

# EL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

**Jorge Pérez**

**Santiago de Compostela, Mayo de 2010**

# EL EBEP

## ASPECTOS GENERALES

# Precedentes:

- Ley de Funcionarios Civiles del Estado (1964). Limitación a modestas actividades manuales (ej: fábricas militares):  
*“contratados de acuerdo con la legislación laboral, la cual les será plenamente aplicable”*
- Ley 30/1984 (LMRFP), admite un régimen laboral paralelo al funcionarial, que posibilita el auge del primero

## DISTRIBUCIÓN DE EFECTIVOS POR CLASE DE PERSONAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

	Funcionarios	Personal Laboral	Otro Personal	TOTAL
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	441.807	129.859	11.781	583.447
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	877.640	153.442	314.495	1.345.577
ADMINISTRACIÓN LOCAL	214.165	368.029	44.898	627.092
UNIVERSIDADES	63.304	35.621	3.969	102.894
<b>TOTAL DE LAS ADMINISTRACIONES</b>	<b>1.596.916</b>	<b>686.951</b>	<b>375.143</b>	<b>2.659.010</b>

# JURISPRUDENCIA TC

- STC 99/87 da prevalencia al empleo funcionarial, y admite el laboral en determinados casos, tasados por Ley (15.1c LMRFP)
- STC 37/2002 admite en el ámbito de la función pública local (Cataluña) la fórmula genérica “el ejercicio de aquellas funciones no decisorias o que no impliquen una especial responsabilidad”.

# TENSIONES

- Inseguridad derivada de los dos ámbitos normativos:
  - Derecho del Trabajo: relación laboral
  - Derecho Administrativo: vinculaciones constitucionales del empleador-Administración
- » COMISIÓN DE EXPERTOS: No es posible el sometimiento de esta peculiar relación laboral, sin más, al Derecho del Trabajo

# La relación laboral en las Administraciones Públicas

- Art. 2.1 TRLET: relaciones laborales especiales son las así declaradas por una Ley
- EBEP: no declara esta relación laboral como especial, si bien la dota de especiales características

» TOMAS SALA FRANCO habla de “**relación laboral especial de empleo público**”

# ENCAJE EN EL EBEP

- Art. 11.1: “Es personal laboral el que en virtud de **contrato** de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las **modalidades** de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser **fijo**, por tiempo **indefinido** o **temporal**”

# MODALIDADES CONTRACTUALES BÁSICAS

**INDEFINIDOS**  
(T. Completo o  
T. Parcial)

- ORDINARIO
- Fomento de la Contratación Indefinida

**TEMPORALES**  
(T. Completo o  
T. Parcial)

- Causales art. 15 TRLET
- Fomento del empleo (discapacitados)
- Formativos

NO LEY 43/2006

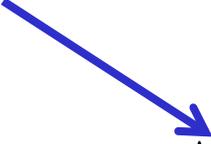
# DELIMITACIÓN



- 11.2: “Las **Leyes de Función Pública** que se dicten en desarrollo de este Estatuto establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral, respetando en todo caso lo establecido en el artículo 9.2”



» En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las **potestades públicas** o en la salvaguardia de los **intereses generales del Estado** y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos



- AGE: art. 15.1.c LMRFP

- Cataluña: DL 1/1997, art. 30

- Galicia: art. 27.2 DL 1/2008:

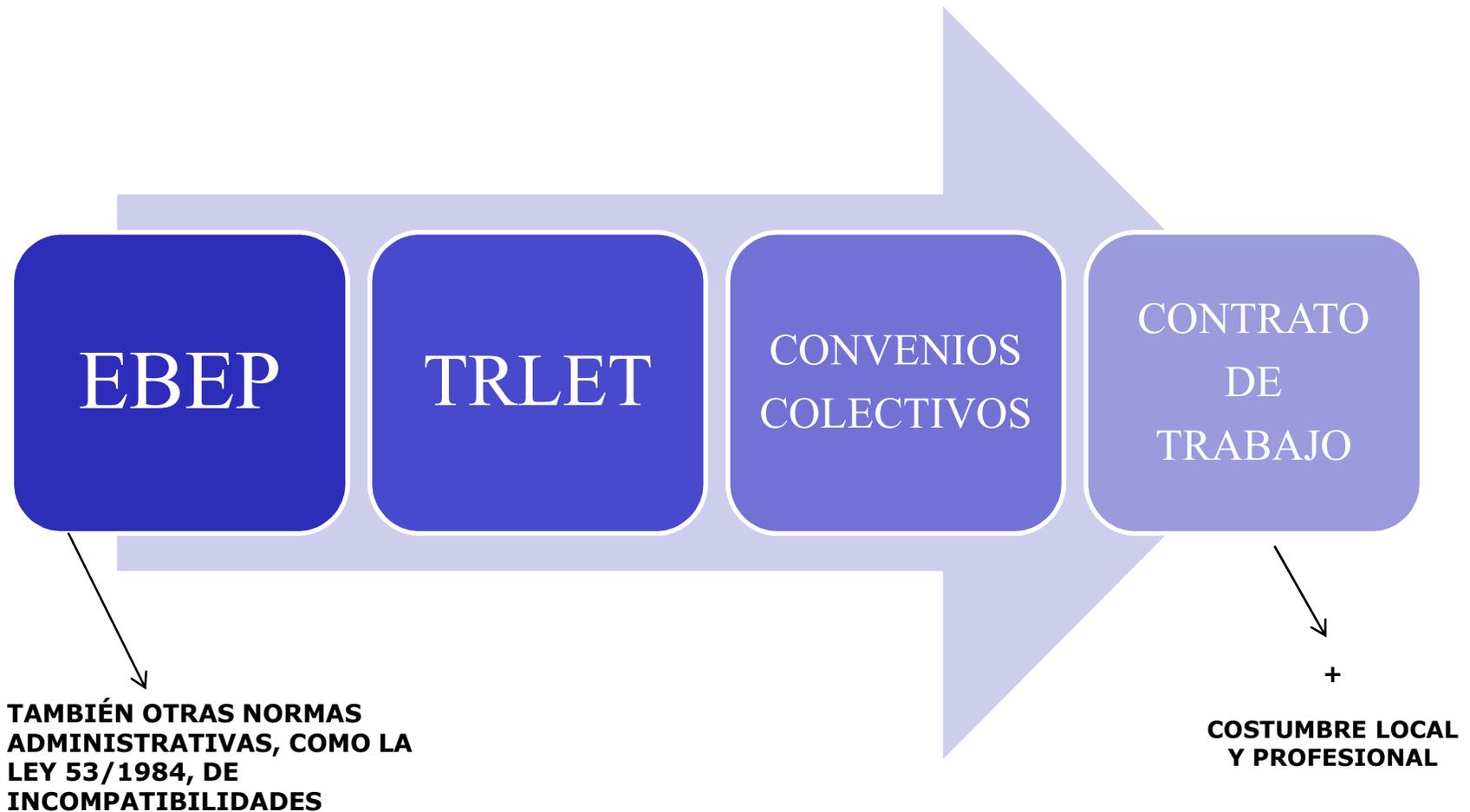
- » Los puestos de naturaleza **no permanente** y aquellos en los que sus actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.
- » Los puestos en los que sus actividades sean propias de **oficios**.
- » Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran **conocimientos técnicos especializados** cuando no existan cuerpos o escalas de personal funcionario en los que las personas integrantes tengan la preparación específica necesaria para su desempeño.
- » Los puestos de carácter **instrumental** correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, y artes gráficas, así como los puestos de las áreas de expresión artística.
- » Los puestos de trabajo de **organismos autónomos** de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, excepto aquellos que impliquen ejercicio de la autoridad, inspección o control correspondiente a la consellería a la que estén adscritos, que se reservan al personal funcionario.
- » Los de prestación directa de **servicios sociales y protección de la infancia**.

# RÉGIMEN JURÍDICO

- Art. 7: “El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, **además de por la legislación laboral** y por las demás normas **convencionalmente** aplicables, por los preceptos de este **Estatuto que así lo dispongan**”

- » DIFICULTAD DE DETERMINACIÓN DE LA FUENTE (“además de...”)
- » CONCURRENCIA DE FUENTES PROPIAS DEL DERECHO DEL TRABAJO (TRLET, CONVENIOS) CON EL EBEP, QUE NO ES UNA NORMA LABORAL

# NORMATIVA APLICABLE



# ¿Normativa autonómica?

- Las Leyes de Función Pública de las CCAA no podrán regular la relación laboral en las Administraciones Públicas (monopolio normativo del Estado, art. 149.1.7 CE)

# ÁMBITOS COMUNES FUNCIONARIOS/P. LABORAL

- Derechos individuales (art. 14)
- Derechos individuales ejercidos colectivamente (art. 15)
  - » CON AJUSTE A LA NATURALEZA DE LA RELACIÓN DE SERVICIO, EN CADA CASO
- Acceso al empleo público (arts. 55 y siguientes): tanto los principios rectores como los requisitos de acceso son comunes

# Las personas con discapacidad

- Reserva de empleo genérica del 2 por 100: 38.1 de la LISMI (“las empresas públicas y privadas que empleen a un número de 50 o más trabajadores)
- Reserva de empleo público del 5%: art. 59 EBEP. Se refiere a las convocatorias y afecta tanto a funcionarios como a personal laboral (interpretación derivada de las limitaciones constitucionales del empleador)

# VALORACIÓN GENERAL

- El EBEP justifica el mantenimiento de la situación preexistente (funcionarios/laborales) en su propia existencia: “no debe desconocerse que un porcentaje significativo de los empleados públicos tienen la condición de personal laboral, conforme a la legislación vigente”

- Reconoce, sin embargo, que la tendencia a la expansión del régimen laboral tiene relación con la “flexibilidad” que introduce en el empleo público.

- No obstante, resalta las vinculaciones constitucionales del empleo público (mérito, capacidad, igualdad, objetividad...) que afectan a las relaciones laborales en las Administraciones Públicas.

# **El fraude de ley en la contratación laboral**

# Conflicto

Art. 15.3 TRLET: “Se presumirán por tiempo indefinido los contratos temporales celebrados en fraude de ley”

Principios constitucionales del empleo público:

**Mérito**

**Capacidad**

**Igualdad**

**Publicidad**

# Tratamiento normativo

- Ley de Funcionarios civiles del Estado: ausente
- Ley 30/1984: ausente, a pesar de que el 15.7 del ET entonces vigente (Ley 8/80) recogía la presunción
- EBEP: sorprendentemente, ausente, salvo por la sutileza del 11.1, al distinguir entre “indefinido” y “fijo”.
  - » COMITÉ DE EXPERTOS: recomendó un control previo, con informe del órgano competente sobre la prórroga de un contrato temporal. Devenía responsable el órgano que contrataba.

# LÍNEAS JURISPRUDENCIALES: Consecuencias del Fraude de Ley

1	2	3	4
<ul style="list-style-type: none"><li>• Inaplicabilidad en la Administración Pública</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Improcedencia con derecho de opción, igual que en la empresa privada</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Improcedencia con indemnización</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Improcedencia con readmisión, pero sin carácter fijo</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• STS 06.05.86</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• STS 28.11.89</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• STS 8.11.95</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• STS 7.11.96</li></ul>

ACTUAL

# Jurisprudencia más reciente

- STS 14.12.2009, STS 04.02.2010, STS 10.03.2010, entre otras:
  - *“El reconocimiento de la condición de indefinido no fijo preserva la cobertura del puesto de trabajo de acuerdo con los principios constitucionales”*
  - *“Si se otorga la condición de fijo por el mero hecho de haber sido contratado temporalmente por un determinado periodo de tiempo, los puestos de trabajo afectados se habrán cubierto sin respetar la igualdad de acceso de todos los ciudadanos y sin aplicar las reglas de selección en función del mérito y la capacidad”*

# El valor del “precedente”

- Incluso si alguna Administración Pública ha dotado de firmeza a un empleado público ante un fraude de ley, no puede ser invocado posteriormente por otro afectado:
  - *“Si lo ha hecho y ello perjudica a la actora o a otros interesados, la solución será la impugnación de esas decisiones con la exigencia de las responsabilidades que procedan, no su generalización a otros supuestos en contra de la Constitución y las leyes”*

# Papel de los convenios colectivos

- *“Lo que se autoriza a éstos –art. 83 EBEP- es a concretar los procedimientos de selección que garanticen la aplicación de esos principios en el ámbito del empleo público laboral, pero no a establecer formas de reclutamiento de personal que contraríen las exigencias constitucionales de igualdad, capacidad y mérito, pues tanto el número 1 del artículo 55 como su número 2 , sobre los principios de los procesos de selección, son aplicables a todo el empleo público” (STS 04.02.2010)*

# CONSECUENCIAS

- Esto implica que el contrato se considerará indefinido, pero sin consolidación la “fijeza”, que solo puede alcanzarse mediante procesos selectivos...
  - La AP deberá proveer ese puesto, y una vez provisto, existirá causa lícita para extinguir aquel contrato (STS 20.1.98 en unificación de doctrina),  
**SIN DERECHO A INDEMNIZACIÓN**

# **La extinción del contrato de trabajo**

# EBEP

- EL Capítulo II del Título IV “Pérdida de la relación de servicio” hace referencia únicamente a funcionarios, sin citar al personal laboral
  - » Parece, pues, que es de aplicación al personal laboral la legislación laboral sin especialidades: arts. 49 y sgs. del TRLET (art. 7 EBEP)

# Cuestiones básicas (1)

- Alcance de los principios constitucionales (mérito, capacidad, igualdad).

**» El respeto de estos principios en el acceso parece implicar su respeto en la extinción**

# Cuestiones básicas (II)

- Interdicción de la arbitrariedad de las Administraciones Públicas (art. 9.3 CE.
  - TOMÁS SALA FRANCO llega a concluir la nulidad de todo despido injustificado en una Administración Pública
  - La COMISIÓN DE EXPERTOS recomendó también la supresión de la figura del despido improcedente:
    - » Vulnera la actuación por razones justificadas de interés público de la Administración
    - » Atenta contra los principios de mérito y capacidad

# Plasmación en el EBEP

- No se recoge la recomendación de suprimir el despido improcedente.
- No obstante, el art, 96.2 exige “*la readmisión del personal laboral fijo cuando sea declarado improcedente el despido acordado como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave*”

**CENSURABLES  
LIMITACIONES**

**Superación:  
Jurisprudencia,  
por aplicación de  
los principios  
constitucionales**

## Art. 52.c) TRLET:

### La extinción por causas objetivas

- “Cuando exista la necesidad objetivamente acreditada de amortizar puestos de trabajo por alguna de las causas previstas en el artículo 51.1 de esta Ley y en número inferior al establecido en el mismo”

» CAUSAS DEL 51.1: **económicas, técnicas, organizativas o de producción**

# Delimitación de la causa

- “A tal efecto, el empresario acreditará la decisión extintiva en causas **económicas**, con el fin de contribuir a la superación de situaciones económicas negativas, o en causas **técnicas, organizativas o de producción**, para superar las dificultades que impidan el buen funcionamiento de la empresa, ya sea por su posición competitiva en el mercado o por exigencias de la demanda, a través de una mejor organización de los recursos”

# Dudoso encaje de este supuesto en las Administraciones Públicas

- Causa económica: “situaciones económicas negativas”; el TS (STS 11.06.2008) habla de “pérdidas cuantiosas y reiteradas”
  - Restantes causas:
    - “buen funcionamiento de la empresa”
    - “posición competitiva en el mercado”
    - “exigencias de la demanda”
- » IDEAL CONCEPCIÓN O NOCIÓN DE EMPRESA, al que la Administración Pública es ajeno (GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ)

# Jurisprudencia TS

- No se ha opuesto a esta forma extintiva, desde las Sentencias de 4 de julio de 1996 y 17 de julio de 1998

# Criterios en los TSJ

- Abundante casuística, especialmente en el ámbito de la Administración Local.
- Se invoca la presencia del “interés general” en lugar del “ánimo de lucro” en la posición de la Administración como empleador
- La medida extintiva debe favorecer al interés general y al servicio público (juicio de racionalidad)
  - » STSJ de Extremadura de 21 de marzo de 1997 , STSJ de Andalucía (Sevilla) de 25 de abril de 1997 , STSJ de la Comunidad Valenciana de 26 de septiembre de 1997 , STSJ de Extremadura de 18 de mayo de 1998 , STSJ de Cataluña de 2 de octubre de 1998, STSJ de Aragón de 8 de mayo de 1999

# STSJ Aragón 8.5.99

- “Sujeta una Administración, empleadora en régimen laboral, a las normas del derecho laboral, nada impide la aplicación de las formas de extinción antedichas, sin perjuicio de que la **peculiaridad** de la empresa incide en el examen de los requisitos legales, en cuanto que las causas organizativas o económicas habrán de estudiarse conforme a la naturaleza pública de la entidad pública empleadora, con distinto alcance que en el ámbito de la empresa mercantil, pues no es el ánimo de lucro, sino el **interés general o el servicio público**, lo que constituye su causa y finalidad”

# Despido colectivo (art. 51 TRLET)

- Idénticos argumentos de fondo para cuestionar su aplicabilidad en el caso de las Administraciones Públicas
- Algunos supuestos prácticos planteados:
  - Valenciana de la Concepción (Sevilla), 2008. Desestimado por la Junta de Andalucía
  - Almensilla (Sevilla), 2008. El primer ERE rechazado, el segundo autorizado por la Junta de Andalucía (acuerdo con representantes de los T)
    - Otros ayuntamientos que han presentado ERE: Huércal (Almería), Escacena del Campo (Huelva)Galdar, Ingenio, Barlovento (Gran Canaria), Jerez de la Frontera, La Línea de la Concepción (Cádiz)

# Conclusiones

- Inseguridad jurídica provocada por la indefinición del EBEP en materia de extinción de los contratos de trabajo
- Necesidad de articular mecanismos de determinación de las causas objetivas de extinción de los contratos de trabajo en las Administraciones Públicas (difícil encaje con el contenido del TRLET)
- Utilización de los Planes de Empleo para establecer las condiciones de extinción en estos casos