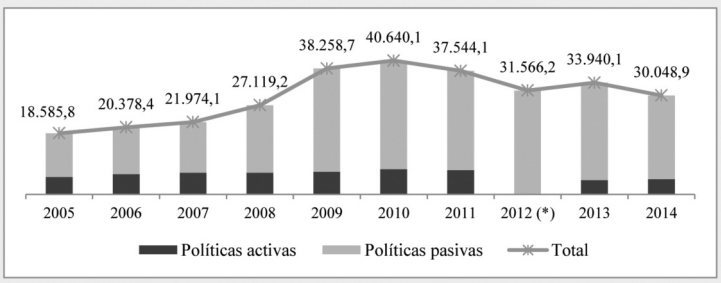
En el modelo de flexiseguridad las políticas de empleo son un elemento fundamental para proporcionar seguridad, ya sea en su vertiente activa, de garantía de empleabilidad del trabajador, ya sea en su vertiente pasiva, de garantía de unos ingresos en las situaciones de desempleo o de transición entre empleos. En este ámbito las modificaciones normativas son las mismas para los trabajadores del sector público y del privado, por lo que el análisis de este apartado es más breve que los anteriores.

La evolución del marco regulador de las políticas activas de empleo se ajusta a las directrices de las instituciones europeas, que son las que a la vez, definen el marco conceptual del modelo de flexiseguridad. Las reformas adoptadas los últimos años por el legislador español se estructuran en dos ejes: el fomento de la empleabilidad de las personas y la anticipación al cambio, en aras a reducir los desajustes que inevitablemente se producen, por la evolución más rápida de las necesidades de las empresas en comparación con las cualificaciones profesionales de las personas. El legislador ha reformado el sistema de las políticas activas de empleo[52] y el marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.

Estas reformas han tenido lugar en un contexto económico y social de crisis y elevada tasa de desempleo, situación que bajo la perspectiva del modelo de flexiseguridad debería responderse con una apuesta por las políticas activas de empleo, en aras a facilitar y garantizar las transiciones del desempleo al empleo.

El gráfico 8 contiene la evolución del gasto en políticas de empleo, tanto activas como pasivas. El importe destinado a políticas activas ha perdido peso en el total, al pasar de acumular el 30,1% del gasto del año 2007 al 15,5% el 2014, aunque en términos absolutos ha incrementado: ha pasado de 20.535 miles de euros a 25.391. Esta reducción del peso del gasto en políticas activas se explica por la necesidad de destinar la mayor parte del presupuesto a las políticas pasivas, en concreto a la protección por desempleo.

G 8. Gasto público en políticas de empleo. España, 2005-2014



Unidades: valores absolutos expresados en miles de euros.
Nota: datos del gasto en políticas activas de empleo de 2012 no disponibles.
Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

3.2.3 Sistemas de protección social

El sistema de protección social español ha sido reformado en aras a garantizar su sostenibilidad siguiendo las directrices europeas tal y como se ha comentado supra. En relación con

[52] Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016, aprobada por la Ley 18/2014, de 15 de octubre (BOE 252, de 17 de octubre), de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

el empleo público, además de establecer que todo nuevo empleado (ya sea funcionario o laboral) debe cotizar en el Régimen General de la Seguridad Social, las medidas adoptadas han ido dirigidas a reducir los derechos pasivos de los empleados, generalmente reconocidos en instrumentos pactados. Destaca, por ejemplo, la modificación del régimen aplicable a las mejoras voluntarias de la prestación por incapacidad temporal (art. 9 Real Decreto-Ley 20/2012).

Los datos comentados en el apartado anterior reflejan como a pesar de tener más peso que las medidas activas, las políticas pasivas de empleo han reducido su importe total los últimos años (2010-2014). La lectura combinada de los datos permite constatar como las medidas adoptadas han tenido efectos negativos tanto en el impulso de la empleabilidad (políticas activas) como en la protección de ingresos (protección social), hecho que tiene efectos en los elementos del modelo que proporcionan seguridad[53].

4. TENDENCIAS TRANSVERSALES

La lectura transversal de apartado anterior lleva a identificar cuatro tendencias que caracterizan la situación actual del empleo público. La primera tendencia ha sido enunciada en diversas ocasiones: el aumento del poder unilateral de la Administración pública empleadora. Este poder es más intenso que el del empleador privado y se manifiesta en múltiples supuestos, como la definición de las causas del despido económico, la capacidad de inaplicar las condiciones de trabajo pactadas y la capacidad normativa para modificar mediante la ley las condiciones de empleo. En consecuencia, a mi juicio vuelven a ser aplicables las teorías clásicas administrativistas que defendían el papel de supremacía de la Administración en las relaciones que estableciera con su personal, si bien esta supremacía no sólo se proyecta sobre el personal funcionario sino también sobre el laboral.

En segundo lugar, destacar la segmentación del empleo público y de las condiciones de trabajo, resultado de la contratación atípica descrita y de las reformas introducidas. A diferencia del sector privado, esta segmentación no sólo viene motivada por de la temporalidad del vínculo, sino también por el régimen jurídico aplicable (administrativo o laboral) y a la vez, por la norma específica que rige la relación de empleo, en caso que exista, puesto que hay empleados sin un régimen jurídico determinado por una norma, situación de elevada inseguridad jurídica.

La jurisprudencia ha tenido un papel determinante en el reconocimiento de derechos a estos empleados y en la articulación de una doctrina aplicable a los colectivos de empleados que presentan mayor problemática. De tal modo que la tercera tendencia es prácticamente consecuencia de la anterior, esto es, la judicialización de las relaciones laborales públicas. Esta tendencia se manifiesta en distintos ámbitos analizados, destacando el papel del TS al introducir elementos de reequilibrio en el sistema (como la anulación del art. 35.3 del Real Decreto 1483/2012) o reconociendo derechos a los trabajadores sin un régimen jurídico claro.

En este proceso ha tenido una influencia decisiva la jurisprudencia del TJUE relativa a la aplicación de la Directiva 1999/70/CE. Precisamente, la aplicación de esta norma en el empleo público, siendo una norma resultado de un proceso de diálogo entre los agentes sociales del ámbito privado, llevó a recomendar que en la elaboración y diseño de la normativa europea se incorporaran las peculiaridades propias del régimen jurídico de los empleados públicos[54]. A mi juicio, en la actualidad esta recomendación se convierte en una necesidad.

En cuarto y último lugar, se constata como de manera paralela al reforzamiento del poder unilateral de la Administración, la negociación colectiva en el empleo público experimenta un retroceso, al fijar el legislador con carácter imperativo e indisponible determinadas condiciones

[53] En el mismo sentido: TORRES, R., "Introducción: los mercados de trabajo europeos y la crisis económica", *Revista Internacional del Trabajo,* vol. 132, núm. 2, OIT, 2013, p. 193.
[54] RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., "La contratación temporal…," *Op. cit.*

de trabajo (hecho que limita su ámbito material) y al regular la cláusula genérica de inaplicación de los convenios colectivos. Esta situación abre también un debate sobre el papel de los sindicatos, que pueden perder su función, como consecuencia, entre otros factores, de la heterogeneidad del colectivo de empleados públicos, puesto que la multiplicación de estatus laborales dificulta una estrategia unitaria.

5. UNA REFLEXIÓN FINAL Y UN RETO (VALIENTE) AL LEGISLADOR

Como reflexión final, cabe recordar que la mayoría de las reformas introducidas los últimos años se han justificado por la situación económica y financiera del país, hecho criticable en mi opinión por dos motivos.

En primer lugar, porque esta justificación se convierte en un elemento de "desresponsabilización" respecto las medidas adoptadas por parte de las instituciones (europeas, estatales y regionales). Y, en segundo lugar, la preponderancia del parámetro económico en el análisis de la constitucionalidad de las normas laborales puede llevar a cuestionar el papel del Derecho del Trabajo, su justificación y el intricado equilibrio de intereses que comporta.

Por otra parte, las reestructuraciones realizadas y la modificación de las condiciones de trabajo han tenido consecuencias en los servicios públicos prestados. En algunos casos estas consecuencias han sido positivas, ya que han facilitado el redimensionamiento de algunos entes y su mayor eficiencia, pero también han tenido efectos negativos en la calidad de la prestación de los servicios públicos, en particular los más esenciales para la ciudadanía, como salud, educación o los servicios sociales, y que durante la crisis han visto incrementar su demanda.

Una de las conclusiones más evidentes del trabajo expuesto es la necesidad que el legislador reforme la normativa aplicable al empleo público. En esta intervención, el legislador no debe olvidar la perspectiva de género, teniendo en cuenta los datos comentados y el mandato que contiene la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo (BOE de 23 de marzo), para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (art. 15).

Asimismo, esta reforma, que es todo un reto, puede afrontarse desde una perspectiva más conservadora y desde otra más valiente. La visión conservadora, que no por ello de menor importancia y complejidad, es la que prácticamente cada día, en cada sentencia, se le reclama[55]: que proporcione un régimen jurídico claro a las relaciones de empleo público que no lo tienen. Esta "reclamación" se convierte en necesidad en algunos casos, como la necesaria respuesta a las sentencias del TJUE relativas a la indemnización de los trabajadores temporales, ya sean del sector público o del privado.

No obstante, afrontar el reto desde una posición más valiente comportaría un replanteamiento general y completo del régimen de función pública. El derecho aplicable al empleo público supone la aplicación combinada del Derecho Administrativo y del Laboral, que están en permanente tensión y obligan al operador jurídico a adoptar soluciones que sean respetuosas con los principios de ambas especialidades. En consecuencia, quizá sería el momento de superar esta tensión apostando por la creación de un régimen de función pública (para mantener un nomen iuris respetuoso con la Constitución) que tenga en cuenta la naturaleza pública de la Administración empleadora y su supremacía y que a la vez sea aplicable, con las garantías pertinentes, al conjunto de empleados públicos. Ahí queda el guante.

[55] El propio TS ha negado recientemente su papel como sustituto del legislador (STS de 23 de marzo de 2017; rec. 81/2016).