

DL

Documentación Laboral

Revista de relaciones laborales, economía y sociología del trabajo, y trabajo autónomo
Nº 97 - Año 2013 - Vol. I

Las reformas en el empleo público en el escenario de la crisis económica

► **Presentación, Jesús Cruz Villalón**

► **Estudios**

Primera parte. Negociación colectiva y cambio de condiciones de trabajo.

El párrafo segundo del artículo 32 del Estatuto Básico del Empleado Público: una solución con numerosos interrogantes,
Juan José Fernández Domínguez

Segunda parte. Reestructuración laboral de las Administraciones y Entidades Públicas.

Reestructuración laboral de las Administraciones y Entidades Públicas,
Antonio Martín Valverde

Jerarquía normativa vs fuerza vinculante: razones para dudar de la constitucionalidad del artículo 32 del Estatuto Básico del Empleado Público,

María Luz Rodríguez Fernández

Negociación colectiva y cambio de condiciones de trabajo en el sector público. La relación de las Administraciones Públicas con sus empleados,

Ricardo Bodas Martín

Medidas laborales de las Comunidades Autónomas y negociación colectiva del personal laboral en tiempos de crisis,
José Manuel López Gómez

Los despidos colectivos en el sector público: causas y procedimiento,
Remedios Roqueta Buj

Medidas de flexibilidad interna en el empleo público: suspensiones del contrato y reducciones de jornada,
Patrocinio Rodríguez-Ramos Velasco

Incidencia en la Administración Local de las recientes actuaciones normativas en materia de medidas de racionalización y modificación de las relaciones laborales en el sector público,
Ángel Gonzalo Bendicho
Olga Calvo Borja



Las reformas en el empleo público en el escenario de la crisis económica

Índice

Presentación, Jesús Cruz Villalón.....	3
--	---

ESTUDIOS

Primera parte. Negociación colectiva y cambio de condiciones de trabajo

El párrafo segundo del artículo 32 del Estatuto Básico del Empleado Público: una solución con numerosos interrogantes, Juan José Fernández Domínguez.....	13
---	----

Jerarquía normativa vs fuerza vinculante: razones para dudar de la constitucionalidad del artículo 32 del Estatuto Básico del Empleado Público, María Luz Rodríguez Fernández.....	29
--	----

Negociación colectiva y cambio de condiciones de trabajo en el sector público. La relación de las Administraciones Públicas con sus empleados, Ricardo Bodas Martín.....	55
--	----

Medidas laborales de las Comunidades Autónomas y negociación colectiva del personal laboral en tiempos de crisis, José Manuel López Gómez.....	65
--	----

Segunda parte. Reestructuración laboral de las Administraciones y Entidades Públicas

Reestructuración laboral de las Administraciones y Entidades Públicas, Antonio Martín Valverde.....	75
---	----

Los despidos colectivos en el sector público: causas y procedimiento, Remedios Roqueta Buj.....	101
---	-----

Medidas de flexibilidad interna en el empleo público: suspensiones del contrato y reducciones de jornada, Patrocinio Rodríguez-Ramos Velasco.....	125
---	-----

Incidencia en la Administración Local de las recientes actuaciones normativas en materia de medidas de racionalización y modificación de las relaciones laborales en el sector público, Ángel Gonzalo Bendicho y Olga Calvo Borja.....	145
--	-----

Documentación Laboral

Publicación periódica
Tres números al año

Precio ejemplar:

25€ (IVA no incluido)

Suscripción anual:

España: 60€ (IVA no incluido)

Extranjero: 104€ (IVA no incluido)

Distribución a librerías y suscripciones:

Ediciones Cinca, S.A.

General Ibáñez Íbero, 5A

28003 Madrid

Teléfono: 91 553 22 72 / 91 554 37 90

grupoeditorial@edicionescinca.com

Producción editorial, coordinación técnica e impresión:

Grupo Editorial Cinca, S.A.

General Ibáñez Íbero, 5A

28003 Madrid

Depósito legal: M.38.180-1981

ISSN: 0211-8556

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley: Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

La responsabilidad de las opiniones vertidas en los trabajos que publica Documentación Laboral incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que Ediciones Cinca, S. A. se identifique con los mismos.

DL

PRESENTACIÓN

Jesús Cruz Villalón

*Presidente de la Asociación Española
de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Catedrático de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla*

Por quinto año consecutivo, la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ha organizado el ya consolidado Seminario de Debate sobre materias de actualidad en materia laboral y social, que se viene celebrando a principios de cada año en la sede del Consejo Económico y Social de España. Hasta el presente, el resultado de esos Debates intencionadamente había quedado circunscrito a las participaciones orales de los invitados por la Asociación para intervenir en los mismos y de los socios y público en general que ha venido asistiendo a los mismos. Con voluntad de propiciar la frescura e inmediatez de tales Debates inicialmente se optó por no pretender la presentación de textos escritos a los mismos. Sin embargo, en esta ocasión, intentando mantener la riqueza del debate directo y hasta cierto punto improvisado, se valoró la oportunidad de que los intervinientes reflejarán a posteriori por escrito sus aportaciones. Y, justamente, esto es lo que hacemos en esta ocasión, por medio de la presente publicación de las desinteresadas aportaciones de quienes intervinieron en las respectivas mesas redondas, incluyendo también algunas comunicaciones de los asistentes. Ante todo, en nombre de la Asociación y de su Junta Directiva expresar nuestro muy sincero agradecimiento al esfuerzo redoblado efectuado por quienes se incorporan como autores de prestigio y con rigurosidad en sus análisis al presente volumen de la revista Documentación Laboral.

Prácticamente desde su inicio, estos Seminarios de Debate ha coincidido con la profunda crisis económica que se inició en torno a finales del año 2008, con los

duros efectos que tuvo sobre el empleo, particularmente en nuestro país. Las medidas de reforma legislativa y de cambios en el mercado de trabajo y en las relaciones laborales han sido objeto de análisis y discusión a lo largo de las sucesivas ediciones de estos Seminarios de debate organizados por la Asociación, cada uno de ellos con diversos contenidos y enfoques, según las materias de mayor actualidad que se consideraban más relevantes en cada ocasión.

En esta ocasión, se ha considerado necesario afrontar las transformaciones y reformas que se están produciendo en el ámbito del empleo público, con particular atención a lo que constituye el centro principal de atención por parte de nuestra disciplina: el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas y, más genéricamente, del sector público. Razones de peso aconsejaban centrar el Debate del presente año en este concreto campo de las entidades públicas.

Ante todo, por cuanto que a lo largo de los últimos meses se han producido novedades legislativas de amplio alcance en el ámbito del empleo público, destacando especialmente el contenido del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, especialmente por lo que afecta a la negociación colectiva en este ámbito, a los derechos sindicales y a los procesos de reestructuración en las empresas públicas. A ello se añade que algunas medidas contenidas en la reforma laboral de 2012 va directamente prevista para el sector público o bien expresamente impedidas para el mismo, con reglas específicas para el mismo. Complementariamente a lo anterior, se constata cómo las medidas generales contempladas en las sucesivas reformas legislativas no sólo están concebidas para ser de aplicación a las relaciones laborales que se desarrollan en el sector privado, sino que se manifiesta su inadaptación cuando menos parcial para ser trasladadas al ámbito de las Administraciones y entidades públicas. Ello, precisamente, determina en gran medida la adopción de medidas específicas para el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, que no casualmente vienen a mostrar una cierta convergencia con las que en paralelo se vienen adelantando para los funcionarios públicos propiamente dichos.

De otra parte, ha de tenerse en cuenta que bien las causas bien las consecuencias de la presente crisis económica presentan rasgos particulares en el ámbito del sector público, con cierta tendencia de ritmo y en parte también de signo diverso, si efectuamos la comparación con lo que ha venido sucediendo en el ámbito del sector privado. En efecto, de un lado, se aprecia como en el arranque de la crisis económica la medida central en el terreno de lo público se produjo de manera brusca en decisiones globales de reducción retributiva para el conjunto de los em-

pleados públicos, identificada como fecha clave la de mayo de 2010, momento en el que en el sector privado se mantenía una tendencia aunque fuese moderada al incremento de los salarios en términos reales. Por contraste, mientras que en esa primera fase de la crisis en el ámbito del sector privado los efectos se dejaron sentir con fuerza en la presencia de una inmediata e intensa destrucción del empleo, en el sector público nada de esto se apreció, incluso se observó la tendencia continuada al leve crecimiento del empleo público. Frente a ello, en los momentos actuales, se aprecia un posible cambio de tendencia, claramente identificado como rasgo más señalado y fácilmente perceptible, cifrado en primero el bloqueo de las nuevas contrataciones en el sector público, por la regla de la generalizada tasa de reposición cero, a la que se añade el comienzo de procesos importantes de destrucción de empleo en las Administraciones Públicas, cuando en paralelo las expectativas optimistas pueden permitir vislumbrar cuando menos una ralentización de la destrucción del empleo en el sector privado.

A lo anterior, como es fácil imaginar, no ha sido en modo alguno ajeno la intervención del legislador, con las sucesivas medidas de reforma normativa implantadas para el empleo público. Mientras que los cambios en el mercado de trabajo por lo que afecta al sector privado vienen determinadas esencialmente por la evolución de la actividad económica, por la capacidad de crecimiento y de competitividad global y específica del sistema productivo, por contraste las alteraciones tanto cuantitativas de evolución del empleo como cualitativas de alteración en las condiciones de trabajo dependen esencialmente de las decisiones legislativas que se adoptan a través de las correspondientes reformas normativas. No cabe la menor duda que se trata de vasos comunicantes, de modo que a la postre la alteración del escenario económico general repercute a su vez en esas decisiones políticas que acaban alterando el panorama del empleo público. Eso sí, mientras que en el sector privado el impacto del escenario económico es más directo e inmediato, en el ámbito del empleo público se presenta más indirecto y en todo caso condicionado por las decisiones políticas de gestión de los recursos humanos en el sector público. De ahí que presente mayor relevancia si cabe cuál sea el contenido y alcance de esas reformas legislativas que inciden sobre el empleo público, tanto en la perspectiva cuantitativa como cualitativa.

Por lo demás, a nadie se le escapa que la presente crisis económica ha tenido una evolución que ha desembocado en una fuerte presión sobre la reestructuración general del sector público y, con el mismo, una incidencia muy intensa sobre el empleo público. La centralidad que están teniendo en las políticas llamadas de "consolidación fiscal" marcadas desde las instituciones europeas para hacer frente a esta novedosa crisis de la moneda común europea afecta de manera especial-

mente directa sobre el empleo público. Al ponerse el acento en la en la reducción del déficit público por la vía de la acelerada reducción del gasto público, ello no sólo repercute sobre el Estado de bienestar de los ciudadanos, sino que por efecto derivado incide de manera inmediata sobre el empleo público afecto a la prestación de los correspondientes servicios públicos conexos al Estado social. Prueba elocuente de ello es que la medida más conocida de reacción frente al contexto ya acentuado de crisis de las cuentas públicas fue el de la inmediata reducción en términos nominales y reales de las retribuciones de los empleados públicos y, sucesivamente, las medidas adicionales sobre la evolución de las cifras macro del número de empleados públicos en el conjunto de las Administraciones y entidades públicas.

Más allá del efecto más palpable en los datos estadísticos relativos al sector público, interesa analizar las vías a través de las cuales estas reformas legislativas han venido provocando estos efectos sobre el empleo público. Y, muy especialmente, interesas reflexionar acerca del impacto que ello pueda tener a resultados de la incorporación de nuevas reglas, técnicas jurídicas o procedimientos a través de los cuales se viene verificando la correspondiente reestructuración del empleo en el sector público. Lo relevante a la postre, es intentar dilucidar hasta qué punto las mencionadas reformas legislativas han introducido nuevas reglas de carácter meramente coyuntural o bien, por el contrario, las mismas comportan cambios de carácter estructural en la concepción de la gestión del empleo público y en el desenvolvimiento del subsistema de relaciones laborales correspondiente al sector público.

A tenor de ello, el Seminario celebrado este año organizado por la Asociación no ha pretendido ni podido abordar el total de medidas que se han adoptado en el curso del último año con repercusión sobre el empleo público. Ha pretendido ser más modesto, pero también más enfocado a una concreta dirección, seleccionando los dos aspectos que a nuestro juicio comportaban un impacto superior sobre el funcionamiento general del subsistema público de relaciones laborales y que, como tales, podrían vislumbrar cambios de carácter más estructura y por ende más cualitativos. De un lado, las medidas relacionadas con la negociación colectiva en el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, con particular atención a los mecanismos específicos de inaplicación o modificación de lo pactado en la negociación colectiva pública. De otro lado, las actuaciones dirigidas a canalizar los procesos de reestructuración del empleo en el sector público, con fenómenos ciertamente novedosos frente a lo que constituye la tradición en el este ámbito, particularmente por lo que afecta a los despidos colectivos, incluso a lo mecanismos de flexibilidad interna desconocidos hasta el presente en el sector público.

El primer bloque arranca con un trabajo del profesor Fernández Domínguez, relativo a los numerosos interrogantes que plantea la regulación extensiva al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas del mecanismo previsto para los funcionarios públicos que faculta para suspender o modificar lo pactado en sus convenios colectivos; en el mismo sobre todo se resaltan los problemas derivados de la utilización de conceptos jurídicos indeterminados y la parquedad de su regulación, sin dejar de llamar la atención acerca de los interrogantes de constitucionalidad que suscita la fórmula legal. Se trata de un estudio completo de la materia, en la medida en que también entra a desmenuzar los diferentes aspectos de su régimen jurídico: el presupuesto habilitante, el acto administrativo de inaplicación de inaplicación del convenio, los destinatarios de la medida, así como el procedimiento para la adopción del acuerdo. Materia similar se aborda en el estudio de la profesora Rodríguez Fernández, en la medida en que también se centra en el mecanismo de desvinculación de lo pactado en el ámbito de las Administraciones Públicas, si bien en este caso estrictamente centrado en las dudas de constitucionalidad de la regulación establecida en el Estatuto Básico del Empleado Público, donde la autora defiende con contundencia la inconstitucionalidad de esa fórmula, cuando menos por lo que afecta al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. En particular se argumenta que esa posibilidad de descuelgue unilateral resulta contraria a la fuerza vinculante del convenio colectivo y a los derechos de negociación colectiva y libertad sindical; al mismo tiempo que complementariamente considera que es cuando menos dudoso que resulte conforme con los principios constitucionales de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad y, desde un plano de legalidad ordinaria, con el carácter normativo del convenio colectivo estatutario.

Dentro de este primer bloque se inserta también el texto del magistrado Bodas Martín, relativo a la negociación colectiva y cambio de condiciones de trabajo en el sector público, con su impacto sobre la relación de las Administraciones públicas con sus empleados. Recoge el estudio una muy interesante recopilación de los pronunciamientos judiciales tanto del orden social de la jurisdicción como del orden contencioso administrativo en relación con las especialidades de la negociación colectiva en el ámbito de las Administraciones Públicas, abordando asuntos prácticos de notable interés, con un intenso desmenuzamiento de litigios concretos. Cierra este bloque, la comunicación del profesor López Gómez, relativo a las medidas laborales de las Comunidades Autónomas en el presente contexto de la crisis económica en materia de negociación colectiva del personal laboral. El enfoque en esta ocasión es el ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas en relación con la negociación colectiva, arrancando necesariamente por una descripción de las medidas adoptadas (especialmente en materia retributiva, de tiempo de trabajo

y de crédito horario de los representantes sindicales), para acometer el específico interrogante del reparto competencial en la materia y las posibilidades desde esta perspectiva constitucional de reparto de competencia en la adopción de estas medidas. En particular se analizan los pronunciamientos judiciales que ciegan la vía de las reformas legislativas, pero admiten los procedimientos de descuelgues, siendo el autor especialmente crítico con el efecto que todo ello produce de vaciamiento del derecho constitucional a la negociación colectiva laboral.

El segundo de los bloques viene encabezado por el artículo del profesor y magistrado Martín Valverde sobre reestructuración laboral de las Administraciones y entidades públicas. Se trata de una aportación muy completa e interesante, en la medida en que a través de la misma se construye una concepción general de las reestructuraciones empresariales, comenzando por una clarificación de la noción del término, a la vista de que no existe una definición legal de la misma. Se abordan los instrumentos jurídicos integrados dentro del concepto de reestructuración, tanto genéricos como específicos, tanto directos como de canales indirectos que desembocan en resultados asimilados. Ese enfoque de marco general es el que permite posteriormente entrar en las especificidades de las reestructuraciones de las Administraciones Públicas en España, tanto por lo que afecta a los funcionarios públicos como al personal laboral al servicio de las mismas. Un estudio mucho más concreto de régimen jurídico se encuentra en el sucesivo trabajo de la profesora Roqueta Buj, sobre los despidos colectivos en el sector público. En este estudio se analizan todos los pormenores y detalles de dudas interpretativas que suscita la aplicación de la regulación común de los despidos colectivos al caso concreto del personal laboral de las Administraciones: entidades y organismos a los que abarca, causas justificativas de los despidos con atenta consideración de la previsión específica contemplada para estos despidos, procedimiento de tramitación de los despidos colectivos, incluyendo todos los elementos relativos a ámbito, órgano competente, período de consulta, documentación a aportar, formalización de los acuerdos y de los despidos, etc. El trabajo se realiza con una copiosa aportación de resoluciones judiciales, sin perjuicio de que las mismas son anteriores a la normativa objeto de análisis. Complementario al anterior en cuanto a contenido es el trabajo de la profesora Rodríguez Ramos sobre medidas de flexibilidad interna en el empleo público, que se centra específicamente en las medidas relativas a suspensiones del contrato y reducciones de jornada. Aborda como cuestión imprescindible la prohibición de la herramienta de la suspensión del contrato y reducción de jornada contemplada en el artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores para las Administraciones Públicas, con referencia a las causas de la especialidad y los resquicios que se mantienen de adopción de medidas de tales características; así, le presta especial atención a las suspensiones en el empleo público cuando las

entidades públicas se financien mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado, así como a la reducción de jornada vía modificación sustancial de las condiciones de trabajo en el sector público. Concluye el presente número monográfico de la revista con la comunicación elaborada por Gonzalo Bendicho y Calvo Borja sobre la incidencia en la Administración Local de las recientes actuaciones normativas en materia de medidas de racionalización y modificación de las relaciones laborales en el sector público. Se trata de un interesante estudio sobre las particularidades de estas medidas de reestructuración en el ámbito de las entidades locales, donde es bien perceptible que se trata de las Administraciones donde los problemas de desequilibrio presupuestario se han presentado más tempranamente y con mayor agudeza, de ahí la trascendencia de efectuar un enfoque singularizado de esta vertiente. El estudio se centra especialmente en las medidas en materia de modificaciones de condiciones de trabajo (movilidad geográfica, funcional y modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo), así como detallado análisis de la extinción del contrato de trabajo.

El conjunto del número monográfico ofrece una panorámica ciertamente completa, plural y de notable utilidad práctica sobre las reformas en el empleo público en el escenario de la crisis económica, con aportaciones de notable valía, por lo que el lector con seguridad encontrará pautas relevantes para el intenso debate que se está produciendo entre nosotros respecto de esta materia.

Sevilla, 1 de abril de 2013



El presente volumen recoge las aportaciones realizadas al Seminario organizado por la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social el 1 de febrero de 2013, en Madrid, en la sede del Consejo Económico y Social de España.



ESTUDIOS

AUTORES DEL PRESENTE NÚMERO

Juan José Fernández Domínguez
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de León

María Luz Rodríguez Fernández
Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Castilla-La Mancha

Ricardo Bodas Martín
Presidente de la Sala Social
Audiencia Nacional

José Manuel López Gómez
Profesor Asociado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla

Antonio Martín Valverde
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Magistrado del Tribunal Supremo (Sala de lo Social)

Remedios Roqueta Buj
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de València

Patrocinio Rodríguez-Ramos Velasco
Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla

Ángel Gonzalo Bendicho
Profesor Asociado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Zaragoza

Olga Calvo Borja
Técnica de personal y Recursos Humanos
Ayuntamiento de Calatayud