

DL

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*
Universidad de Zaragoza

Olga Calvo Borja**
Ayuntamiento de Calatayud

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. –II. EL EMPLEO PÚBLICO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL –III. INSTRUMENTOS DE REESTRUCTURACIÓN QUE PUEDEN APLICARSE AL PERSONAL LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. PARTICULARIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. III.1. Modificación de condiciones de trabajo. III.1.1. Movilidad funcional y geográfica. III.1.2. Modificación sustancial de condiciones de trabajo. III.2. Extinción de la Relación laboral. III.2.1. Consideraciones generales. III. 2.2. La causa de la extinción.

RESUMEN

La presente ponencia tiene por objeto señalar las particularidades que se aprecia en el régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones Locales, lo que incide en la aplicación de las actuaciones normativas en materia de medidas de racionalización y modificación de las relaciones laborales en el sector público. Así, se analizan algunas cuestiones en las que queda de manifiesto la incidencia del actual régimen jurídico del personal laboral al servicio de las Administraciones Locales, partiendo de la hipótesis de la oportunidad de que en la próxima reforma de la Administración Local se abordara la cuestión del empleo público en este ámbito, al objeto de equipararlo, en lo posible, al del resto del sector público.

I. INTRODUCCIÓN

Al hilo de la interesante jornada que tuvo lugar el pasado viernes 1 de febrero de 2013, organizada por la AEDTSS, se plantean una serie de cuestiones que, en su momento, pueden ser tratadas con una mayor exhaustividad y que, en este momento, se presentan como germen para una reflexión más amplia.

* Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Calatayud. Profesor Asociado del Departamento de Derecho de la Empresa. Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

** Técnica de Personal y Recursos Humanos del Ayuntamiento de Calatayud.

En un primer lugar, y partiendo del planteamiento general de las “Reestructuraciones en las Administraciones Públicas”, se quieren reconducir las cuestiones tratadas de forma general en la jornada al ámbito específico de la Administración Local. Es cierto que la Administración Local forma parte del sector público, pero determinados aspectos de la gestión de su personal se articulan en la Ley de Bases de Régimen Local y las correspondientes Leyes de la Función Pública de las Comunidades Autónomas que sean de aplicación a cada municipio.

II. EL EMPLEO PÚBLICO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Si ya de por sí el régimen general del empleado público es proceloso, en el ámbito de la Administración Local se deben tener en cuenta las especificidades del personal al servicio de aquella. En un momento en el que está sobre la mesa la modificación del Régimen Local, tal vez sería momento de adaptar el régimen del personal al servicio de la Administración Local al del resto de Administraciones.

Sin perjuicio de lo anterior, en los momentos actuales, al abordar la capacidad organizativa de reestructuración de cualquier Administración Pública, incluida la local, debemos partir del sistema general de fuentes que debe aplicarse al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, y que a la vista del artículo 7 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), sería el siguiente:

- 1.- El EBEP, en aquellos aspectos que se refiere al personal laboral o a los empleados públicos en general.
- 2.- Por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (TRET).
- 3.- Por las normas convencionales.

Sobre este punto de partida, el referido sistema debe adecuarse a la Administración Local, como así lo deja de manifiesto el artículo 3 EBEP.

III. INSTRUMENTOS DE REESTRUCTURACIÓN QUE PUEDEN APLICARSE AL PERSONAL LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. PARTICULARIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Tal y como se expuso, los instrumentos de reestructuración pueden ser:

- a) Específicos: que vendrían constituidos por la posibilidad de acudir al procedimiento de modificación sustancial de condiciones de trabajo, movilidad geográfica y movilidad funcional y despido objetivo, individual y colectivo.
- b) Genéricos: que vendrían constituidos por la finalización de los contratos, ya sea por el carácter temporal de la relación o, en caso de que la relación sea indefinida, por la concurrencia de algunas de las causas del artículo 49 TRET.

Queda de manifiesto que en el caso de las Administraciones Públicas lo relevante es concretar la causa que provoca la adopción de la medida y la forma de ejecutarla, dada la naturaleza del empleador.

III. 1. Modificación de condiciones de trabajo

III.1.1. Movilidad funcional y geográfica

En concordancia con el sistema de fuentes aplicable al personal laboral desde la promulgación del EBEP, queda de manifiesto, en relación con lo dispuesto en el artículo 83 EBEP, que la movilidad del personal laboral se articulará de conformidad con lo que establezcan los convenios

colectivos que sean de aplicación y, en su defecto por el sistema de provisión de puestos y movilidad del personal funcionario de carrera. Por ello, entendemos que los supuestos de movilidad funcional y geográfica del personal laboral se realizarán en el marco de lo que establezcan los convenios colectivos y, si no lo regulan, deberán aplicarse en los términos que se establece para los funcionarios de carrera, siendo equiparable, con el régimen que regula el TRET respecto a la movilidad funcional y geográfica, lo determinado en los artículos 71.3, 73.2, 81.2 y 81.3 del EBEP. Analizados estos preceptos comprobamos que los objetivos de la regulación contemplada, en ambos ámbitos, son similares. En este caso, no encontramos diferencias entre la aplicación de la medida en cualquiera de las Administraciones Públicas.

III.1.2. Modificación sustancial de condiciones de trabajo

Por lo que se refiere a las modificaciones sustanciales de trabajo el planteamiento anterior es distinto. En este caso, y desde el punto de vista laboral, nos referimos al cambio de condiciones que afectan, en los términos del artículo 41 TRET, a:

- a) Jornada de trabajo.
- b) Horario.
- c) Régimen de trabajo a turnos.
- d) Sistema de remuneración y cuantía salarial.
- e) Sistema de trabajo y rendimiento.
- f) Funciones, cuando excedan de los límites que para la movilidad funcional prevé el artículo 39 de esta Ley.

El EBEP no hace referencia a esta figura por lo que es necesario acudir a los convenios colectivos para comprobar si existe una regulación específica en este sentido. Así, en la Administración General del Estado, el III Convenio Único remite al procedimiento del artículo 41 TRET cuando se refiere a modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo, pero ¿qué ocurre en el marco de la Administración Local? En este caso, al no existir un convenio único de referencia, si el convenio del Ayuntamiento no dice nada se debería acudir a la misma regulación que para los funcionarios de carrera. Al contrario que lo que ocurre con los supuestos de movilidad, para la modificación de condiciones de trabajo no existe una figura equivalente en el EBEP, por lo que cabe considerar que en defecto de norma convencional que regule la modificación sustancial de condiciones de trabajo, si ésta tiene que realizarse debería hacerse por el procedimiento de modificación sustancial del artículo 41 TRET¹. En efecto, el EBEP no dice nada respecto a un procedimiento equivalente al de la modificación sustancial de condiciones de trabajo para los empleados públicos. Ello nos conduce a pensar que, en caso de producirse, la modificación de condiciones de trabajo, debidamente justificada, operaría como una potestad de organización de la Administración, pero en este caso se hablaría de modificaciones que deberían afectar esencialmente a condiciones meramente organizativas, ya que si las modificaciones fueran de tal alcance que superaran una modificación del puesto de trabajo, no de las condiciones en las que se prestan, se modificaría la Relación de Puestos de Trabajo. Por tanto, se concluye que cuando por parte de la Administración se recurra a modificar las condiciones de trabajo, aunque la decisión se encuentra dentro del ámbito de su capacidad de autoorganización, la medida deberá adoptarse por el procedimiento de modificación sustancial de condiciones de trabajo del artículo 41 TRET y siempre que la condición a modificar no conlleve una modificación del convenio ya que, en este caso, cabría entender que, debería estarse a la actual regulación del artículo 41.6 TRET.

A mayor abundamiento se señala que el EBEP contempla la posibilidad de modificar o cambiar las condiciones pactadas en los acuerdos y pactos aplicables al personal funcionario, y

¹⁰⁴ LÓPEZ GÓMEZ, J.M.: *La relación laboral especial de empleo público*, op. cit. pág. 143.

¹⁰⁵ CRUZ VILLALÓN, J.: *“El descuelgue de convenios colectivos en el personal laboral...”*, op. cit., pág. 42.

ahora en los convenios colectivos (RDL 20/2012), en los términos del artículo 34 EBEP que determina que se “garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Convenios Colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público”. Ello permite a las Administraciones Públicas modificar unilateralmente condiciones pactadas en el convenio aplicable al personal laboral cuando se den las concretas circunstancias que señala el precepto. Se quiere hacer constar que, en este caso, no estamos ante un equivalente del artículo 41.6 TRET sino una atribución ex lege a las Administraciones Públicas de modificar lo pactado en aras del interés general, sin duda sobre el carácter específico de las Administraciones en su condición de empleadores. A nivel de la Administración Local se plantea una cuestión específica que vendría dada por la determinación del órgano de gobierno que debe adoptar la medida, entendiéndose que en este caso debería ser el Pleno el que acordarse la suspensión o la modificación del convenio, ya que este órgano es el que ratifica los convenios colectivos (vg. artículo 29 Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón). Se hace constar que en este caso no se exige el concurso de los representantes legales de los trabajadores.

Otra cuestión que podría plantearse, y que también tiene una especial incidencia en el ámbito local, es la diversidad de regímenes jurídicos para determinar los instrumentos negociados de determinación de condiciones de trabajo. En efecto, en la Administración Local normalmente las condiciones de trabajo pactadas son las mismas para los funcionarios que para el personal laboral, toda vez que si bien se firman pactos o convenios, las negociaciones suelen marchar parejas. No obstante, como se ha comentado, el régimen jurídico de los convenios se determina en el TRET y el de los pactos o acuerdos en el EBEP, si bien en algunos aspectos existe una regulación conjunta. Actualmente, esta pretendida uniformidad negociadora puede verse afectada con la modificación del artículo 86.3 TRET referido a la vigencia de los convenios. En efecto, con esta regulación puede darse que finalizada la vigencia del convenio y no alcanzado acuerdo aquel pierda su vigencia y sin embargo permanezca la del pacto. Un medio para equiparar de nuevo las condiciones de trabajo sería modificar el pacto, lo que hace pensar si esta modificación, ante la imposibilidad de acuerdo, podría adoptarse de forma unilateral por la vía del artículo 34 EBEP alegando como causa la necesidad de equiparar condiciones, configurada en este sentido como una causa de interés general.

III.2. Extinción de la Relación laboral

III.2.1. Consideraciones generales

El vínculo de la relación laboral con una Administración Pública se puede extinguir con referencia a los supuestos contemplados en el artículo 49 TRET, y teniendo en cuenta que no procederán los supuestos que sean contradictorios con la naturaleza jurídica del empleador. Salvada esta consideración, el contrato del personal laboral en las Administraciones Públicas se puede extinguir:

- Por la finalización de la vigencia del contrato temporal.
- Por las causa válidamente consignadas en el contrato.
- Como consecuencia de un despido disciplinario en los términos que regula el EBEP.
- Por extinción del contrato por causas objetivas y específicamente causas económicas.

Los supuestos que afectan en este momento a nuestro objeto de estudio, como instrumentos de reestructuración, son la finalización de la vigencia del contrato, las causas válidamente consignadas en el contrato y la extinción por causas económicas. En principio, la extinción por los dos primeros supuestos no requiere otro procedimiento que el preaviso al producirse la causa y el pago, en su caso, de la indemnización que pudiera corresponder.

Por lo que se refiere a la extinción por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas desde la promulgación de la Ley 3/2012 y, posteriormente, el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada, queda clara la posibilidad de recurrir a la extinción de contratos del personal laboral, acreditando causas económicas, técnicas, organizativas y de producción. Se quiere dejar de manifiesto que no se admite la suspensión de contratos ni la reducción de jornada en las Administraciones Públicas. Por tanto, queda clara la posibilidad de articular un expediente de regulación de empleo para extinguir contratos en el marco de la normativa señalada. No obstante deben tenerse en cuenta los distintos tipos de personal laboral, temporal, indefinido o fijo. Cabe decir que respecto a los trabajadores fijos siempre se ha determinado un grado de permanencia similar al de los funcionarios, pero ello no excluiría que, si existiera causa, se pudiera recurrir a la extinción y no fuera posible otra forma de reestructuración, en relación con ese puesto de trabajo.

Por lo señalado, la causa para extinguir los contratos laborales estaría muy vinculada a la imposibilidad de mantener los puestos de trabajo, que se amortizarían por causa económica, organizativa, técnica o productiva, y ésta incidiría de forma específica sobre los personal laboral considerado como indefinido ya que sobre el derecho preferente de los laborales fijos, su relación laboral se mantendría sin perjuicio de que operaran otras acciones de reestructuración. Ello no sería óbice, como se ha señalado para que de ser necesario se acudiera a la extinción por las causas económicas, técnicas, organizativas o productivas también para los laborales fijos. Ante esta situación se piensa en una hipotética modificación del régimen local que implique una drástica disminución de competencias municipales y de municipios, en cuyo caso la reestructuración de la administración local se intuye de una amplitud sin precedentes, que sin duda afectaría a todo el personal laboral, tanto fijo como indefinido.

Otra cuestión sería el despido individual del personal laboral, y nada impide entender que las Administraciones Públicas pueden acudir al despido objetivo del artículo 52.c) TRET, de carácter individual cuando se den las causas del artículo 51 TRET. A nuestro entender, de existir causa podría operar la extinción por causas objetivas de carácter individual sobre el personal laboral, debiendo igualmente hacer referencia a las clases de personal laboral, fijo o indefinido, si bien y siguiendo la pauta marcada para el despido colectivo, respecto al derecho de preferencia, la extinción del personal laboral fijo podría operar, evidentemente por existencia de causa, y cuando no hubieran podido aplicarse otras medidas de reestructuración menos intensas. Continuando con el análisis, según algunos planteamientos doctrinales² para extinguir el contrato del personal laboral indefinido, sería suficiente la amortización de la plaza, su cobertura por procedimiento selectivo para cubrir la vacante de forma definitiva o su funcionarización. En este sentido, la STS de 14 Marzo de 2002 considera la validez del cese por amortización de la plaza ocupada por lo que no es necesario seguir los trámites previstos para la extinción del contrato por causas objetivas.

Por lo tanto, sobre este planteamiento, cabrían distintos procedimientos, como se señalaba al principio, de reestructuración del personal al servicio de las Administraciones Públicas y por ende en la Administración Local, con el siguiente alcance:

- 1) Reestructuración de plantillas por la extinción de los contratos temporales que se hubieran concertado de conformidad con el art. 15 TRET.
- 2) Reestructuración de plantillas que afecten a contratos en fraude de Ley, ex artículo 15 apartados 2 y 3 TRET, que se hubieran transformado en contratos indefinidos y no fijos. En estos casos, y a la vista de las posiciones doctrinales y jurisprudenciales que han valorado

² Vid. LÓPEZ GÓMEZ, J.M: *La Relación Laboral Especial de Empleo Público*, Ed. Civitas, Madrid 2009, págs. 198, 199, 200.

esta cuestión, entendemos que la reestructuración podría venir por los siguientes procedimientos:

a) De un lado, proceder a la cobertura del puesto de carácter fijo o incluir la plaza en un proceso de funcionarización, de tal manera que la transformación de plaza implicará su desaparición como personal laboral, pudiendo, eso sí, el personal que la ocupa, optar a su cobertura en el proceso correspondiente.

b) En el caso de que la plaza se amortizara, entendemos que, en un primer lugar, se procedería a amortizar la plaza mediante el correspondiente procedimiento, que requiere el concurso de la representación de los trabajadores, y la aprobación de la nueva RPT por el Pleno de la Corporación. Realizada la amortización, consideramos que procedería acudir al despido por causas objetivas, ya fuera individual o colectivo. Algunos sectores consideran que esta amortización se considera por sí misma causa de extinción del contrato ya que el hecho de que el contrato sea indefinido no implica la conversión en contrato fijo de plantilla, pero se entiende que en aras de la seguridad jurídica y siendo que el carácter indefinido se ha adquirido por fraude de ley en la contratación, sería más adecuado acudir al despido por causas objetivas. Esta idea estaría en concordancia con el hecho de que, a la vista de la regulación actual, el despido colectivo en la Administración estaría pensado, fundamentalmente, para el personal laboral indefinido, si consideramos el derecho de preferencia, que como ya se ha mencionado se establece para el personal laboral fijo.

3) Reestructuración de plantillas que afecten al personal laboral, sin perjuicio del derecho de preferencia establecido para el personal laboral en caso de plantear la extinción por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas.

III.2.2. La causa de la extinción

Una cuestión de interés, y en función de la naturaleza jurídica del empleador, sería la causa para acreditar la extinción por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas. La causa económica queda clara en la regulación actual y, por lo que respecta a las causas organizativas, técnicas o productivas esta quedaría acreditada por la necesidad de prescindir de puestos de trabajo por modificaciones en la estructura organizativa, actuando, de un lado, bajo los principios generales de eficacia y de eficiencia y, de otro, en el ejercicio de potestades administrativas y entre ellas especialmente la facultad de autoorganización. Estas causas, en última instancia estarían, de forma directa o indirecta, vinculadas a la situación económica. En cualquier caso, la primera consecuencia de la constatación de la causa sería la amortización de puestos de trabajo que debe llevarse a cabo previamente mediante una actuación administrativa recurrible ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

En efecto, para poder adoptar el acuerdo extintivo, ya sea individual o colectivo, debe previamente procederse, por el procedimiento adecuado, a la amortización de plazas y a modificar la RPT, ya sea por causa económicas o por causa de organización, o normalmente por ambas, al dejarse, por ejemplo de prestarse determinados servicios, de tal manera que, una vez admitida la amortización, ésta sea causa acreditada para proceder a la extinción de la relación laboral, sin perjuicio de alegar otras causas. Esto nos lleva a una nueva cuestión de análisis: para una misma consecuencia, han de entender dos jurisdicciones distintas, condicionándose ambas. En efecto, la modificación de la RPT puede ser recurrida en vía contenciosa administrativa, lo que sin duda condicionaría a la medida tomada en el ámbito laboral.