

## Ética e emprego público en tempos de incerteza

### Ética y empleo público en tiempos de incertidumbre

#### Ethics and public employment with times of uncertainty



MANUEL VILLORIA MENDIETA

Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración  
Universidade Rey Juan Carlos (Madrid, España)  
manuel.villoria@urjc.es

Recibido: 10/06/2015 | Aceptado: 04/11/2015

Regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

**Resumo:** *Este texto, baseado na literatura sobre a ruptura do contrato psicolóxico, realiza unha reflexión sobre os posibles efectos que a situación actual do emprego público —sometido a importantes recortes salariais e de dereitos— puidese ter no comportamento dos empregados públicos en España. A este risco para o bo goberno, súmase a percepción xeneralizada de corrupción política entre os propios funcionarios e, ata certo punto, a tradicional debilidade da nosa cultura da legalidade. Para facer fronte a esta perigosa situación, cómpre realzar a importancia do clima ético nas organizacións, un clima que se reforza coa formación en ética e o desenvolvemento de políticas de integridade organizativas.*

**Palabras clave:** *contrato psicolóxico, cultura da legalidade, corrupción, clima ético, servizo público, dereitos laborais.*

**Resumen:** *Este texto, basado en la literatura sobre la ruptura del contrato psicológico, realiza una reflexión sobre los posibles efectos que la situación actual del empleo público —sometido a importantes recortes salariales y de derecho— pudiera tener en el comportamiento de los empleados públicos en España. A este riesgo para el buen gobierno, se suma la percepción generalizada de corrupción política entre los propios funcionarios y, hasta cierto punto, la tradicional debilidad de nuestra cultura de la legalidad. Para hacer frente a esta peligrosa situación, es preciso realzar la importancia del clima ético en las organizaciones, un clima que se refuerza con la formación en ética y el desarrollo de políticas de integridad organizativas.*

**Palabras clave:** *contrato psicológico, cultura de la legalidad, corrupción, clima ético, servicio público, derechos laborales.*

**Abstract:** *This article, based on the academic literature on the breach of the psychological contract, studies the possible relationship between the current situation of the public employment —submitted to important wage cuts and of right— and the professional behaviour of public employees in Spain. The high perception of political corruption among public employees and the traditional weak level of the “culture of legality” among Spanish citizens add risks to the previously mentioned breach of the psychological contract. To confront these risks it is necessary to highlight*

*the importance of building an ethical climate in public organizations through ethics training and the implementation of organizational integrity frameworks.*

**Key words:** *psychological contract, culture of legality, ethical climate, public service, work rights.*

**Índice:** 1. Introducción. 2. Los incentivos a los comportamientos antiproductivos: los riesgos. 3. El clima ético como respuesta. 4. La cultura de la legalidad como respuesta. 5. La ética como barrera a las conductas antiproductivas. 6. Los marcos de integridad en las organizaciones. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

## 1 Introducción

Cuando comencé a pensar en este texto la pregunta fundamental que me hacía era la de qué podría yo aportar con mis estudios a un conjunto tan excelente de especialistas en Derecho del Trabajo y otros juristas de reconocido prestigio como los que se juntan en este volumen. Al final, me embarqué en este conjunto de reflexiones que, espero, ayuden a entender un poco mejor cómo incorporar la reflexión ética en el servicio público y cómo promocionar la integridad a través de instituciones jurídicas, diseños organizativos y prácticas informales.

Es cierto que vivimos tiempos de incertidumbre, la crisis económica ha afectado profundamente a nuestras vidas y a las de nuestros familiares, ha alterado algunas de nuestras actitudes y ha, incluso, hecho flaquear algunas de nuestras creencias. Esta crisis económica ha conllevado un conjunto de medidas que, más allá de su necesidad, sumadas, nos ofrecen un panorama ciertamente desolador para los derechos de los empleados públicos. Así:

- 1) El Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, contiene una reducción de la masa salarial.

«... En el primer capítulo, se recogen las disposiciones encaminadas a reducir, con criterios de progresividad, la masa salarial del sector público en un 5 por 100 en términos anuales. Por su parte, el capítulo II suspende la revalorización de las pensiones públicas para el año 2011, excluyendo las no contributivas y las pensiones mínimas. El capítulo III suprime, para los nuevos solicitantes, la retroactividad del pago de prestaciones por dependencia al día de presentación de la solicitud. Asimismo, el capítulo IV deja sin efecto la prestación por nacimiento o adopción de 2.500 euros a partir del 1 de enero de 2011. El capítulo V establece una revisión del precio de los medicamentos excluidos del sistema de precios de referencia...».

- 2) Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera.

El artículo 3º **procede a congelar la incorporación de nuevo personal** a lo largo de 2012. Esta congelación afecta a las Ofertas de Empleo Público de personal funcionario, de los procesos de consolidación de empleo (a que se refiere la disposición transitoria cuarta del EBEP), a la contratación de personal temporal, al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos... Fuera de esta congelación, **la segunda medida es la amortización** en departamentos, organismos autónomos, agencias estatales, entidades públicas empresariales y resto de los organismos públicos y entes

---

1 PALOMAR OLMEDA, A., *Planificación del empleo público e instrumentos de flexibilización y racionalización*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2015.

del sector público estatal, un número equivalente de plazas al de las jubilaciones que se produzcan. Por su parte, el artículo 4º **procede a la reordenación del tiempo de trabajo** de los empleados públicos de forma que, a partir del 1 de enero de 2012, y para el conjunto del sector público estatal, la jornada ordinaria tendrá un promedio semanal no inferior a las 37.30 horas<sup>2</sup>.

- 3) Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

El artículo 1º del RDL fija las incompatibilidades entre las pensiones indemnizatorias, compensatorias y similares de los altos cargos. Por su parte, el artículo 2º del RDL determina la suspensión de la paga extraordinaria. Este régimen se completa con la modificación del EBEP en materia de negociación colectiva, representación y participación, en concreto, se establece 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". Por su parte, el artículo 8 modifica los artículos 48 y 50 del EBEP relativos al régimen de permisos de los funcionarios públicos. El artículo 9 del RDL se refiere a la prestación económica en la situación de incapacidad temporal, estableciendo, entre otras medidas, que, para contingencias comunes, "durante los tres primeros días, se podrá reconocer un complemento retributivo hasta alcanzar como máximo el cincuenta por ciento de las retribuciones que se vengán percibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad. Desde el día cuarto hasta el vigésimo, ambos inclusive, el complemento que se pueda sumar a la prestación económica reconocida por la Seguridad Social deberá ser tal que, en ningún caso, sumadas ambas cantidades, se supere el setenta y cinco por ciento de las retribuciones que vinieran correspondiendo a dicho personal en el mes anterior al de causarse la incapacidad". Esta batería de reformas se completa en el artículo 10 con la reducción de los créditos y permisos sindicales.

A todas estas medidas, habría que añadir lo establecido en las sucesivas leyes de presupuestos sobre oferta de empleo o congelación salarial. Y, cómo no, la falta de desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que ha quedado como un referente vacío, con la consiguiente inseguridad jurídica e institucional. El EBEP no ha sido desarrollado por la propia AGE y, a nivel autonómico, sólo ha sido íntegramente desarrollado en las Comunidades Autónomas de Valencia y en la de Castilla-La Mancha.

Ante esta situación, una de las preguntas clave que, desde la gestión pública, habría que hacerse es ¿Cómo afectan estos cambios (1) a la motivación del personal y (2) al posible desarrollo de conductas antiproductivas? Y si la respuesta fuera negativa, es decir, que pudieran producirse fenómenos de desmotivación y de ruptura del contrato psicológico ¿Cuál sería la estrategia de minimización de daños más adecuada?

<sup>2</sup> Con carácter general, ARROYO YANES, L.M., *La ordenación del tiempo de trabajo en la Administración Pública*, Tirant lo Blanch, Sevilla, 2000.

## 2 Los incentivos a los comportamientos antiproductivos: los riesgos

De acuerdo a la literatura sobre **contrato psicológico**, existen distintas fases en la generación del mismo<sup>3</sup>. En la primera fase, las reglas y valores sociales indican lo que cabe esperar de un empleo (en este caso, en el sector público). En la segunda fase, se especifican las promesas y expectativas para un trabajo concreto, mediante el reclutamiento y selección. En la tercera fase se clarifican y concretan las promesas mediante la socialización. Finalmente, se van cumpliendo, o no, las promesas en la relación de trabajo. Es cierto que la ruptura de este contrato psicológico produce efectos diferentes en función de variables independientes diferentes; así, depende de valores sociales, del entorno económico, de los valores organizacionales, o de características personales, como la personalidad o la estrategia de carrera, etc. En todo caso, el grado de cumplimiento o incumplimiento de las promesas y compromisos entre trabajador y empresa "tiene importantes repercusiones sobre las actitudes, respuestas emocionales y comportamientos de cada una de las partes"<sup>4</sup>. En concreto, se han identificado cinco respuestas potenciales a la violación del contrato: queja, silencio, retirada, destrucción y salida. También, se han detectado efectos negativos sobre la salud laboral y el estrés, así como sobre el absentismo y el bienestar psicológico. Pues bien, en un estudio sobre el sector educativo en cinco países europeos se ha podido demostrar, de forma rigurosa, que la ruptura del contrato psicológico afecta negativamente a la implicación en el trabajo, a la satisfacción laboral y a la salud en general, sin que el hecho de trabajar en el sector público reduzca los efectos negativos, antes al contrario, las respuestas negativas a la ruptura son más fuertes en el sector público que en el privado<sup>5</sup>. En suma, que la ruptura del contrato psicológico, en la medida que existe, es un riesgo para el desarrollo de conductas antiproductivas en el sector público y, de todas ellas, la más peligrosa es la corrupción.

En relación al fenómeno de la corrupción, y frente a los tópicos existentes, podemos afirmar que no existe un elevado nivel de corrupción entre los empleados públicos en España; otra cosa es el nivel de corrupción entre los responsables políticos. Para demostrar esta afirmación usaré algunos datos de encuestas de victimización repetidas durante siete oleadas a través del Global Corruption Barometer de Transparency International. En estas encuestas, hechas a ciudadanos directamente, se pregunta, entre otras cosas, si "usted o alguien de su familia ha tenido que pagar, de alguna forma, un soborno en los últimos doce meses" para poder acceder a muy diferentes servicios públicos, desde la educación a la concesión de licencias urbanísticas. Pues bien, los datos de España son muy parecidos a los de Alemania, Suiza, Noruega e, incluso, Finlandia (ver tabla 1, más abajo). No más del 2% de los encuestados reconoce ese pago, mientras que en Rumanía está en el 17% y en Grecia en el 22%. Esta baja victimización mide la corrupción del funcionariado y, por lo que vemos, esta es baja en España y no muy diferente de la de los países menos corruptos del mundo. La sombra está en la Administración local, donde sube algo más que en el resto, pero en general parece que el modelo meritocrático weberiano, donde se impone, reduce las posibilidades de corrupción de forma significativa. Por ello, reforzarlo (sobre todo en la Administración local y entes ins-

3 ROUSSEAU, D.M., "Schema, promise and mutuality: the building blocks of the psychological contract", *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, n. 74, 2001, pp. 511-541.

4 PEIRÓ, J.M. y RAMOS, J., "Contrato psicológico y prácticas de recursos humanos en el sector de la educación", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n. 3, 2012, pp. 8-29.

5 *Ibid.* pp. 13 y ss.

trumentales), mejorarlo (por ejemplo, eliminando la libre designación en los nombramientos e introduciendo evaluación del desempeño para los funcionarios) y protegerlo (con un órgano independiente *ad hoc*) es clave en la lucha contra la corrupción.

Los datos del último eurobarómetro (2013) reafirman lo aquí avanzado. Ante la pregunta sobre si “conoce usted a alguien que acepte sobornos” la media en la Unión Europea es de 12% y en España los datos dan un 11% de respuestas afirmativas, con datos tan curiosos como que en Italia el resultado es de 9%, pero en Holanda de 15%, Suecia 18% o Francia 16%. Ante la pregunta de si “le han pedido a usted un soborno en los últimos 12 meses” la media europea de respuestas afirmativas es de 4% y en España el dato es de 2%, con áreas como el sector sanitario o la policía que dan un 0% de respuestas positivas. Y, finalmente, ante la pregunta de si ha sido usted testigo o le han pedido un soborno en los últimos 12 meses la media europea es de 8%, lo que coincide con las respuestas afirmativas en España: 8%.

Como decíamos antes, otra cosa es la corrupción política, sobre todo en el nivel local. Más de 600 municipios españoles tienen algún escándalo de corrupción investigado y este hecho en algunas comunidades es apabullante, por ejemplo, casi el 60% de los municipios en Murcia y casi el 40% de los de Canarias. Más aún, de un análisis de las estadísticas judiciales se puede colegir que aún en 2012, ya en plena crisis del sector inmobiliario, había unas 1000 causas abiertas por prevaricación urbanística. La suma de todo nos indica que hay más de 1000 políticos investigados por corrupción. Este hecho, unido a la crisis económica y a la exposición mediática de los escándalos, ha producido un fenómeno peculiar en nuestro país, y es el de la generalizada percepción de la corrupción. De todos los países de la Unión Europea, España es el que, en los últimos 3 años, ha sufrido los mayores cambios en la percepción de la corrupción y en la asunción de la corrupción como uno de los problemas más importantes del país<sup>6</sup>. Como se puede ver en la Tabla 1, en 2013 un 95% de los españoles creían que había corrupción en las instituciones nacionales del país. También se puede observar en la tabla que España es el país donde la diferencia entre la experiencia personal de corrupción, medida por las tasas de victimización —haber tenido que pagar un soborno— y las percepciones —medida por el Eurobarómetro 2013— es la más alta. Si se contrastan estos datos con los de Hungría, Polonia, Rumanía o Italia, por ejemplo, se puede comprobar que los datos de victimización son superiores en todos estos países, pero la percepción ciudadana es más baja que en España.

Si la percepción dependiera enteramente de la experiencia directa de corrupción, en España la percepción no podría ser muy diferente a la de Alemania u Holanda. Pero la realidad es que la percepción es un fenómeno bastante complejo. Así, la corrupción percibida no se refiere solamente a los sobornos, sino a una forma de hacer política basada en la constante intromisión de los intereses particulares en la toma de decisiones políticas y viceversa, con efectos, finalmente, muy perversos para el bienestar colectivo. Según el Eurobarómetro de 2013, el 77% de los españoles creen que la corrupción es parte de la cultura de los negocios en el país (la media europea es del 67%), el 84% creen que el soborno y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos (media europea 73%), el 67% que la única forma de tener éxito en los negocios son las conexiones políticas (media europea

6 De acuerdo al Eurobarómetro 2013, a nivel nacional, el país en el que los encuestados perciben que ha habido un mayor incremento de la corrupción es España (77%), con un 63% de los que respondieron afirmando que había aumentado mucho. A continuación Eslovenia (76% y 50%), Italia (74% y 45%), Portugal (72% y 39%) y Rumanía (65% y 55%). VILLORIA, M. y JIMÉNEZ, F., “La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. enero, 2012.

59%). Esto explica en parte la diferencia antes mostrada, los españoles ven que la conexión entre dinero y política es continua y perversa.

Tabla 1: Porcentaje de gente que admite haber pagado un soborno en los últimos 12 meses en España y otros países de la Unión Europea y su relación con las percepciones de corrupción (CPI: 100 = least corrupt; 0 = most corrupt)

In the past 12 months have you or anyone living in your household paid a bribe in any form to public institutions/ organisations?	2004	2009	2013 (Barometer TI and euro-barometer)	Scores CPI 2013	Eurobarometers 2009/2011/2013. Agree with: "there is corruption in the national institutions of my country"	Difference between victimization and perception on Eurobarometer 2013
Austria <sup>1</sup>	1%	2%	9% / 5%	69	66% / 85% / 73%	73 - 5 = 68
Czech Republic	21%	11%	15% / 8%	48	96% / 95% / 94%	94 - 8 = 86
Denmark	2%	1%	1% / 1%	91	35% / 25% / 38%	38 - 1 = 37
Finland	3%	2%	1% / 1%	89	68% / 50% / 51%	51 - 1 = 50
France <sup>1</sup>	2%	2%	7% / 2%	71	83% / 80% / 76%	76 - 2 = 74
Germany <sup>1</sup>	1%	2%	2% / 1%	78	80% / 70% / 74%	74 - 1 = 73
Greece	11%	18%	22% / 7%	40	98% / 99% / 97%	97 - 7 = 90
Hungary	nd	14%	12% / 13%	54	98% / 86% / 72%	72 - 13 = 59
Holland <sup>1</sup>	2%	2%	2% / 2%	83	56% / 39% / 57%	57 - 2 = 55
Italy	2%	10%	5% / 2%	43	89% / 95% / 93%	93 - 2 = 91
Poland <sup>1</sup>	5%	4%	15% / 15%	60	86% / 73% / 78%	78 - 15 = 63
Portugal	2%	2%	3% / 1%	62	91% / 91% / 86%	86 - 1 = 85
Romania	25%	14%	17% / 25%	43	87% / 89% / 82%	82 - 25 = 57
U.K.	1%	3%	5% / 1%	76	76% / 73% / 72%	72 - 1 = 71
Spain	2%	2%	2% / 2%	59	91% / 93% / 95%	95 - 2 = 93

(1) Los datos de Italia son de 2007 porque no hay datos disponibles de 2009. Los datos de Austria, Francia, Alemania, Holanda y Polonia son de 2010 (no hay datos disponibles en 2013). En 2013 los datos provienen del Global Corruption Barometer y del Eurobarometer 397. Fuentes: Transparency International's (TI) Global Corruption Barometer y Corruption Perception Index; Eurobarometers 72.2; 374; 397.

Dicho esto, qué riesgo genera esta realidad para el empleo público. Pues bien, el riesgo consiste en que los funcionarios participan, aunque parezca mentira, de esta percepción de corrupción generalizada; en suma, que los efectos que pueda tener la percepción social de corrupción sobre los ciudadanos es la misma que puede tener sobre los funcionarios. Veamos brevemente qué efectos produce. En sociedades con alta percepción social de corrupción se ha generado históricamente un círculo vicioso que alimenta la desconfianza social, incentiva el funcionamiento parcial de las instituciones de gobierno y, en definitiva, produce una corrupción enraizada y ubicua que es muy difícil de combatir. De acuerdo con Rothstein y Uslaner, en aquellos sistemas políticos en los que las políticas gubernamentales son ineficientes, parciales (persiguen el beneficio de grupos sociales particulares) y sometidas al soborno, se imposibilita el desarrollo de un sentido de solidaridad social y se estimula la confianza particularizada en diferentes grupos sociales por encima de la confianza generalizada en toda la sociedad. Cuando ocurre esto, cuando la confianza que prevalece es la

que se deposita en la propia familia, clan, etnia o partido político, la política en esa sociedad se convierte en “un juego de suma-cero entre grupos en conflicto”<sup>7</sup>. En estas sociedades no aparecen las normas informales que favorecen la producción de bienes públicos. En su lugar, se instala una práctica social depredadora del “sálvese quien pueda” que imposibilita que las autoridades públicas cuenten con los recursos y los incentivos necesarios para llevar adelante políticas que fomenten la solidaridad social que hace falta para sentirse partícipe de la misma comunidad. Muy al contrario, las políticas gubernativas vendrán incentivadas por una lógica particularista y parcial, expresión típica de la corrupción de la política, que abundará en la espiral del círculo vicioso. Se ha generado, en definitiva, un problema de acción colectiva y es muy difícil salir del mismo. Un dilema de acción colectiva se genera en aquellas situaciones en las que, si todos los individuos que forman parte de un grupo humano actúan de manera egoísta atendiendo a sus propios intereses, a la larga se puede acabar produciendo un problema colectivo que daña a todos los individuos. En una investigación reciente, hemos podido demostrar cómo la percepción de corrupción en España ha incidido de forma clara en la desconfianza hacia las instituciones; pero más aún, hemos comprobado que afecta a la confianza intersubjetiva, a la confianza entre los ciudadanos y, finalmente, que incide en la tendencia a no respetar las leyes<sup>8</sup>.

La consecuencia de todo esto para el empleo público es obvia, la expansión de la desconfianza y de la percepción de corrupción entre los funcionarios es un riesgo enorme para la gestión honesta y eficaz de los servicios públicos. De ahí la importancia de generar un clima interno ético.

### 3 El clima ético como respuesta

El clima ético forma parte de los distintos climas laborales de las organizaciones, tiene especial relación con el denominado clima organizativo, pero no es lo mismo. El concepto de clima organizativo, es definido por Litwin y Stringer como «los efectos subjetivos, percibidos, del sistema formal de la organización y del estilo informal de los administradores, y de otros factores ambientales importantes sobre las actitudes, creencias, valores y motivación de las personas que trabajan en una organización dada»<sup>9</sup>. Según Dessler<sup>10</sup>, son las percepciones que el individuo tiene de la organización para la cual trabaja, y la opinión que se haya formado de ella en términos de autonomía, estructura, recompensas, consideración, cordialidad, apoyo y apertura. En ambos casos, lo importante es que el clima va vinculado a la forma en la que la organización se estructura y cómo se trata formal e informalmente a las personas en ella. El clima ético no se refiere tanto a la estructura general de la organización, sino al razonamiento ético existente en ella y a la percepción del funcionamiento de las estructuras que promueven la integridad en tal entorno. Victor y Cullen<sup>11</sup> lo definen como las percep-

7 ROTHSTEIN, B. y USLANER, E.M., “All for All: Equality and Social Trust”, *LSE Health and Social Care Discussion Paper Number 15*, The London School of Economics and Political Science, Londres, 2005, pp. 45-46.

8 VILLORIA, M., VAN RYZIN, G. y LAVENA, C., “Social consequences of government corruption: A study of institutional disaffection in Spain”, *Public Administration Review*, vol. 73, n. 1, 2013, pp. 85-94.

9 LITWIN, G.H. y STRINGER, R., *The Influence of Organizational Climate*, Harvard University Press, Cambridge, 1966.

10 DESSLER, G., *Organization theory: integrating structure and behavior*, Prentice Hall, New Jersey, 1986.

11 VICTOR, B. y CULLEN, J., “A Theory and Measure of Ethical Climate in Organizations”, Fredrick y Preston (eds.), *Research in Corporate Social Performance and Policy*, JAI, London, 1987, pp. 51-52.

ciones compartidas en una organización de lo que es éticamente correcto y de cómo los dilemas éticos deben ser resueltos.

Así como las percepciones del clima organizativo permiten a los empleados conocer las conductas y actitudes que son esenciales y que serán premiadas en la organización, el clima ético va más allá y sus percepciones permiten a los empleados conocer qué problemas éticos son los que se afrontan realmente por la organización y qué tipo de criterios morales son usados para hacer frente a esos dilemas, de forma que ellos actúen en consecuencia. Por ello, los climas éticos nos permiten conocer los sistemas normativos que guían la toma de decisiones organizativa y las respuestas del sistema a los dilemas éticos<sup>12</sup>. Si el sistema normativo está basado en el egoísmo, probablemente numerosos dilemas éticos ni siquiera serán considerados como tales o, si son considerados, los criterios consistentes para afrontarlos se basarán en el interés personal. Esto explica que el clima ético influya muy directamente en las conductas morales de los empleados, por ejemplo, no permitiendo ver cierto dilema moral existente o incentivando conductas fraudulentas si el relativismo permea la toma de decisiones y las respuestas a actuaciones indebidas son inexistentes.

Dicho esto, está claro que el clima organizativo influye en el clima ético y viceversa. Cierta forma de organizarse puede favorecer la irresponsabilidad o la mentira. Si, además, frente a ello, la organización no responde, se manda un mensaje claro a los empleados: la mentira es recompensada<sup>13</sup>. De acuerdo con Velásquez<sup>14</sup> los tipos de clima laboral son cuatro.

#### • **Autoritario - sistema I**

Es aquel en donde la dirección no confía en sus empleados, la mayor parte de las decisiones se toman en la cima de la organización, los empleados perciben y trabajan en una atmósfera de temor, las interacciones entre los superiores y los subordinados se establecen con base en el miedo y la comunicación sólo existe en forma de instrucciones.

#### • **Autoritario paternalista - sistema II**

Existe cierta confianza entre la dirección y los subordinados, se establece con base en el miedo y la comunicación sólo existe en forma de instrucciones. También existe la confianza entre la dirección y los subordinados, aunque las decisiones se toman en la cima, algunas veces se decide en los niveles inferiores, los castigos y las recompensas son los métodos usados para motivar a los empleados. En este tipo de clima la dirección juega con las necesidades sociales de los empleados pero da la impresión de que trabajan en un ambiente estable y estructurado.

#### • **Consultivo - sistema III**

La dirección tiene confianza en sus empleados, las decisiones se toman en la cima pero los subordinados pueden hacerlo también en los niveles más bajos, para motivar a los empleados se usan las recompensas y los castigos ocasionales, se satisfacen las necesidades de prestigio

---

12 VICTOR, B. y CULLEN, J., "The Organizational Bases of Ethical Work Climates", *Administrative Science Quarterly*, vol. 33, n. 1, 1988, pp. 101-125.

13 SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, F., "Mentiras, corrupción y confianza", *Encuentros Multidisciplinares*, n. 39, 2011, pp. 10-18.

14 VELÁSQUEZ, R., *Clima Organizacional a Nivel Universitario*, Prentice Hall, México, 2003.

y de estima y existe la interacción por ambas partes. Se percibe un ambiente dinámico y la administración se basa en objetivos por alcanzar.

#### • Participativo - sistema IV

Se obtiene participación en grupo, existe plena confianza en los empleados por parte de la dirección, la toma de decisiones se da en toda la organización, la comunicación está presente de forma ascendente, descendente y lateral, la forma de motivar es la participación, el establecimiento de objetivos y el mejoramiento de los métodos de trabajo. Los empleados y la dirección forman un equipo para lograr los objetivos establecidos por medio de la planeación estratégica.

Pues bien, el sistema participativo, aquél donde la comunicación es alta y el *empowerment* de los empleados es prioritario, suele ser el que genera un clima ético más desarrollado en el nivel organizativo (local, en la terminología de Víctor y Cullen). De acuerdo a la famosa tipología de Víctor y Cullen<sup>15</sup>, el clima ético de una organización puede ser de tres tipos: egoísta, benevolente y basado en principios. Estos tres tipos tienen una relación directa con la famosa tipología de Kohlberg del desarrollo moral. Si recordamos, Kohlberg<sup>16</sup> establecía tres grandes niveles de desarrollo moral, el preconvencional, el convencional y el postconvencional; el nivel preconvencional está relacionado con un clima ético egoísta, el convencional con un clima ético benevolente y el postconvencional con el basado en principios. Desde otra perspectiva, en el primero dominaría un utilitarismo mal entendido, en el segundo una teoría de la virtud y en el tercero el deontologismo. Así, en una organización que tiene una ética egoísta, los empleados tenderán a actuar de forma coherente con ella y ante un dilema ético optarán por su interés particular en el asunto. Si, por el contrario, el clima ético fuera de principios, entonces los dilemas éticos los resolverían siguiendo los códigos éticos y las normas y leyes reguladoras de los mismos. Un clima benevolente, finalmente, daría lugar a respuestas basadas en el interés colectivo de los miembros de la organización y de la organización misma (su reputación, por ejemplo). Además de esta tipología, Víctor y Cullen usan, además, otra variable para identificar tipos de climas éticos. La otra variable es el punto de vista de referencia desde el que se analizan los dilemas éticos, el lugar de análisis. En tal sentido, no es lo mismo analizar el dilema ético desde una perspectiva individual (yo frente al dilema), que desde una perspectiva “local” (mi organización frente al dilema) o desde una perspectiva cosmopolita (mi profesión frente al dilema). En relación con la variable individual, no podemos olvidar que las actitudes morales y creencias éticas, incluso que los valores de servicio público no se crean/construyen solamente en el trabajo —al contrario que las asunciones y creencias de cultura organizativa—, sino que los empleados públicos normalmente ya llegan al trabajo con todo un bagaje ético y una socialización en valores suficientemente sólida como para influir profundamente en sus conductas. Además, muchos empleados públicos pertenecen a profesiones con una deontología muy desarrollada, que también marca criterios. Todo esto lleva a una tipología bidimensional de los climas éticos, que produce 9 tipos teóricos de clima (ver cuadro 2).

15 VICTOR, B. y CULLEN, J., “A Theory and Measure of Ethical Climate in Organizations”, cit., pp. 51-71.

16 KOHLBERG, L., *Essays on Moral Development*, Harper and Row, Nueva York, 1984.

Cuadro 2. Tipos de clima ético

<b>Criterio ético</b>	<b>Nivel individual</b>	<b>Nivel local</b>	<b>Nivel cosmopolita</b>
Egoísmo	Interés privado	Beneficios de la organización	Eficiencia
Benevolencia	Amistad	Interés del equipo	Responsabilidad social
Principios	Moral personal	Reglas y procedimientos de la organización	Leyes y códigos profesionales

Fuente: Victor y Cullen<sup>17</sup>

El concepto de medio ambiente ético, en suma, expresa el desarrollo de una conciencia ética en una organización y su integración en la cultura, las prácticas diarias y las instituciones internas. Para comprobar el tipo de clima ético es preciso administrar cuestionarios donde, a través de una serie de preguntas cerradas (dicotómicas o, mejor aún, con una escala mayor), se inquiera a los empleados de esa organización sobre variables clave para el desarrollo ético, especialmente cuáles son sus prioridades frente a dilemas éticos. En el test de Victor y Mullen (con seis puntos en una escala tipo Likert) se incorporan preguntas como: “Aquí se espera de la gente que haga lo que sea preciso para defender los intereses de la empresa”, “La preocupación más importante es el bien de todas las personas de esta empresa” o “En esta organización se espera de las personas que sigan las reglas y procedimientos”. No obstante, en otras encuestas también se pregunta por el sistema de valores reconocido e integrado, los espacios de riesgo moral y su percepción, la reacción ante la existencia de conflictos de interés, los instrumentos de rendición de cuentas y transparencia existentes o la justicia percibida en el sistema de gestión de recursos humanos.

Al final, el clima ético en organizaciones nos permite conocer los efectos subjetivos, percibidos, del sistema formal y del estilo informal de los administradores con relación a los dilemas éticos, así como de los factores ambientales relacionados con el funcionamiento de los marcos de integridad organizacionales, y todo ello cómo afecta a las actitudes frente a los dilemas morales. Ello, aplicado al sector público, además, incorpora algunas peculiaridades. Sobre todo, el hecho de que los efectos subjetivos del sistema formal y del estilo informal afectan a personas que toman decisiones en un entorno en el que pueden influir seriamente en los derechos y libertades de otras personas y de la sociedad, además de manejar dinero público. De ahí que sea tan importante conocer qué actitudes de servicio público tienen los empleados, qué desarrollo deontológico y qué valores son los prioritarios a nivel individual, organizativo y profesional y cómo ha influido en ellos el clima ético de la organización. Entre otras cosas, porque diversos estudios demuestran que el clima ético es un buen predictor del nivel de corrupción existente en las organizaciones<sup>18</sup>.

La conclusión es evidente, si en nuestras organizaciones públicas los únicos valores son los referentes a la eficiencia, los beneficios o el interés privado, los resultados no pueden ser positivos para la sociedad; sin negar el valor de la eficiencia, es preciso incorporar valores de benevolencia y, sobre todo, deontológicos para que los empleados públicos puedan responder ante dilemas éticos de forma que refleje el interés colectivo, no sólo el individual.

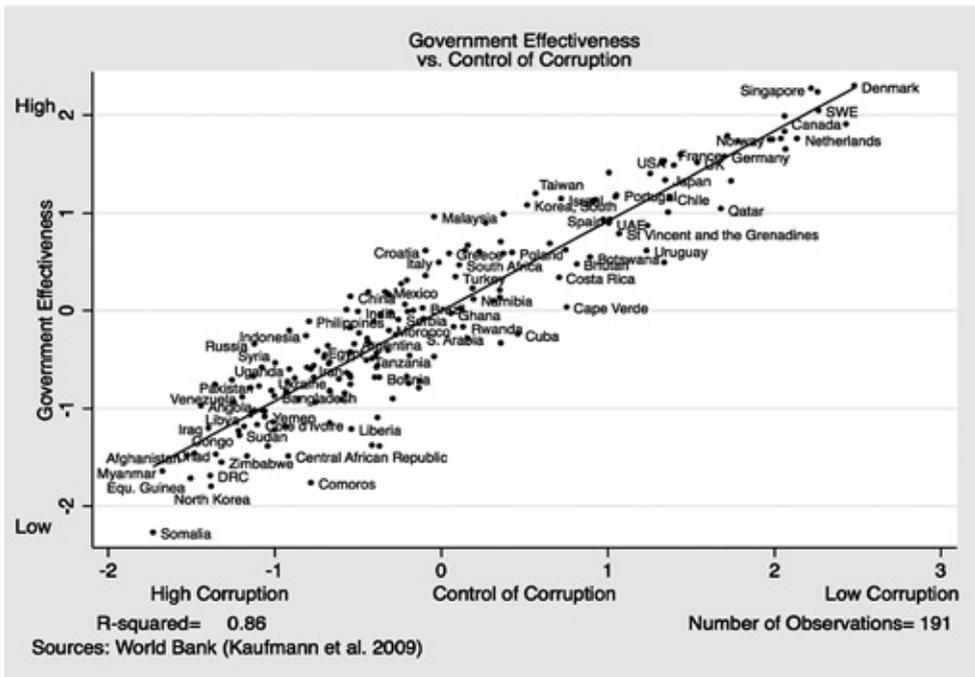
17 VICTOR, B. y CULLEN, J., “The Organizational Bases of Ethical Work Climates”, cit.

18 TREVINO, L.K. y WEAVER, G.R., *Managing Ethics in Business Organizations: Social Scientific Perspectives*, Stanford University Press, Stanford, 2003.

Los empleados públicos tienen que percibir que en su organización se respetan las normas, se persigue el delito, se definen claramente las reglas de comportamiento, se aplica imparcialmente la ley. Si, por el contrario, observan que las reglas se quiebran a voluntad del que manda, que la norma no se aplica imparcialmente o que el clientelismo define la toma de decisiones, tendrán incentivos, de nuevo, a desarrollar prácticas antiproductivas e, incluso a actuar corruptamente.

Diversos estudios nos muestran que la calidad de un gobierno tiene que ver, sobre todo, con la imparcialidad en la toma de decisiones, en la aplicación de la norma y en la gestión de los servicios<sup>19</sup>. En aquellas organizaciones donde se protege y promueve la imparcialidad y se castiga el particularismo el clima ético es superior, fomentando conductas positivas para el país; por ello, los países donde la cultura ética de las organizaciones públicas está dominada por el valor de la imparcialidad son los países menos corruptos del mundo (ver gráfico 1) y con mayores niveles de bienestar.

Gráfico 1. Relación entre calidad del gobierno y corrupción



Regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

## 4 La cultura de la legalidad como respuesta

Todos sabemos que el respeto a la norma, sobre todo cuando no nos favorece personalmente, es altruista. Este respeto probablemente no aumenta nuestro bienestar personal, ni nuestra aptitud individual para el éxito, mas maximiza el bienestar de toda la comunidad; ahora bien,

19 ROTHSTEIN, B., *The Quality of Government*, The University of Chicago Press, Chicago, 2011.

para que se sostenga, se necesita una socialización adecuada y un equilibrio social favorable a los altruistas frente a los depredadores, con el sistema de sanciones correspondiente<sup>20</sup>. Pero como dijimos antes, un incremento sustancial en la percepción de ilegalidad ajena puede llevar a una mayoría de ciudadanos a superar factores de socialización en el respeto a las normas y comenzar a actuar incumpléndolas cuando esto les puede interesar. Si estos ciudadanos son funcionarios públicos, el problema se hace mucho mayor.

Llegados a este punto, parece necesario hablar del papel de las normas morales y de las normas sociales para explicar la conducta frente a las normas legales. Siguiendo a Rodríguez-López<sup>21</sup>, la diferencia entre normas morales (NM) y normas sociales (NS) se basa en la presencia o ausencia de la incondicionalidad.

Incondicionalidad: si para un agente  $A$   $n$  es una NM,  $A$  actuará conforme a  $n$  con independencia de la conducta y expectativas de los demás. El incumplimiento generaría sentimiento de culpa.

Condicionalidad: si para un agente  $A$   $n$  es una NS,  $A$  sólo actuará conforme a  $n$  si otros cumplen  $n$ , si otros esperan que  $A$  cumpla  $n$ , si otros, con su conducta, inducen (por ejemplo con sanciones) a  $A$  a cumplir  $n$ . El incumplimiento no produce culpa, sólo vergüenza si se descubre y las expectativas ajenas sobre el comportamiento propio son traicionadas.

La primera consecuencia, a nuestros efectos, de esta distinción estaría en que, aunque se perciba y se espere por ciertas personas que los demás no cumplan, si estas personas cumplen las leyes por deber moral seguirán cumpliéndolas con independencia de las conductas ajenas. Siguiendo esta lógica, en un país en el que las personas del nivel 1 de Kohlberg (el nivel de subdesarrollo moral) adquieren un poder político o económico elevado, las posibilidades de que se entre en una dinámica de colapso de la legalidad son importantes, pues la quiebra institucional está asegurada. El nivel 2 es el del *homo oeconomicus*, un "idiota racional", según la denominación de Sen<sup>22</sup>, que con su corta racionalidad impide la cooperación humana; si la mayoría de las personas fueran así, la tendencia hacia un deterioro global de la cultura de la legalidad estaría garantizada, pues cada día hay más información sobre abusos, ilegalidades, corrupciones que hacen más irracional seguir jugando limpio. Una sociedad poblada mayoritariamente por personas del nivel 3 permitiría la consolidación de una doble realidad, por una parte cooperación y respeto en los ámbitos familiares y grupales y, por otra, deterioro de la legalidad, sobre todo si se consolidan creencias sobre la corrupción y el abuso gubernamental. En el nivel 4 es donde ya pueden encontrarse barreras suficientes al deterioro de la legalidad, pues si la mayoría de la población cumple las leyes por deber moral, las informaciones y opiniones sobre ilegalidad ajena no llevarán a cambios sustanciales de conducta en la mayoría de la población. En suma, en una sociedad donde la asunción moral de la legalidad sea elevada, es seguro que el cumplimiento de las leyes estará casi asegurado, por la propia acción y por los efectos de la propia acción sobre los demás, vía sanción social o denuncia formal. Siguiendo a Elster<sup>23</sup>, las emociones propias del incumplimiento moral son la de la indignación en el observador y la de la culpa en el actor.

20 GINTIS, H., "Towards a Unity of the Human Behavioral Sciences", *Papers, Revista de Sociología*, n. 80, 2006, pp. 97-122.

21 RODRÍGUEZ-LÓPEZ, B., "Por qué ser justos ¿Son las normas de justicia sociales o morales?", *Revista Internacional de Sociología*, vol. 72, n. 2, mayo-agosto, 2013, pp. 261-280.

22 SEN, A., *The Idea of Justice*, Penguin Books, Londres, 2009.

23 ELSTER, J., "Norms", Hedström y Bearman (eds.), *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

De tal manera que, en sociedades con un número elevado de personas que entienden que es una obligación moral cumplir la ley, el control social será muy fuerte y las sanciones a los incumplidores exigidas de forma altruista. Pero más importante aún, la propia culpa hará de sanción eficaz y evitará los incumplimientos sucesivos.

No obstante, para muchas personas el cumplimiento de la ley es una norma social, no moral. Las emociones vinculadas al incumplimiento de la norma social son la del desprecio en el observador y la vergüenza en el observado si es descubierto, de ahí que la clave para violarla sea el interés y el ocultamiento<sup>24</sup>. Esto implica que estas personas podrían saltarse las normas si creyesen que un número elevado de los demás no las cumplen. Pero, aún así, si existiese una suficiente presión social hacia el cumplimiento y sanciones de algún tipo, las personas que se enfrentasen al dilema podrían cumplir la norma si se sintiesen suficientemente observados<sup>25</sup>. Por ello, un seguidor de una NS puede ser inducido a violar la norma si sus acciones no pueden ser monitorizadas y castigadas, máxime cuando cree que los demás no cumplen. Es, en suma, la expectativa de que, aunque crea que los demás no cumplen, me observan, esperan de mí el cumplimiento y están dispuestos a la sanción, la que hace que el sistema funcione y se cumplan las leyes como normas sociales.

Todo este *excursus* nos lleva a la importancia, de nuevo, de generar un clima ético y una socialización en las organizaciones públicas que nos asegure que una amplia mayoría de los funcionarios cumplen la norma por consideraciones éticas y que, ni siquiera en el caso en que percibieran corrupción o consideraran que se ha roto su contrato psicológico se atrevieran a dar el paso al lado oscuro de las conductas antiproductivas y mucho menos a las corruptas. Todo ello nos lleva, finalmente, a la importancia de la ética individual en tiempos de incertidumbre e incumplimientos de nuestras expectativas como empleados públicos.

## 5 La ética como barrera a las conductas antiproductivas

Al final, además de la preocupación por conseguir un clima ético y reforzar una cultura de la legalidad, lo que se evidencia es que la ética individual constituye la barrera esencial contra la implicación en conductas antiproductivas, a pesar del sentimiento de frustración que produce la quiebra del contrato psicológico.

El fundamento de la ética administrativa se halla en cierta concepción de la naturaleza de su propia actividad. Tanto el político como el funcionario son considerados **administradores temporales de la cosa pública**, concebidos, en parte, como **servidores de una comunidad**. En base a esta concepción, se deducen ciertos valores primordiales de la actividad pública: rendición de cuentas, imparcialidad, justicia, beneficencia, evitar el daño, de modo que se tenga la capacidad de ganar la confianza pública. Estos valores se infieren de la concepción del funcionario como administrador y servidor temporal, del papel que llevan a cabo en su trabajo. A fin de cuentas se trata de preservar el valor que supone a todos los demás: la integridad, es decir, que **su actividad esté siempre acorde con la orientación y la función de la Administración, alcanzando el bien público a través de su organización específica, cumpliendo las funciones asignadas a su unidad de trabajo que de alguna manera se integran en esa orientación general hacia el bien común**. La

24 ELSTER, J., "Norms", cit., pp. 195-217.

25 ELSTER, J., *Explaining Social Behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

tarea de la ética del trabajo público es clarificar y determinar, mediante criterios, cuándo se está dentro de la línea que marca el bien público y cuándo se ha traspasado esa línea<sup>26</sup>. Naturalmente, si esos valores básicos guían la conducta del empleado público habrá una mayor probabilidad de que su actividad sea íntegra, es decir, que se mantenga dentro de los límites que marcan lo ético y la legalidad.

Esta integridad es posible cuando las decisiones que se toman están relacionadas con esos valores básicos del papel desempeñado en el trabajo. Por esto, concluye Lewis, **hay que poner en conexión las decisiones y acciones individuales con las posiciones y las organizaciones públicas**. Hay que observar hasta qué punto nuestras decisiones individuales se conforman al papel que se desempeña dentro de la organización. Por esto, para guardar la integridad es necesario que cada uno comprenda el significado de su papel en la organización y del compromiso que implica aceptarlo.

Para ello, es necesario una sensibilidad moral que permita al funcionario detectar cuándo están en juego aspectos morales en su trabajo: un "giroscopio interno que ayuda a la persona a distinguir lo correcto de lo incorrecto y a inhibir la mala acción"<sup>27</sup>. Esta capacidad de orientarse moralmente ha de ser desarrollada en cada individuo de manera que cada cual sea capaz de enfrentarse y resolver problemas de naturaleza moral. Ahora bien, siempre se insiste en el carácter práctico de la moral: no basta con sentirse moralmente orientado, es necesario también aplicar esa orientación a nuestra conducta. Nuestras acciones han de ser el resultado de un razonamiento sistemático.

De todas estas consideraciones se aprecia la idea de que el Estado y su administración tienen un significado moral en su naturaleza más íntima, ya se conciba como una organización responsable de conseguir en la práctica los valores de una sociedad, como responsable de cumplir una misión moral para el conjunto de la ciudadanía, o como depositaria de deberes hacia el pueblo de quien depende. Según esta visión, **los funcionarios son servidores públicos que gestionan los recursos de una sociedad para lograr unos fines que van a resultar beneficiosos para ella**. De esta manera, el funcionario, cuando asume este papel, no persigue sus propios intereses sino los públicos, con lo que su acción queda justificada en último término sólo cuando su actividad beneficia el interés común. **Es a partir de la toma de conciencia de esta dimensión originaria y primordial de la administración de donde se pueden derivar y estructurar los demás valores que debe respetar el trabajo administrativo**. Este aspecto moral específico de la administración proporciona sentido y una orientación adecuada a los demás valores que se supone debe cumplir el ejercicio administrativo. Así, la eficacia sólo tiene sentido en una administración bien orientada hacia su fin propio y que desarrolla su misión moral, pues de qué sirve ser muy eficaz si se ha sustituido el fin propio, o interés general, por el beneficio personal ¿para obtener una mayor ganancia personal?

El funcionario debe comprenderse de una determinada manera a la hora de realizar su trabajo, debe conocer la dimensión ética de sus acciones o posibles acciones, **qué significado ético tienen sus actos** desde una perspectiva de la finalidad de la organización. En la medida en que esta posee un sentido ético y que se comprende como el conjunto de acciones que realizan los individuos que forman la organización, los actos individuales pueden ser juzgados

---

26 LEWIS, C.L., *The Ethics Challenge in Publics Service*, John Willey and Sons, San Francisco, 2005.

27 LEWIS, C.L., *The Ethics Challenge in Publics Service*, cit., p. 6.

éticamente desde la dimensión global ética que posee la organización, la cual es valorada moralmente en la medida que alcance los fines para los que ha sido instituida. Ahora bien, como una organización está formada por individuos cuyas acciones vienen determinadas no sólo por las normas y procedimientos, sino también por su capacidad subjetiva e interior de decisión, se hace imprescindible que la voluntad interna de cada funcionario, para que no se desvíen los cursos de acción del objetivo general, **se oriente hacia la finalidad de la organización a que pertenece**. Por tanto, la administración, al estar formada por sujetos, tiene un aspecto interior del que carecen las máquinas cuyos componentes están diseñados para cumplir una parte de la función global de la estructura de una forma meramente mecánica. De este aspecto interior, la voluntad de cada trabajador, del “mecanismo” administrativo, se deriva la necesidad de la ética en la administración. Sólo si las voluntades individuales se acuerdan con la tendencia sobre la que se estructura la organización, se puede estar más seguro de que un curso general de acción en una institución no puede ser desviado en cada paso que cada funcionario tiene que dar para llevarlo a cabo. Por esto **es importante que, en la medida de lo posible, cada funcionario sea consciente de su rol, de su dimensión ética y de que lo acepte**.

**Sin embargo, esta conformidad puede no ser suficiente para tener una competencia moral, pues las situaciones conflictivas a las que puede enfrentarse a lo largo de su carrera requieren unos conocimientos y habilidades morales para resolverlas satisfactoriamente.** En primer lugar hay que desterrar la idea de que la ética en la administración es una práctica inútil y superflua, que sólo añade dificultades innecesarias. Ante esta postura sólo cabe responder mostrando lo más evidente y es que hay conductas antiproductivas y corrupción en el sector público y que se produce en cualquier nivel. Y para combatir este fenómeno no bastan los controles externos, sino que es necesario fomentar las prácticas éticas en el carácter de los funcionarios. Además, no se puede concebir la ética en los funcionarios como algo meramente pasivo, como mera conformidad o cumplimiento de las reglas, normas y procedimientos, pues, como se acaba de señalar, en ocasiones hay que tomar decisiones a nivel individual para resolver conflictos de carácter ético.

Una vez reconocida la necesidad de la moral en la práctica administrativa, es posible distinguir, como señalan múltiples autores siguiendo a Rohr<sup>28</sup>, dos formas de abordar la ética en el trabajo de la organización. **Se puede adoptar una postura de mera conformidad o cumplimiento de las normas y de los objetivos**, sin implicarse en la investigación de cuál es el significado moral de su trabajo, con el fin de integrarse de un modo externo en la organización y evitar posibles problemas. Quien adopta esta postura está teniendo más en cuenta los mecanismos de control coercitivos de la organización, dejando a un lado la idea de que la administración es una empresa ética. Esta conformidad meramente exterior tiende más bien a desactivar la capacidad moral en el funcionario, haciendo concebir la moral como un instrumento para eludir problemas desde un punto de vista personal.

**Otra cuestión es que el funcionario acepte las normas y el sentido éticos de su trabajo porque está convencido de ello, porque lo encuentra valioso, de forma que asume de un modo voluntario y consciente las implicaciones profesionales y éticas del papel que desempeña en su trabajo.** A partir de esta conformidad interior sí es posible activar toda la capacidad moral que puede desarrollar en su actividad laboral. Esta

28 ROHR, J., *Ethics for Bureaucrats*, Marcel Dekker, Nueva York, 1989.

conformidad interior dota de un carácter moral a su trabajo y le permite potenciar toda su capacidad moral que luego puede aplicar de una forma autónoma a todas las dificultades morales que puedan surgir en el desempeño de su trabajo. La conformidad externa e interna es comparable a la distinción kantiana que distingue los actos que son conforme a la ley y los que son por deber. En el primer caso, las acciones se ajustan a la legalidad pero no son propiamente morales en sentido kantiano, pues la moralidad, según el filósofo de Königsberg, viene determinada por el motivo por el que el individuo se conforma a la norma, no por la mera conformidad. Sólo cuando el funcionario se determina a sí mismo aceptando el carácter inherentemente ético de la organización pública accede al ámbito de la moralidad.

Esta determinación de su voluntad abre la posibilidad de que desarrolle los valores que se asocian comúnmente al trabajo del sector público: transparencia, rendición de cuentas, objetividad, imparcialidad, justicia, eficiencia, etc. Si el funcionario es consciente de que es el gestor temporal de un fondo público destinado a servir las necesidades de una sociedad deducirá que en su trabajo debe rendir cuentas a los demás, pues en definitiva está destinado a los sectores que conforman la sociedad. También comprenderá que en su trabajo debe haber transparencia, ya que si su actividad está destinada a la sociedad, ésta tiene que tener acceso a la información de cómo se han gestionado esos fondos públicos. Más aún, admitirá que debe ser una persona íntegra, que no debe apropiarse de lo público, pues sabe que es sólo un gestor accidental y que procurará no cambiar lo público en privado y viceversa. Que cuanto antes lleve a cabo su labor, antes se va a beneficiar de ello la sociedad. Es decir, concibiéndose como servidor público hará suyos los valores morales propios de la Administración, de modo que estos no aparecen como una serie de virtudes yuxtapuestas, unas junto a otras sin conexión entre ellas, sino como valores que hay que asumir después de comprender el papel básico del trabajo público, de donde se derivan de una forma inevitable.

Pero como la aplicación de estos valores y principios no es una tarea sencilla, sino que a veces es necesario un análisis de la situación para determinar qué se debe hacer, no basta con asumir una correcta concepción de sí mismo en el trabajo ni la asunción de valores que se derivan de esa comprensión. En muchas ocasiones los propios valores entran en conflicto y los propios intereses que aparecen claros y delimitados en la teoría pueden aparecer confusos y disfrazados en la práctica habitual de la actividad administrativa. **Ante los dilemas morales y los conflictos de intereses, es necesario desarrollar una capacidad de análisis, de razonamiento y de aplicación de las conclusiones a las que han conducido una recta consideración de los problemas. Por esto, se hace inevitable, para una correcta actuación moral el desarrollo de la percepción moral, del razonamiento moral** y de la aplicación de los principios a las acciones que debemos adoptar. Así, el funcionario debe adquirir una capacidad de pensamiento sistemático sobre la moral y tomar decisiones sobre lo correcto para aplicarlas a su actividad habitual.

## 6 Los marcos de integridad en las organizaciones

Finalmente, como quiera que no podemos confiar en la buena fe, el desarrollo moral y en las virtudes de nuestros servidores públicos apriorísticamente, y como conocemos que los incentivos, las oportunidades y los riesgos pueden provocar conductas inmorales hasta en personas decentes, es preciso establecer normas, procesos y órganos dentro de cada organización pública que prevengan conductas inmorales y promuevan la ética. En suma, para

fomentar la integridad de los servidores públicos es muy importante crear marcos de integridad, en los que normas, procesos adecuados y estructuras de gestión eficaces contribuyan conjuntamente a prevenir la corrupción y fomentar la ética. Un sistema que considera la clave de su éxito no la mera formalización del marco, sino su efectiva implementación y su constante monitoreo y evaluación para la mejora. De esta forma, lo que el sistema permite es una continua mejora, pasándose de implantar mecanismos anticorrupción a consolidar instrumentos, procesos y estructuras que fomentan la integridad.

El modelo de la OCDE de marcos de integridad (*integrity frameworks*) tiene un enfoque organizacional. La razón fundamental de este enfoque es que la implantación real de las medidas e instrumentos de integridad se realiza en cada organización, no en el abstracto sistema. Por ello, la OCDE<sup>29</sup> ha diseñado un marco que debería ser asumido por todas las organizaciones públicas de un país e implantado de forma coordinada y sistémica. Un marco de integridad implica una gestión de la integridad del marco y una integridad del contexto. La gestión de la integridad del marco de una organización se refiere al conjunto de instrumentos que fomentan la integridad, tomando en consideración su interdependencia, así como al conjunto de procesos y órganos que los implantan y actualizan. La integridad del contexto de una organización se refiere al conjunto de los factores, distintos de los propios de la gestión de la integridad, que pueden tener un impacto sobre la integridad de los servidores públicos de la organización. El contexto es interno y externo a la organización.

Dada la complejidad del marco, extraeremos sólo algunos componentes del mismo, para que se tenga una idea general de lo que implica (ver Figura 1).

Figura 1. Marco de integridad organizacional de la OCDE

Marco de integridad OCDE						Contexto de integridad	
Gestión del marco de integridad						Interno	Externo
Esenciales			Complementarias				
Instrumentos	Procesos	Estructuras	Instrumentos	Procesos	Estructuras		
Códigos, evaluaciones de riesgos, formación, gestión de los conflictos de interés, consultas de ética, inspecciones internas, política de denuncias, encuestas, etc...	Determinar y definir integridad	Responsables de la gestión de la integridad	Evaluación del sistema de RRHH	Medidas implantadas	Gestores de RRHH	Clima laboral	Partidos políticos, Parlamento, Sistema judicial, Tribunal de Cuentas, Valedor del Pueblo, Policía, Fiscalía, Medios de comunicación, otros gobiernos, instituciones internacionales, sector privado, etc...
	Guiar hacia la integridad		Procedimientos de contratación	Porqué evaluar			
	Controlar		Gestión	Qué ha pasado			
	Sancionar e imponer		Presupuestaria	Quién evalúa	Interventores, etc		
	Evaluar		Gestión de la calidad	Cómo evaluar			
			Control interno y externo	Cómo asegurar impacto			

Fuente: Elaboración propia sobre documentos OCDE

29 MAESSCHALCK, J. y BERTOK, J., *Towards a Sound Integrity Framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation*, OECD, Paris, 2009.

En la figura 1 se puede comprobar que entre los elementos esenciales de un marco de integridad se encuentran, como instrumentos clave, los códigos éticos, las evaluaciones de riesgos de integridad, la formación en ética a los servidores públicos de la organización, el establecimiento de un sistema de consultas para problemas o dilemas éticos de los empleados (comités de ética), sistemas de denuncias de casos de corrupción, fraude, abuso o ineficiencias (con sistemas de protección a los denunciantes), sistemas de gestión de los conflictos de interés e incompatibilidades, sistemas de detección e investigación de conductas antiproductivas, administración de encuestas de clima ético entre los empleados. Por otra parte, en el área de procesos es importante que todos los elementos del proceso de promoción de la integridad sean considerados y adecuadamente gestionados. Así, hay que determinar y definir integridad, para lo cual la evaluación de riesgos, los códigos éticos y las normas de conflictos de interés cumplen una labor esencial. Pero también hay que guiar hacia la integridad, lo cual exige la presencia de programas de formación en ética y el establecimiento de sistemas de asesoramiento y apoyo para los empleados públicos. Tampoco puede obviarse la labor de control, que exige generar sistemas de detección e investigación de conductas presuntamente contrarias a los códigos éticos y a las normas de incompatibilidades y conflictos de interés, para abrir, en su caso, los procedimientos correspondientes. Todo ello nos lleva a la ineludible necesidad de sancionar e imponer medidas represivas contra los incumplimientos, de forma que se eviten impunidades y se marquen las líneas rojas que ningún servidor público debe traspasar. Ello exige que los propios códigos y normas de conflictos de interés establezcan los procedimientos en caso de incumplimiento y las sanciones. Finalmente, es necesario evaluar el éxito o fracaso en las medidas adoptadas, para lo cual, las encuestas de clima laboral, además de otros instrumentos propios de la evaluación, son necesarios. Todos estos procesos requieren, para su seguimiento e implantación, de órganos competentes, suficientemente autónomos y protegidos de las decisiones partidistas. Pueden ser contralorías, agencias anticorrupción, oficinas de ética..., lo importante es que su personal sea seleccionado con criterios de mérito y competencia y que dispongan de medios suficientes para desarrollar su trabajo, además de gozar de una independencia suficiente para garantizar su imparcialidad.

Junto a los elementos esenciales, hay elementos complementarios que coadyuvan al éxito del marco de integridad, aunque sus finalidades exceden el mismo. Así, una política de recursos humanos adecuada es esencial para evitar oportunidades e incentivos a la corrupción. Por una parte, a través de políticas de atracción, selección, evaluación, carrera y disciplina adecuadas, que permitan evitar la llegada y/o permanencia en la Administración de personas con bajo nivel de desarrollo moral. Por otra, con políticas de liderazgo basado en el ejemplo y un riguroso control del comportamiento de los directivos públicos. También son importantes las normas de contratación pública, las normas presupuestarias, los sistemas de control interno y externo, o los modelos de gestión de calidad con sus indicadores y controles propios. Todos ellos ayudan a que los instrumentos específicos de integridad funcionen adecuadamente. En todo caso, estos elementos complementarios deben ser evaluados para comprobar su impacto sobre la integridad y la prevención de corrupción, generando procesos de monitoreo que den *inputs* apropiados al sistema de integridad esencial. Finalmente, sólo con los órganos adecuados estos instrumentos complementarios podrán cumplir su papel esencial y el complementario. Unos órganos de gestión de recursos humanos y de contratación técnicamente competentes y protegidos de las presiones políticas, o unas oficinas presupuestarias con el rigor y la capacidad adecuada son imprescindibles.

Para completar el cuadro, no podemos obviar que el contexto en el que se sitúa la organización también es importante. La integridad del contexto de una organización se refiere al conjunto de los factores, distintos de los propios de la gestión de la integridad, que pueden tener un impacto sobre la integridad de los servidores públicos de la organización. El contexto es interno y externo a la organización. El contexto interno se refiere al contexto dentro de la organización. Es decir, todos aquellos actores y factores que pueden afectar a la integridad de los miembros de la organización, pero que no forman parte del aparato de la gestión de la integridad como, por ejemplo, la percepción que los miembros de la organización tengan de la equidad con la que funcione internamente la organización. De este modo, en organizaciones donde los trabajadores tengan una percepción negativa sobre la equidad de los procedimientos internos de la misma (gestión de personal: ascensos, distribución de primas por productividad, etc.), tendrán una mayor probabilidad de que su comportamiento se aleje de las exigencias de la integridad. El clima ético de las organizaciones es, como ya hemos indicado, un factor que conviene conocer y controlar.

Por su parte, el contexto externo se refiere a los actores y factores del medio ambiente más amplio del sector público en general y que están más allá del ámbito de control de la organización pero que pueden tener un impacto importante sobre la gestión de integridad y sobre la propia integridad de sus miembros. Algunos ejemplos son las leyes y las prácticas sobre la financiación de los partidos y las elecciones, la regulación de las actividades de *lobbying*, la implicación de algunos sectores externos interesados (ciudadanos, empresas, medios de comunicación, etc.) en el desarrollo de las medidas de fomento de la integridad, etc. Los actores clave en este caso son los típicos de los sistemas nacionales y locales de integridad.

Por tanto, un primer enfoque para reducir la corrupción en la Administración es crear un sistema que exija a todas las organizaciones públicas el tener su propio marco de integridad organizacional; sólo dentro de un marco institucional que impida y disuada de corromperse es posible que no proliferen los casos de corrupción en un país.

No existe mucha investigación sobre qué factores influyen o no en el éxito de los marcos de integridad. Se sabe que los marcos suponen un avance importante en la comprensión de cómo estructurar políticas de integridad, pero existe poca investigación sobre la operatividad real de los marcos. Sí parece ser aceptado que la primera opción a seguir a la hora de diseñar políticas de integridad es distinguir entre enfoques basados en las normas y enfoques basados en valores. Y que la conclusión al respecto es la de que la mejor estrategia es conseguir un delicado equilibrio entre los dos enfoques a la hora de diseñar el marco de integridad<sup>30</sup>. El enfoque basado en normas enfatiza la importancia de los controles externos sobre la conducta de los servidores públicos; por ello, prefiere la creación de reglas formales y procedimientos detallados, dado que asume que los servidores públicos necesitan una presión externa para que actúen éticamente. Los instrumentos típicos de este enfoque serían los códigos de conducta muy detallados con procedimientos estrictos y sanciones para asegurar el cumplimiento de las normas. El enfoque basado en valores enfatiza los incentivos positivos y la guía moral. En este enfoque se asume que los empleados ya están intrínsecamente motivados para actuar éticamente. Los instrumentos típicos de este enfoque serían las sesiones de formación interactivas, los códigos basados en valores y principios generales

30 MAESSCHALCK, J., "Approaches to ethics management in the public sector: A proposed extension of the compliance-integrity continuum", *Public Integrity*, n. 7(1), 2004, pp. 20-41.

o el *coaching* individual. La hipótesis que parece más validada es que sólo cuando ambos enfoques se combinan juiciosamente los sistemas de gestión de la integridad alcanzan los efectos deseados, promoviendo por una parte una toma de decisiones ética mejor fundamentada y, por otra, reduciendo los comportamientos antiproductivos.

Establecido el marco o sistema de gestión de la integridad (SGI), la siguiente fase de análisis es la de qué variables harían que los empleados cumplieran las normas y cuáles favorecerían lo contrario. Como ya indicamos, un aspecto fundamental para asegurar el cumplimiento de las normas es que los instrumentos legales y los programas formales vayan acompañados de procedimientos eficaces y seguros, gestionados por órganos competentes y protegidos de toda perturbación en la ejecución de su tarea. En todo caso, no se puede obviar, como ya indicamos, que existe un contexto interno y externo que puede afectar al cumplimiento de las normas y factores individuales relacionados con el desarrollo moral de los sujetos que no son fácilmente identificables. De acuerdo con la literatura criminológica<sup>31</sup>, la toma de decisiones individual frente a los dilemas morales es el resultado de la interacción entre las características individuales, por una parte, y rasgos esenciales del espacio donde se toma la decisión por parte del sujeto. En cuanto a las características individuales, o factores internos clave, nos encontraríamos los valores morales de la persona, las emociones del momento, la impulsividad o la habilidad para diferir la gratificación. Ciertamente, la capacidad para controlar esas variables mediante el SGI es baja, aunque el desarrollo de cursos de formación o el *coaching* puede mejorar capacidades para la toma de decisiones éticas. También es cierto que en ciertas profesiones dentro de la Administración existen controles de gran rigor sobre la personalidad de los empleados (por ejemplo en la policía o en los servicios de inteligencia) y en esos casos se presume que los controles reducirán los riesgos vinculados a la personalidad y bajo desarrollo moral de los sujetos.

En cuanto al espacio, Wikström se refiere a aquella parte del entorno (todo lo que es externo al individuo) a la que el individuo está expuesto directamente y frente a la que reacciona<sup>32</sup>. El espacio difiere, a nuestros efectos, en función de hasta qué punto “crea oportunidad, causa fricción y proporciona control”<sup>33</sup>. Dicho todo esto, parece claro que un SGI bien diseñado puede reducir oportunidades de toma de decisiones no éticas (por ejemplo, estableciendo la rotación de funciones en el área de contratación, o prohibiendo que los empleados pasen a trabajar con empresas a las que regularon o contrataron en dos o tres años tras el cese), también puede reducir fricciones dentro de la organización (por ejemplo, desarrollando políticas de personal equitativas y fomentando un liderazgo ejemplar por valores) y, finalmente, puede incrementar la posibilidad de que las conductas inapropiadas sean detectadas y sancionadas con los sistemas de control correspondientes. La suma de instrumentos, procesos y órganos que reducen oportunidades y fricciones y refuerzan los controles dará lugar a que las conductas no éticas se reduzcan en la organización. En todo caso, es muy importante no olvidar el papel extraordinariamente importante de los directivos en estos sistemas, pues si ellos no dan ejemplo no sólo generan fricciones y oportunidades para la conducta inapropiada, sino que también deterioran el sistema de controles.

31 WIKSTROM, P.-O.H., “Crime as alternative: towards a cross-level situational action theory of crime causation”, McCord (ed.), *Beyond empiricism: institutions and intentions in the study of crime*, Edison, New Jersey, 2004, pp. 1-37.

32 WIKSTROM, P.-O.H., “Crime as alternative: towards a cross-level situational action theory of crime causation”, cit., p. 18.

33 WIKSTROM, P.-O.H., “Crime as alternative: towards a cross-level situational action theory of crime causation”, cit., pp. 19-20.

Resumiendo, una vez establecido un SGI suficientemente equilibrado normativa y axiológicamente, con sus instrumentos, procesos y estructuras, es necesario considerar que, para conseguir disminuir las conductas inmorales y fortalecer la toma de decisiones éticamente rigurosa, es esencial que el sujeto se encuentre con bajas oportunidades de actuación inmoral y altas de elección moral, con baja fricción y ausencia de innecesarias tensiones organizativas y con sistemas de control tan potentes que hagan que las posibles conductas inmorales ni siquiera sean percibidas. Finalmente, los componentes individuales son también importantes, por ello, una selección y continua evaluación, adecuadamente implementadas, deben tratar de evitar que personas de bajo desarrollo moral entren en las organizaciones públicas y, en caso de entrar, que continúen en las mismas si no progresan éticamente.

## 7 Conclusiones

En este texto hemos visto cómo el empleo público, en la actualidad, se está viendo sometido a unos riesgos morales de extraordinaria magnitud. Los recortes salariales, las reducciones de derechos sindicales y de negociación, las cercenadas perspectivas de carrera, entre otros factores, suponen una cierta ruptura del contrato psicológico con el que se ingresó y se socializaron la mayoría de los empleados públicos. Esta ruptura puede provocar la justificación de conductas antiproductivas, dada la sensación de engaño y frustración que produce. A este hecho, se suma la percepción generalizada de corrupción existente en nuestro país, con los efectos sociales que genera. Los empleados públicos, como el resto de los ciudadanos, pueden sentir que la corrupción política justifica su desconfianza ante el sistema y, con ello, la admisión de una cierta permisividad ante el incumplimiento de las leyes. Este descenso en la cultura de la legalidad es extremadamente peligroso, también, para la convivencia y el capital social.

Pero, además, diversos estudios criminológicos nos insisten en que, además de los factores individuales, existen factores externos al individuo que abren vías a las conductas ilegales. Así, ciertas oportunidades derivadas de las competencias del puesto, las fricciones con los superiores o las normas internas y los bajos niveles de control existentes son fundamentales para explicarse el desarrollo de conductas ilícitas en la Administración. En la actualidad, como consecuencia de los recortes es muy posible que determinados funcionarios tengan que desarrollar trabajos con una carga de trabajo excesiva, lo que ocasiona fricciones con los superiores o, incluso, con los compañeros; existen puestos en áreas de riesgo que se ocupan por años, sin que existan rotaciones; y los controles de conflictos de interés o los propiamente patrimoniales son casi inexistentes. Nuevamente, estamos destacando la tensión existente con la moralidad pública y los riesgos de corrupción.

Todo este conjunto de riesgos debe ser confrontado, y parece ser que las políticas de recursos humanos más avanzadas están paralizadas, dados los altos costes que conllevan. Por ello, creemos que, hoy más que nunca, es preciso realzar la importancia de la ética y las políticas de integridad para hacer frente a estos riesgos, pues de lo contrario, continuaremos reforzando ese círculo vicioso que, partiendo de la percepción de corrupción, abusos de poder e ilegalidades, genera desconfianza en las instituciones públicas y en los demás ciudadanos, justificando la quiebra de reglas y leyes y dando vía libre al “sálvese el que pueda”.

Regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

La formación en ética y la construcción de marcos de integridad dentro de las organizaciones públicas es la clave para evitarlo; si tenemos éxito, a pesar de todos los riesgos existentes, seguro que se genera un clima ético que fomente la imparcialidad y la calidad del gobierno y, con ello, mejores niveles de bienestar ciudadano, a pesar de los recortes.

## 8 Bibliografía

ARROYO YANES, L.M., *La ordenación del tiempo de trabajo en la Administración Pública*, Tirant lo Blanch, Sevilla, 2000.

DESSLER, G., *Organization theory: integrating structure and behavior*, Prentice Hall, New Jersey, 1986.

ELSTER, J., *Explaining Social Behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

ELSTER, J., "Norms", Hedström y Bearman (eds.), *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

GINTIS, H., "Towards a Unity of the Human Behavioral Sciences", *Papers, Revista de Sociología*, n. 80, 2006.

KOHLBERG, L., *Essays on Moral Development*, Harper and Row, Nueva York, 1984.

LEWIS, C.L., *The Ethics Challenge in Public Service*, John Willey and Sons, San Francisco, 2005.

LITWIN, G.H. y STRINGER, R., *The Influence of Organizational Climate*, Harvard University Press, Cambridge, 1966.

MAESSCHALCK, J., "Approaches to ethics management in the public sector: A proposed extension of the compliance-integrity continuum", *Public Integrity*, n. 7(1), 2004.

MAESSCHALCK, J. y BERTOK, J., *Towards a Sound Integrity Framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation*, OECD, Paris, 2009.

PALOMAR OLMEDA, A., *Planificación del empleo público e instrumentos de flexibilización y racionalización*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2015.

PEIRÓ, J.M. y RAMOS, J., "Contrato psicológico y prácticas de recursos humanos en el sector de la educación", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n. 3, 2012.

RODRÍGUEZ-LÓPEZ, B., "Por qué ser justos. ¿Son las normas de justicia sociales o morales?", *Revista Internacional de Sociología*, vol. 72, n. 2, mayo-agosto, 2013.

ROHR, J., *Ethics for Bureaucrats*, Marcel Dekker, Nueva York, 1989.

ROTHSTEIN, B., *The Quality of Government*, The University of Chicago Press, Chicago, 2011.

- ROTHSTEIN, B. y USLANER, E.M., "All for All: Equality and Social Trust". *LSE Health and Social Care Discussion Paper Number 15*, The London School of Economics and Political Science, Londres, 2005.
- ROUSSEAU, D.M., "Schema, promise and mutuality: the building blocks of the psychological contract", *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, n. 74, 2001.
- SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, F., "Mentiras, corrupción y confianza", *Encuentros Multidisciplinares*, n. 39, 2011.
- SEN, A., *The Idea of Justice*, Penguin Books, Londres, 2009.
- TREVINO, L.K. y WEAVER, G.R., *Managing Ethics in Business Organizations: Social Scientific Perspectives*, Stanford University Press, Stanford, 2003.
- VELÁSQUEZ, R., *Clima Organizacional a Nivel Universitario*, Prentice Hall, México, 2003.
- VICTOR, B. y CULLEN, J., "A Theory and Measure of Ethical Climate in Organizations", Fredrick y Preston (eds.), *Research in Corporate Social Performance and Policy*, JAI, London, 1987.
- VICTOR, B. y CULLEN, J., "The Organizational Bases of Ethical Work Climates", *Administrative Science Quarterly*, vol. 33, n. 1, 1988.
- VILLORIA, M. y JIMÉNEZ, F., "La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. enero, 2012.
- VILLORIA, M., VAN RYZIN, G. y LAVENA, C., "Social consequences of government corruption: A study of institutional disaffection in Spain", *Public Administration Review*, vol. 73, n. 1, 2013.
- WIKSTROM, P-O.H., "Crime as alternative: towards a cross-level situational action theory of crime causation", McCord (ed.), *Beyond empiricism: institutions and intentions in the study of crime*, Edison, New Jersey, 2004.

Regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público



O control do gasto. O seu impacto sobre a xornada de traballo e sobre as prestacións sociais complementarias no emprego público

## El control del gasto. Su impacto sobre la jornada de trabajo y sobre las prestaciones sociales complementarias en el empleo público

The control of the expense. His impact around the day of work and on the complementary social services in the public employment

49 Regap

SANTIAGO GONZÁLEZ ORTEGA

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidade Pablo de Olavide (Sevilla, España)  
sgonort@upo.es

Recibido: 10/06/2015 | Aceptado: 04/11/2015

**Resumo:** *O presente artigo versa sobre as medidas de control do gasto público adoptadas esencialmente polas normas do ano 2012 (Lei 2/2012 de orzamentos xerais e RDLey 20/2012) no que se refire á xornada de traballo, con especial atención aos temas da súa duración mínima obrigada, duración máxima das vacacións anuais e redución de permisos, se ben tamén se fai referencia ás repercusións da devandita fixación da xornada mínima no emprego público respecto de xornadas especiais e outros permisos. Por outra parte, e partindo da prohibición xeral de incremento do gasto de acción social, o traballo detense de forma particular na regulación dos complementos máximos previstos nas situacións de incapacidade temporal para o traballo así como na disciplina, tamén limitativa, das achegas a plans de pensións e seguros colectivos con cargo ao orzamento público.*

**Palabras clave:** *control do gasto público, xornada mínima, permisos por asuntos propios, gastos de acción social, complementos da situación de incapacidade temporal, achegas a plans de pensións e seguros colectivos.*

**Resumen:** *El presente artículo versa sobre las medidas de control del gasto público adoptadas esencialmente por las normas del año 2012 (Ley 2/2012 de Presupuestos Generales y RDLey 20/2012) en lo que se refiere a la jornada de trabajo, con especial atención a los temas de su duración mínima obligada, duración máxima de las vacaciones anuales y reducción de permisos, si bien también se hace referencia a las repercusiones de dicha fijación de la jornada mínima en el empleo público respecto de jornadas especiales y otros permisos. Por otra parte, y partiendo de la prohibición general de incremento del gasto de acción social, el trabajo se detiene de forma particular en la regulación de los complementos máximos previstos en las situaciones de incapacidad temporal para el trabajo así como en la disciplina, también limitativa, de las aportaciones a planes de pensiones y seguros colectivos con cargo al presupuesto público.*

**Palabras clave:** *control del gasto público, jornada mínima, permisos por asuntos propios, gastos de acción social, complementos de la situación de incapacidad temporal, aportaciones a planes de pensiones y seguros colectivos.*

Regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

**Abstract:** *The present article deals with the measures control taken in public expenditure adopted essentially by the 2012' procedures (National Budget Law 2/2012 and RDLey 20/2012) regarding working days hours, with special attention to the topics of minimum required length, maximum length of annual leave and reduction of permits, although one refers to the impact of the above mentioned fixation of minimal working hours in public employment respect to special days and other permissions. On the other hand, and departing from the general prohibition of increasing social action expenses, the work stops in the regulation of maximum allowances provided in temporary disability for work situation, as well as in the discipline, being also limitative for contributions to pension plans and collective insurances with post to the public budget.*

**Key words:** *public expenditure control, minimal working hours, own matter' permissions, social action expenses, temporary disability complements, contributions to pension plans and collective insurances.*

**Índice:** 1. Introducción. 2. La jornada de trabajo en el empleo público. 2.1. Referentes normativos. 2.2. Ámbito objetivo y subjetivo de aplicación de la Disposición Adicional 71ª de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012. 2.3. Jornada general de trabajo en el sector público. 2.3.1. Duración general: su condición de mínima inderogable. 2.3.2. El cómputo anual de la jornada mínima de treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo. 2.3.3. Otras cuestiones relativas a la jornada de trabajo. 2.3.3.a La fijación de jornadas superiores al mínimo inderogable. 2.3.3.b La forma de cómputo del tiempo de trabajo efectivo. 2.3.3.c Distribución del tiempo de trabajo: horarios. 2.3.3.d Ampliación de jornada y horas extraordinarias. 2.3.3.e Jornadas especiales. 2.3.3.f Descansos, festivos y vacaciones. 2.3.3.g Permisos retribuidos. 2.4. La jornada de trabajo en las normas autonómicas. 3. Las prestaciones sociales complementarias. 3.1. Los complementos durante la situación de incapacidad temporal. 3.1.1 Los complementos durante la situación de IT del personal, funcionario o laboral, al servicio de una entidad pública o asimilada, integrado en el Régimen General de la Seguridad Social. 3.1.1.a Incapacidad temporal derivada de contingencias comunes (art. 91.1º RDL 20/2012). 3.1.1.b Incapacidad temporal derivada de riesgos profesionales (art. 91.2º RDL 20/2012). 3.1.1.c Otros posibles complementos de IT. 3.1.2. Los complementos por IT para los funcionarios públicos y asimilados acogidos a alguno de los regímenes especiales de la Seguridad Social. 3.1.3. El desarrollo de las previsiones del RDL 20/2012 en materia de prestaciones durante la situación de IT. 3.1.4. La afectación de las previsiones establecidas al respeto en los acuerdos, pactos o convenios. 3.2. Las leyes de Presupuestos Generales del Estado y la materia de la aportación a seguros colectivos y a planes de pensiones. 3.3. Los gastos de acción social

## 1 Introducción

Una cuestión clave en el análisis del proceso de reformas que ha afectado al empleo público en los últimos años es la de la delimitación precisa de los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de cada una de las normas. Esto es así porque, ni existe una única forma de hacer referencia al sector público, ni tampoco tiene la misma significación en todos los casos. En efecto, viene siendo habitual en estos últimos años que las normas, y a veces los preceptos concretos de ellas, diferencien los ámbitos en los que se aplican o son obligatorios. De forma que a veces se proyectan al conjunto del sector público, entendido en el sentido más amplio, pero otras limitan su aplicación a determinadas administraciones o a concretos entes públicos; o a según qué administraciones dependiendo de su nivel territorial; o, en fin, a según qué empleados públicos, en razón de su condición de funcionarios o laborales.

Cobran así una especial relevancia distinciones tan clásicas y asentadas como la que diferencia entre las entidades u organismos según se trate de un sujeto de derecho público en sentido estricto (Administración, organismo autónomo, agencia administrativa, consorcio, entidad pública empresarial), es decir, definido y configurado como tal al menos en el momento de su constitución y respecto del procedimiento necesario que ha de regir la generación de su voluntad interna; o si es, en cambio, un sujeto jurídico-privado, fundamentalmente así conceptualizado por la forma que adopta en el momento de su creación (sociedades mercanti-

les y fundaciones); lo que, en este segundo caso, implica ciertas consecuencias como la del sometimiento al derecho privado en sus relaciones con terceros así como la imposibilidad de ejercicio de potestades públicas en el contexto de dichas relaciones. Se trata, no obstante, de una diferenciación que, en lo que aquí interesa, no significa necesariamente que dichos sujetos regidos por el derecho privado (como sucede con las empresas de titularidad pública mayoritaria, o con aquéllas cuyos ingresos para financiar su funcionamiento ordinario se encuentra en el presupuesto público) queden al margen de las normas limitativas aplicables al sector público en sentido propio, mucho menos cuando se trata de normas que tienen una implicación presupuestaria.

Junto a esa primera clasificación operan otras complementarias que, evidentemente, también tendrán su reflejo a la hora de determinar el conjunto de normas que resultan aplicables a cada tipo de sujeto de derecho. Como la que distingue dentro de las entidades del sector público en sentido amplio, en función de la naturaleza de la actividad que desarrollan; si esencialmente administrativa, o si fundamentalmente empresarial o de mercado. Por lo que no influye el hecho de que tales entidades se hayan personificado bajo una forma pública o privada en el momento de su constitución, quedando en algún caso sometidas todas ellas a un mismo estatuto jurídico para determinadas cuestiones (por ejemplo, en materia de selección e ingreso de nuevo personal o para garantizar la libre competencia exigida por la normativa comunitaria), mientras que sí hay diferencias en otras materias (así, regulación de condiciones de trabajo, el régimen jurídico aplicable en el caso de suspensión y extinción colectiva de contratos de trabajo; o, también, su sujeción a las normas sobre contratación pública).

La clasificación anterior es compatible también con otra en la que el criterio de diferenciación es, no ya la naturaleza o la función que desarrolla la empleadora, sino el tipo de relación jurídica que la vincula con su personal. De este modo, existen normas claramente destinadas a todos los empleados públicos del conjunto del sector público, afectando a todo tipo de entidades y a todo tipo de trabajadores que queden adscritos al concepto de empleado público (recurriendo a una acepción igual o incluso más amplia que la del Estatuto Básico, Ley 7/2007, de 12 de julio, EBEP); pero también existen normas exclusivas para funcionarios públicos, como hay normas exclusivas para los trabajadores, en sentido estricto; o normas para ambos colectivos pero aplicables exclusivamente en una concreta Administración pública.

Y así, casi sucesivamente. La variedad de supuestos es tal que revaloriza la importancia que adquiere la forma o literalidad con la que se delimitan los ámbitos de aplicación de cada uno de los diferentes preceptos, incluso aunque pertenezcan a la misma norma.

De este modo, algunas normas, sobre todo las que toman como referencia directa o por reenvío la definición que del sector público efectúan las leyes generales de presupuestos en materia de *"bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público"* (art. 22.1, de la Ley 2/2012, de 29 de junio), tienen un ámbito de aplicación verdaderamente universal, tanto en lo que respecta a lo que ha de considerarse sector público sino también respecto del personal a su servicio. Ya se trate de una relación jurídica de naturaleza funcionarial o estatutaria, laboral, o incluso mercantil y administrativa en determinados casos (el caso de la alta dirección o de los cargos públicos), o ya presten sus servicios en la Administración General del Estado, en cualquiera de las comunidades autónomas, o en alguna de las corporaciones y entidades que conforman la Administración local. Incluidos, cómo no, aquellos otros trabajadores que

REGAP



MONOGRÁFICO  
O emprego público

lo hagan para entidades de derecho público dependientes o adscritas a las anteriores, en los órganos constitucionales o con un estatuto jurídico especial; y, por último, también quienes lo hagan en fundaciones y sociedades mercantiles de las que también pueda predicarse su carácter de públicas. Universalidad en la aplicación de un concreto mandato legal que deberá entenderse además plenamente compatible con el mantenimiento del resto del estatuto jurídico que es propio de cada tipo de sujeto, como sucede con los trabajadores a su servicio regidos por la legislación laboral común; de forma que, respecto de éstos, lo que en realidad se imponen son nuevos límites o nuevas reglas específicas de las que antes carecían (por ejemplo, en materia de jornada y tiempo de trabajo, ahora mínima y no máxima, y además con carácter imperativo y no disponible) y que deberán conjugarse con el resto de las normas de ordenación común.

La anterior, sin embargo, no es la única fórmula legislativa de delimitación ya que se alterna con otras en las que los sujetos destinatarios se definen con redacciones más o menos elípticas que provocan la consiguiente duda acerca de su auténtica extensión. Es el caso, por ejemplo, de las normas limitativas de las prestaciones sociales o mejoras voluntarias de seguridad social previstas para la contingencia de incapacidad temporal (art. 9 RD Ley 20/2012), y en parte también, de las que limitan el crédito horario de los representantes de los trabajadores. Así, en la primera, se define su ámbito subjetivo mediante la alusión literal al *personal al servicio de las administraciones públicas, organismos y entidades dependientes de las mismas y órganos constitucionales*. Menciona ésta, la de entidades dependientes (de las administraciones anteriores, territoriales e institucionales, se entiende), que es confusa ya que cabría dudar si el mismo carácter de dependientes tienen aquellas sociedades o fundaciones a las que domina o tutela, respectivamente, la correspondiente administración que ostente la titularidad o la mayoría de su capital patrimonial. Algo parecido ocurre en el precepto que le sigue (art. 10 RD Ley 20/2012), respecto del ámbito de la limitación de los permisos sindicales y créditos horarios de los representantes de los trabajadores, donde, en vez de utilizar la regla de la remisión a la norma presupuestaria que define con mayor amplitud el concepto de sector público, vuelve a utilizarse una propia en la que se incluyen a las *administraciones públicas y organismos, entidades, universidades, fundaciones y sociedades dependientes*, que sí parece que debe alcanzar a las sociedades mercantiles públicas.

Son normas que, además, nacen con vocación de convivir con otras. A veces sólo para permitir que puedan ser ratificadas, pero en ocasiones, porque así se prevé expresamente, para que puedan ser moduladas y hasta incluso corregidas por muy imperativos que parezcan a primera vista sus mandatos. Normas complementarias que pueden provenir de la misma Administración estatal que dicta la ley pero también de aquellas otras instancias que ostentan igualmente competencias legislativas, con lo que el campo parece que queda abierto a cualquier ámbito administrativo. Como ocurre con las posibilidades de ingreso de nuevos efectivos en las plantillas de trabajadores, no sólo de carácter temporal sino también indefinidos; en la delimitación de otras causas de bajas médicas que puedan conllevar una mejora voluntaria del cien por cien de la retribución; o, de nuevo, y también, en materia tiempo de trabajo.

Es lo que sucede en relación con la jornada anual, donde las divergencias pueden resultar patentes. En primer lugar, en el propio nivel de la Administración General del Estado, cuya resolución específica dictada al efecto, de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, excluye de forma expresa a sectores funcionales completos como el de la docencia, la sanidad o instituciones penitenciarias, además del entero sector

público empresarial. Una cuantificación de la jornada de trabajo anual que no coincidirá tampoco con la establecida en determinados ámbitos autonómicos, por ejemplo sanitarios, donde el número de horas de trabajo efectivo al año son diferentes y menores que las previstas con carácter general.

En este juego técnicamente complejo de armonización legislativa, otro tanto cabe decir respecto de la reiteración de la regla por la que se suspende la eficacia de todo tipo de convenios, pactos o acuerdos colectivos que resulten contradictorios con los nuevos imperativos legales. No ya porque se incluya por obra de distintas normas jurídicas entre el acervo de las facultades que integran el poder organizativo de las administraciones públicas, tanto para el personal funcional como laboral (arts. 32 y 38.10 del EBEP ex disposición adicional segunda del Real Decreto-Ley 20/2012), esta especie singular de inaplicación del convenio colectivo permitida en cualquier momento, sino porque, de nuevo, esa reiteración se encuentra dentro de una misma norma jurídica, con lo que ello conlleva desde la perspectiva de la extensión de su uso sea sólo en aquellos casos para los que esté expresamente previsto, sea para todos en general. Esto último es lo que sucede con el Real Decreto-Ley 20/2012, máxime si se tiene en cuenta que una de esas formulaciones parece hacerse con ese carácter general e indiferenciado para el conjunto de su articulado (art. 16), respecto de los arts. 9.7, 10.2 o 14.3 de la misma norma.

Teniendo presente lo anterior, se pueden observar, tanto en el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, como en las leyes de presupuestos para los años 2012, 2013, 2014 y 2015 (Ley 2/2012, de 29 de junio, Ley 17/2012, de 27 de diciembre, Ley 22/2013, de 23 de diciembre y Ley 37/2014, de 26 de diciembre) los siguientes tipos de normas: a) normas de empleo público que tienen como destinatarios a todos los componentes de este gran espacio que es el sector público ampliamente entendido, sea por razón de su forma jurídica, por el tipo de actividad que realiza, o por su titularidad patrimonial, y sean trabajadores o funcionarios; b) normas que son de aplicación sólo a los sujetos adscritos a un determinado nivel territorial, estatal o autonómico, refiriéndose de forma común a trabajadores y funcionarios; c) normas que quedan igualmente restringidas a un único nivel territorial pero que sólo resultan de aplicación a aquellos sujetos que ostenten carácter o naturaleza estrictamente administrativa o pública pero no a los trabajadores de esos centros; d) normas que quedan destinadas exclusivamente al conjunto de administraciones y entidades a encuadrar en la categoría de sujetos de derecho público, con exclusión más o menos expresa por tanto de los de derecho privado; y, e) normas que aun estando destinadas a todo el ámbito de lo público o sólo a una parte, es decir, según sea entendido éste desde un punto de vista organizativo o funcional, permiten sin embargo su modulación o modificación si adscrito a niveles políticos y territoriales distintos.

Como observación final de esta introducción ha de ponerse de manifiesto las numerosas dudas de inconstitucionalidad que se han suscitado en torno a la regulación contenida tanto en la Ley 2/2012, de 19 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 (LPGE/2012) como en relación con el RDLey 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad RDL 20/2012), en relación con: a) la constitucionalidad del uso del instrumento del Real Decreto Ley en conexión con el cumplimiento de las exigencias constitucionales (art. 86) de extraordinaria y urgente necesidad; b) respecto del art. 37 referido al derecho a la negociación colectiva e, indirectamente, a la libertad sindical (art. 28) en cuanto que las normas citadas y particular-

Regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

mente el RDL 20/2012 determinan la posibilidad de suspender las cláusulas de los convenios colectivos que se opongan a lo establecido en dicha norma respecto, entre otras cuestiones, a la jornada; c) en lo que se refiere al art. 9 CE en cuanto su contenido pudiera considerarse expropiatorio de derechos ya devengados, particularmente en lo que hace a la supresión de una paga extraordinaria o a la modificación a la baja de los permisos y vacaciones; y d) en cuanto a la invasión competencial por parte del Estado de las facultades que corresponden a las comunidades autónomas en cuanto a la determinación de las condiciones de prestación de servicios de los funcionarios públicos.

A este respecto hay que indicar que, en primer lugar, las excepcionales circunstancias de crisis económica y las exigencias de control del gasto público determinadas por la redacción actual del art. 135 CE, han solidado entenderse fundamento suficiente como para habilitar al Estado a acudir al instrumento normativo del Real Decreto-Ley. Como igualmente se puede entender, en línea con determinadas resoluciones del Tribunal Constitucional, que el condicionamiento normativo estatal de la negociación colectiva, incluso la laboral, queda justificado por el papel ordenador de esa negociación que el propio Tribunal Constitucional ha reconocido al Estado (y ejemplo de ello son las sentencias de los años 2014 y 2015 referidas a la reforma laboral), una intervención mucho más legitimada en cuanto a la negociación colectiva de los funcionarios públicos que incluso se ha considerado como no derivada directamente del art. 37 CE sino de consecuencia de la naturaleza en este caso de un derecho de configuración legal, además del principio general, muchas veces afirmado por el Tribunal Constitucional, de la sumisión jerárquica de los convenios colectivos al imperio de la ley.

Por otra parte, la tacha de expropiatoria de la legislación en análisis respecto de derechos ya devengados de los empleados públicos, si bien tiene acogida en cuanto a la supresión de la totalidad de la paga extraordinaria una vez una parte de ella ha sido ya generada por el trabajo desarrollado en los primeros quince días del semestre a cuyo tiempo de generación corresponde la paga suprimida, no es posible extenderla a la reducción de los días de permiso o de duración de las vacaciones, configurados un derecho que sólo vincula en cuanto está en vigor, pero que queda sin efecto a partir de la regulación legal que determina esa reducción ya que se trata de un efecto hacia el futuro que en nada constituye una aplicación retroactiva en peor de la norma que es lo que prohíbe el art. 9 de la CE. Finalmente, habiendo acudido el Estado al fundamento constitucional material de la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público, tampoco parece que pueda aceptarse que esa decisión normativa suponga afectación de las competencias de desarrollo del estatuto de la función pública que corresponde a las comunidades autónomas. En todo caso, la admisión a trámite por parte del Tribunal Constitucional de diferentes recursos de inconstitucionalidad así como de una cuestión de inconstitucionalidad al respecto deja abierta la cuestión y en consecuencia imprejuizado su resultado.

## 2 La jornada de trabajo en el empleo público

### 2.1 Referentes normativos

La norma fundamental actualmente vigente en relación con la jornada de trabajo en el empleo público, entendido en sentido amplio y comprensivo tanto de los funcionarios públicos como

del personal asalariado sometido a las normas jurídico-laborales, es la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 19 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 (que se nombrará a partir de ahora como DA 71ª LPGE/2012), la cual tiene como título justamente el de "*Jornada General del Trabajo en el sector público*". Una materia que no ha sido modificada por ulteriores reformas, ni por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (RDL 20/2012), ni tampoco por las Leyes 17/2012, de 27 de diciembre, 22/2013, de 23 de diciembre, y 36/2014, de 26 de diciembre, todas ellas de Presupuestos Generales del Estado para los años 2013, 2014 y 2015.

Por otra parte, pero sólo en relación con el colectivo de los empleados públicos que ostentan la condición de funcionario público o asimilado a esos efectos, para los que rigen los arts. 47 y siguientes del EBEP (sobre jornada de trabajo, permisos y vacaciones), hay que tener en cuenta, a su vez, que, por el art. 8 del RDL 20/2012, han sido modificados los arts. 48 y 50 (referidos a permisos y vacaciones de los funcionarios públicos). Como consecuencia de esta reforma se redujo a sólo tres días la duración del permiso calificado como "*por asuntos particulares*" y se suprimieron los días de permiso retribuido adicionales por razón de antigüedad (art. 48, k) del EBEP); fijándose al mismo tiempo la duración de las vacaciones en veintidós días hábiles, con exclusión tanto de sábados como de domingos, duración que, en virtud de la misma reforma, pierde el carácter de mínimo que antes ostentaba (mejorable, por tanto, en virtud básicamente de la negociación colectiva), para configurarse como un máximo no susceptible de incremento alguno (art. 50 del EBEP). Aunque la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público, haya ampliado a cinco días los de permiso por asuntos particulares.

También respecto de los funcionarios públicos, pero sólo del personal civil al servicio de la Administración General del Estado y de los organismos públicos dependientes de ella, se dictó, de conformidad con el art. 12 del Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la resolución de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se dictaron instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

No obstante su ámbito subjetivo inicial sean sólo los funcionarios públicos, se trata de una norma cuyo ámbito de aplicación se refiere a "*todos los empleados públicos*" (punto 1.1), afectando, en consecuencia, tanto a los funcionarios públicos en sentido propio como a los servidores públicos vinculados a la Administración pública por otro tipo de relación jurídica, en concreto laboral. Sin embargo, no puede obviarse que su vigencia se restringe, según criterios territoriales, a los empleados públicos de la Administración Estatal, comprendiéndose en la misma la Administración General del Estado (AGE), las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y cualquier organismo público, agencia o entidad de derecho público (esto es, con personalidad jurídica propia siempre que sea pública) que esté vinculado o dependa de la AGE y que se rija por la normativa general de la función pública. En concreto, y respecto del personal laboral dependiente de organismos públicos de la AGE, la resolución de 28 de diciembre de 2012 señala que la distribución de la jornada y la fijación de los horarios se materializarán en el "*calendario laboral*". Instrumento que será fruto de la negociación colectiva, pero que deberá respetar en todo caso el contenido de la citada resolución, siendo de directa aplicación en lo no previsto en dicho calendario o en defecto

Regap

MONOGRÁFICO  
O emprego público

del mismo. Un calendario laboral que, con todos estos condicionantes, habrá de aprobarse antes del 28 de febrero de cada año.

Hay que señalar, por último, que las reglas aplicables en materia de jornada se encuentran, con frecuencia y extensión notable, en los acuerdos, pactos y convenios colectivos aplicables a cada grupo de empleados públicos, si bien hay que recordar que, como lo establece el apartado dos de la DA 71ª LPGE/2012, desde el 30 de junio de 2012, y en relación con todos los trabajadores del sector público, ha quedado suspendida *“la eficacia de las previsiones en materia de jornada y horario contenidas en los acuerdos, pactos y convenios vigentes en los entes, organismos y entidades del Sector público (...) que contradigan lo previsto en este artículo”*. Se trata de un mandato que, respecto de los funcionarios públicos y otros empleados de la Administración pública, se ha visto confirmado, con carácter general, por el art 32 del EBEP (en la nueva redacción dada por el art. 7 del RDLey 20/2012), en virtud del cual los órganos de gobierno de las administraciones públicas pueden suspender o modificar el cumplimiento de convenios colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público. Pero que es igualmente válido para los empleados públicos con la condición jurídica de trabajadores asalariados. En consecuencia, lo específicamente previsto en la DA 71ª LPGE/2012 en materia de jornada de trabajo efectivo supone la suspensión de la eficacia de cualquier norma colectiva del sector público, entendido en el sentido más amplio posible, incluso por encima del propio EBEP, en tanto que sea contraria a sus previsiones; lo que incluye los convenios colectivos vigentes en relación con todas las entidades que integran el sector público, tal y como es específicamente definido a estos efectos.

Respecto de la vigencia temporal de la norma contenida en la DA 71ª LPGE/2012 en lo que se refiere a la duración de la jornada y a la suspensión de las normas colectivas contrarias a este mandato, es indudable que permanece inalterada pese a que tal precepto se encuentre recogido en una norma presupuestaria, es decir, dotada, con carácter general, de una vigencia sólo temporal y anual. En todo caso, las leyes presupuestarias no dejan de ser por todo ello, y en ningún momento, leyes ordinarias en lo demás, tanto en su sentido formal como material (SSTC 126/87, de 16 de julio y 61/1997, de 20 de marzo, entre otras muchas). Es lo que sucede con la DA 71ª LPGE/2012, tal y como se desprende de su propio tenor literal inicial: *“A partir de la entrada en vigor de esta Ley (es decir, de forma indefinida hasta que sus previsiones no sean expresamente modificadas o suprimidas por una norma posterior de igual rango), la jornada general de trabajo del personal del sector público no podrá ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual”*. En su virtud, lo establecido en la DA 71ª LPGE/2012, no habiendo sido posteriormente modificado, ha de aplicarse a la jornada de trabajo de todo el personal del sector público, mientras no se produzca su reforma o derogación.

## 2.2 Ámbito objetivo y subjetivo de aplicación de la disposición adicional 71ª de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012

Una de las características singulares de la DA 71ª LPGE/2012 es que tiene un ámbito de aplicación subjetivo prácticamente universal para el conjunto de los servidores que integran la noción de empleado público, con la única excepción puntual de los que ostenten la condición técnica de cargo público. La DA 71ª, además, está dotada, expresamente (apartado tres de

la DA 71ª LPGE/2012), de la condición de legislación que se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.7ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución. De lo que resulta que se trata de un tipo de normativa de obligada aplicación a todas las relaciones de prestación de servicios existentes en el conjunto de las entidades del sector público; así como de forzosa observancia, en su condición de normativa básica para las comunidades autónomas y las entidades locales, en lo que se refiere al régimen estatutario de sus funcionarios, que son los únicos sobre los que tienen competencias al ser la laboral competencia exclusiva estatal.

Se trata en todo caso de un ámbito de aplicación más amplio que el de su antecedente material inmediato, el que representó el art. 4 del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, por el que ya se fijó con rango de ley la jornada ordinaria de los empleados públicos, al estar la aplicación de ésta restringida de forma explícita a la noción más estricta de "sector público estatal". Pese a ello, no se evitó sin embargo la generación de alguna que otra situación equívoca, sobre todo a nivel de entidades locales y corporaciones municipales, en tanto que llegó a entenderse directamente aplicable el contenido de sus mandatos a la totalidad de los empleados de este tercer nivel, en virtud de la tradicional asimilación que a tal efecto contenida en el art. 94 del vigente art. 94 de la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril). Precepto en el que expresamente se establece que "*la jornada de trabajo de los funcionarios de Administración local será en cómputo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración del Estado*". Equívoco provocado, fundamentalmente por no tener en cuenta el art. 3.1 del EBEP, donde se establece una reserva material específica de coordinación y supervisión de la Administración local, a favor de la legislación de las comunidades autónomas; y también, y sobre todo, por el diferente régimen jurídico que procedía aplicar en cualquier caso respecto del personal con vínculo o relación laboral respecto de los funcionarios.

De cualquier modo, y como se ha dicho, la DA 71ª LPGE/2012 es de aplicación ahora, y sin duda, al conjunto de los empleados públicos, entendidos nominativamente éstos en los términos del art. 2 del EBEP: esto es, personal funcionario o regulado por el derecho administrativo y personal laboral. Y ello con independencia de que la relación contractual de muchos de estos trabajadores quede incluso extramuros del grueso de la normativa que contiene el EBEP, como ocurre, por ejemplo, con el personal contratado por algunos de los denominados entes instrumentales dependientes de las administraciones públicas, en especial, los constituidos bajo fórmulas propias de derecho privado, como son las fundaciones y las sociedades mercantiles.

Este ámbito de aplicación general queda confirmado expresamente por la propia DA 71ª LPGE/2012, al establecer de manera expresa qué debe entenderse por sector público afectado por esta nueva regla general de jornada de trabajo. En este sentido cabe destacar que la enumeración que se contiene en la DA 71ª, manifestación clara de ese propósito general, abarca desde la Administración pública territorial, a la Administración institucional, los consorcios dotados de personalidad jurídica propia, las fundaciones con aportación mayoritaria pública, las entidades públicas empresariales e, incluso, a las sociedades mercantiles en cuyo capital la participación directa o indirecta, de las entidades mencionadas en las letras a) a e) del mismo apartado de la DA71ª (entidades públicas de cualquier tipo) sea superior al 50 por 100.

regap

MONOGRÁFICO  
O emprego público

## 2.3 Jornada general de trabajo en el sector público

### 2.3.1 Duración general: su condición de mínima inderogable

La jornada general de trabajo en el Sector público queda establecida, de conformidad con el apartado uno de la DA 71ª LPGE/2012, en *“treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual”*. Duración que no se establece como estándar o máxima sino como mínimo inderogable, ni siquiera por la negociación colectiva. De forma que no se podrá recurrir a los pactos, acuerdos o convenios vigentes en la empresa afectada para una posible minoración del tiempo de trabajo en virtud del principio de norma mínima, ya que la misma DA 71ª LPGE/2012, como se ha indicado antes, sin establecer su derogación, sí determina que la eficacia de este tipo de previsiones *“queda suspendida”* (lo que hay que entender igualmente de forma indefinida), en lo *“que contradiga lo previsto en este artículo”*. Que no es otra cosa que la fijación de un mínimo inderogable a la duración de la jornada de trabajo efectivo en el conjunto del sector público.

La principal aportación de esta norma es, por tanto, su pretensión de convertirse en jornada mínima y real —*efectiva*— en cómputo anual, y no sólo en jornada máxima o meramente orientativa, ni siquiera teórica o “en bruto”, que es como tradicionalmente había venido siendo considerada. Es la defensa de los intereses generales, vinculados en este caso a la necesidad de adoptar medidas para hacer frente a la crisis económica, así como la exigencia constitucional del objetivo de la estabilidad presupuestaria, las que permiten establecer una regla legal que resulta contraria a la tradición laboral de la regulación de la jornada. Una regulación habitualmente inspirada en la lógica del principio de norma mínima, según el cual, lo establecido en una ley puede ser mejorado, en beneficio del trabajador, por normas de rango inferior, básicamente por los convenios colectivos. La referida DA 71ª LPGE/2012 se mueve así en una dirección contraria a este clásico principio del derecho laboral de forma que establece, no un máximo de jornada mejorable por la negociación colectiva, sino un mínimo que debe ser respetado en todo caso; razón por la cual la norma suspende la eficacia de los convenios colectivos que otra cosa establecieran al respeto, en concreto, jornadas máximas de trabajo inferiores a esas treinta y siete horas y media de trabajo efectivo semanales en cómputo anual.

El mandato legal de una jornada mínima inderogable por la negociación colectiva no sólo afecta a la relación entre la ley y los convenios ya negociados y vigentes, los cuales, como se ha dicho, han de adaptar su contenido a esa exigencia mínima, careciendo de valor cualquier previsión convencional en contrario; también se proyecta sobre el contenido de los convenios y acuerdos que pudieran negociarse en materia de jornada con posterioridad a junio de 2012. De forma que, si un convenio o acuerdo posterior pretendiera fijar una jornada general de trabajo inferior a esas treinta y siete horas y media de trabajo efectivo en cómputo anual, habría de considerarse ilegal en este punto, al prohibirlo expresamente la propia DA 71ª LPGE/2012. La cual, como puede apreciarse, establece, sin condicionante temporal alguno de duración o vigencia, una regla general que ha de ser respetada en su integridad, al adquirir la textura propia de una prohibición en sentido estricto, impidiendo que la jornada de trabajo sea, en todo este sector público, ampliamente entendido, inferior en cualquier caso a las reiteradas treinta y siete horas y media de promedio en cómputo anual.

Con esta regulación, a la que se han de añadir las limitaciones instauradas por el RD Ley 20/2012 respecto de los permisos de los funcionarios públicos, lo que pretende también el legislador es que la nueva cuantificación de la jornada tenga un alcance verdaderamente homogéneo en todo el sector público. Y ello tanto desde una perspectiva territorial como personal, al haber sido eliminadas no solo las opciones de una posible determinación autonómica de cuantía inferior, sino también la posibilidad de que la misma se produzca por la vía de la personalización de la jornada efectiva.

### 2.3.2 El cómputo anual de la jornada mínima de treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo

Desde la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964, no ha existido en realidad una determinación legal expresa de la jornada de trabajo para todo el personal funcional o al servicio de la Administración pública, quedando fijada desde entonces en el ámbito estatal por vía reglamentaria, en virtud de la delegación expresa contenida en dicha norma. En los últimos años dicha determinación ha venido siendo instaurada por lo general por pactos y acuerdos así como por las distintas legislaciones autonómicas, entre las que se generalizó por otra parte la fijación de la jornada de 35 horas semanales, bien por ley formal, bien por los correspondientes decretos autonómicos.

Partiendo de la fijación de las 37 horas y media de trabajo efectivo, pero teniendo en cuenta que se trata de una duración promedio en cómputo anual, es necesario determinar la cuantía (aquí mínima) de la jornada anual que se desprende de la DA 71ª LPGE/2012. Para ello podría recurrirse a las mismas reglas de equivalencia establecidas a partir de la instauración de la jornada máxima legal ordinaria de cuarenta horas semanales impuesta por el art. 34 del 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 (ET). Equivalencia que genera un total anual de 1.826 horas y 27 minutos (art. 6, b) del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva, de 8 de febrero de 1983). Una cifra que resulta de establecer el número de días efectivamente laborables del año, así como el de horas diarias de trabajo teóricas (a través del mecanismo consistente en promediar la jornada legal enunciada en horas/semana, 40 horas, y el número de días laborables teóricos semanales, seis días).

Más concretamente, los días laborables anuales máximos se fijaron en 274 (cifra que se obtiene de deducir de los 365 días estándar de duración del año, los correspondientes a los 52 domingos anuales, más los 26 días de vacaciones, es decir, los treinta naturales del art. 38 del ET menos los cuatro domingos que siempre abarcan, y los 13 días festivos anuales (considerando que uno tiene lugar también de forma natural en la época vacacional). Todo lo anterior hace una suma de 91 días no laborables que, restados a los 365 días del año, arroja el resultado antes dicho de 274 días laborables teóricos anuales. La segunda cifra o multiplicador es el resultado de la operación que consiste en dividir las 40 horas semanales de jornada legal máxima entre los posibles días laborables de la semana que, como se sabe, pueden ser hasta seis (6), ya que uno ha de considerarse de descanso necesario con independencia de que el cómputo del total por este concepto (un día y medio, art. 37.1 ET) pueda disfrutarse de forma acumulada en periodos de referencia más amplios. Lo anterior produce un resultado de 6 horas y 40 minutos de trabajo por día laborable teórico; tiempo que, multiplicado por los 274 días laborables igualmente teóricos, genera la jornada anual de 1.826 horas y 27 minutos.

Regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

Sin embargo, la Resolución de 20 de diciembre de 2005, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se dictaron instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal civil al servicio de la AGE, fijó la jornada anual en el ámbito de la AGE, en 1.647 horas/año. Cifra que, en realidad, ya se incluyó en la resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, de 10 de marzo de 2003, como consecuencia del Acuerdo entre la Administración y los sindicatos para el periodo 2003-2004. Resolución que ha sido derogada y sustituida por la antes mencionada de 28 de diciembre de 2012, en la que la cifra de horas de trabajo anual, ahora con carácter de mínima y no de máxima, se establece en la nueva cantidad de 1.664 horas anuales de trabajo efectivo. Lo que representa un incremento neto de diecisiete horas de trabajo al año de difícil aprehensión, al no haberse hecho público los razonamientos internos o el proceso deductivo utilizado para llegar a esa cifra.

Fijada esta cifra total, no parece necesario detenerse en hacer, partiendo de las 37 horas y media, un cálculo similar al del ET, ya que la cifra sería la de 1.712 horas y 30 minutos/año de trabajo efectivo. Resultado de multiplicar los mismos 274 días laborables posibles por 6 horas y 15 minutos (que es a su vez el fruto de dividir las 37,5 horas semanales por los mismos seis días laborables posibles por semana), lo que da el resultado total, siempre de jornada anual mínima, de 1.712 horas y 30 minutos. Sin embargo, y aun teniendo en cuenta que la jornada de 1.664 horas/año corresponde sólo al personal civil que preste sus servicios en organismos y entidades públicas del Estado (el que puede calificarse como sector público estatal), pero no al resto de los empleados del sector público que desarrollen su trabajo en otras administraciones, y mucho menos en otras entidades como empresas o sociedades mercantiles dotadas de personalidad jurídica privada, lo cierto es que, como indica el punto 3.2 de la resolución de 28 de diciembre de 2012 y se deriva de la forma de organización habitual de trabajo en la Administración pública, los empleados públicos sólo han de trabajar en jornadas de lunes a viernes, es decir, sólo en cinco días laborables a la semana; lo que, sin duda, repercute en las operaciones aritméticas de cálculo de la jornada anual como las antes realizadas, en las que se tomaba como referencia una laboralidad semanal de seis días.

Así, si se dividen las 37 horas y media semanales de trabajo efectivo entre los cinco días laborables teóricos de la semana, el resultado es de 7 horas y 30 minutos de trabajo por cada día; si este tiempo estándar de trabajo diario se multiplica por los días laborables previstos, el resultado será, aproximadamente, el de las mencionadas 1.664 horas anuales de trabajo (en concreto, 1.672 horas y 30 minutos). En efecto, si se descuentan de los 365 días de duración estándar del año, los 52 domingos, los 52 sábados, los 22 días hábiles de vacaciones (30 naturales menos los 8 que resultan de excluir los sábados y domingos ya computados, como así lo establece el punto 9.1 de la resolución de 28 de diciembre de 2012), los 13 festivos y los tres días de asuntos particulares del art. 48, k) del EBEP (y a los que también se refiere el punto 9.7 de la resolución de 28 de diciembre de 2012), el resultado es de 223 días laborables. Número que multiplicado por las 7 horas y 30 minutos diarios de trabajo, arroja un total anual de 1.672 horas y 30 minutos.

La diferencia de 8 horas y 30 minutos posiblemente sea debida al hecho de que se compute un día más festivo (hasta los 14); o, también, del margen que siguen representando determinados días que se han de considerar como materialmente inhábiles, como el 24 y el 31 de diciembre, en los que permanecen cerrados la mayor parte de los centros de trabajo de todas las administraciones públicas. Y ello pese a que estos últimos no tengan ese reflejo formal de días festivos no recuperables ni siquiera en la principal norma de organización de

la Administración (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), al contrario de lo que sí ocurre por ejemplo en otras instancias de idéntica naturaleza jurídica como es la Administración de Justicia (artículo 182 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial). De hecho, así viene a establecerlo la propia resolución de 28 de diciembre de 2012 (punto 9.8), según la cual, los días 24 y 31 de diciembre permanecerán cerradas las oficinas públicas a excepción de determinados servicios de información y registro, debiendo además incorporar los calendarios laborales dos días de permiso adicionales cuando los días 24 y 31 de diciembre coincidan en festivo, sábado o día no laborable. Al igual que ocurre cuando alguna festividad laboral de carácter nacional, no recuperable y no sustituible por las comunidades autónomas, coincidan con sábado en dicho año (punto 9.8), en el sentido de que también deberá incorporarse en esos calendarios laborales un día adicional de permiso en esos casos.

Sea por la razón que fuere, lo cierto es que la resolución de 28 de diciembre de 2012 ha establecido que la proyección anual de las 37 horas y media de trabajo efectivo semanal la constituyen las referidas 1.664 horas anuales de trabajo, siendo ésta la cifra que ha de considerarse como jornada mínima obligatoria en el sector público estatal. Lo que no quiere decir tampoco que esas 1.664 horas/año sean las que efectivamente se trabajen, ya que, de ellas, habrán de descontarse las horas y días de trabajo que la propia resolución de 28 de diciembre de 2012 prevé como de tiempo efectivo aunque no se realice la prestación laboral. Así sucede, entre otros ejemplos, con la pausa de 30 minutos durante la jornada de trabajo (punto 3.3 de la resolución), con los tiempos de ausencia para someterse a técnicas de fecundación o reproducción o para asistir a reuniones en los centros educativos en los casos de hijos con discapacidad (puntos 8.4. y 8.5 de la resolución, respecto de la conciliación de la vida personal y laboral), o incluso con los permisos formativos (punto 10 de la resolución).

Todo lo anterior es válido siempre que se entienda que el mandato de la DA 71ª LPGE/2012, de exigir "*treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual*", está obligando a realizar esa proyección anual. Que es la premisa de la que se parte, entre otras razones, porque de ninguna otra manera puede entenderse esta exigencia sino como la necesidad de que haya un mínimo de jornada efectiva de trabajo en el año; no debiéndose entender respetada sólo con establecer de forma nominal una duración semanal de la jornada de 37 horas y media de trabajo efectivo, no siendo aceptable una distribución irregular o no homogénea en el calendario, sea por el número de días de la semana o de horas al día, que finalmente no se asegure esa cantidad absoluta de horas de trabajo efectivo al año. Porque entonces no tendría sentido que la DA 71ª exigiera que las 37 horas y media sean un promedio de trabajo derivado de una suma total de horas/año, de ahí que esa cifra total acabe siendo fundamental al respecto. En definitiva, en realidad lo que existe es un tope mínimo inderogable de la jornada anual, siendo secundario que se trabaje o no de forma regular los días efectivos de trabajo, al poderse aplicar una distribución irregular de la jornada siempre que la suma de las horas trabajadas respete ese mínimo anual.

Finalmente, esa misma jornada se aplicará a los empleados públicos que no pertenecen al sector público estatal, general y ampliamente considerado, incluyendo a las entidades públicas empresariales, sin distinguir entre funcionarios o laborales (como no lo hace la resolución de 28 de diciembre de 2012), ni entre entidades regidas por el derecho administrativo o por el derecho privado, mucho más cuando esa jornada mínima de 1.664 horas de trabajo anuales rige igualmente para los empleados de carácter laboral del sector público estatal,

Regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

dejándose tan sólo al criterio de la negociación colectiva el adaptar el mandato de la DA 71ª LPGE/2012, pero siempre que no se contradiga lo fijado en la misma.

### 2.3.3 Otras cuestiones relativas a la jornada de trabajo

#### 2.3.3.a. La fijación de jornadas superiores al mínimo inderogable

Obviamente no son ilegales jornadas de trabajo superiores a la cifra de 1.664 horas/año que podrán fijarse por convenio colectivo, acuerdo o pacto. Lo mismo que nada hay en el contenido de la DA 71ª LPGE/2012 que impida, por cualquiera de las vías legales, incluida la referida al descuelgue genérico o desvinculación del convenio colectivo (ex arts. 41 y 82 ET), el establecimiento *ex post* de jornadas de trabajo superiores en cómputo anual. Sin duda alguna, si la retribución no se altera; y con una mayor retribución proporcional sólo si, a su vez, se respetan los límites establecidos a la cuantía general de las retribuciones por que supone la fijación de topes de incremento de la masa salarial.

#### 2.3.3.b. La forma de cómputo del tiempo de trabajo efectivo

La jornada de trabajo se computa teniendo como referencia el trabajo efectivo. Noción que, a los efectos laborales, se define como el tiempo que medie entre el comienzo y el final de la jornada, siempre que en este tiempo el trabajador se encuentre en su puesto de trabajo (art. 34.5 ET). La cuestión que se suscita es la de si pueden considerarse tiempo de trabajo efectivo otros tiempos así calificados tanto en el ET (el tiempo del crédito sindical, las horas de lactancia, el tiempo de descanso en jornadas continuadas, etc.), como en la propia norma convencional.

En este punto, y ya que la DA 71ª LPGE/2012 nada indica, hay que entender que debe computarse como tiempo de trabajo efectivo no sólo aquél que está asimilado al mismo por la ley, sino también el que el propio convenio colectivo así considere, aunque siempre que no resulte plenamente contradictorio con su explícita finalidad. Sobre esta cuestión, y en la medida en que la DA 71ª no contiene una regla propia de determinación del tiempo de trabajo efectivo sino que se remite, al utilizar la denominación legal, a los criterios establecidos al respecto, puede afirmarse pues, y con carácter general, que resulta computable como tiempo de trabajo efectivo tanto el que así lo sea, de acuerdo con lo establecido en el art. 34.5 del ET, como el tiempo que el mismo ET, otras normas legales, y las propias convencionales así lo consideren, por asimilación al mismo.

Como sucede con los tiempos de formación, con el descanso durante la jornada de trabajo y, por supuesto, todos los días de permiso retribuido en relación con toda la gama posible de causas: fallecimiento de familiares, traslado de domicilio, matrimonio, hospitalización, nacimiento de hijos, exámenes, cumplimiento de deber público, lactancia, exámenes prenatales, etc. Y también, el dedicado al desempeño de las funciones representativas o crédito sindical. En todos estos casos, y a diferencia de los distintos tipos de permisos adicionales o por asuntos particulares, es necesario que exista una causa, normalmente aleatoria, que es la circunstancia que confiere al trabajador el derecho a ausentarse del trabajo manteniendo, en cambio, la retribución, considerándose esos tiempos como prestados efectivamente, o asimilados a tiempo de trabajo efectivo, a los fines de la realización de la jornada mínima anual. Si bien no se escapa que el incremento del número de tales días concedidos por las

causas enumeradas puede ser también una forma indirecta de reducción del tiempo real de trabajo.

También el punto 3.3 de la resolución de 28 de diciembre de 2012 concede validez como tiempo trabajado al de descanso en la jornada (que la resolución establece en 30 minutos), o a los casos de jornadas reducidas por motivos de conciliación de la vida personal y laboral (punto 8), particularmente en lo que hace a la reducción por ausencia durante la jornada de trabajo para someterse a técnicas de fecundación o reproducción asistida o a la reducción por asistencia a reuniones de coordinación educativa en los casos de hijos con discapacidad. Y algo semejante sucede con los permisos formativos (punto 10), sin que haga ninguna mención a los permisos retribuidos más tradicionales, como los citados antes, sino sólo a los que se configuran en la práctica como tiempo de trabajo de libre disposición, que éstos sí que se ven fuertemente limitados.

### 2.3.3.c. Distribución del tiempo de trabajo: horarios

No resulta necesariamente aplicable lo establecido en la resolución de 28 de diciembre de 2012 (punto 3.2.) donde se fijan horarios diarios concretos, según la jornada sea de mañana o de mañana y tarde, ya que corresponde a la organización de la entidad o empresa, a través de la negociación colectiva, determinar qué horarios y con qué distribución se van a aplicar, siempre que se respete el mínimo anual de las 1.664 horas de trabajo efectivo.

Por otra parte, hay que señalar que el cómputo de treinta y siete horas y media semanales en proyección anual permite, desde luego, una distribución irregular de dicha jornada siempre que, como se ha dicho, el resultado final arroje un promedio semanal equivalente o, dicho de otro modo, un determinado número mínimo de horas de trabajo efectivo en el año. A tal efecto hay que tener en cuenta además que la actual redacción del art. 34.1 del ET permite establecer dicha forma de distribución tanto si es alcanzada mediante convenio colectivo o acuerdo de empresa; como, en su defecto, por decisión unilateral de la empresa. Eso sí, siempre que se respeten las normas sobre descanso mínimo y obligatorio de la jornada diaria y semanal —tanto los de naturaleza interna en la misma jornada, como el que hay de media entre el fin de una y el comienzo de la siguiente—, y así se dé a conocer al trabajador con un preaviso mínimo.

### 2.3.3.d. Ampliación de jornada y horas extraordinarias

La ampliación de la jornada ordinaria que ha de operarse en los casos en que la establecida fuera inferior a las treinta y siete horas y media semanales (o a las equivalentes en módulo anual) significa que, de una parte, ese incremento del tiempo de trabajo no tiene una contrapartida de incremento de la retribución, ya que ésa es justamente la finalidad de la DA 71ª LPGE/2012: reducir el coste/hora de los trabajadores del sector público al imponer, no variando la retribución, una jornada mínima como la descrita. Así lo dice expresamente el párrafo último de su apartado uno.

De otra parte, el efecto del incremento de las horas de trabajo, que han de ser consideradas todas ellas como horas ordinarias, supone elevar el nivel a partir del cual el exceso de horas debe considerarse extraordinario. Que sólo serán las que superen las horas que, conforme a la distribución que se establezca en el convenio colectivo o por acuerdo, sean ordinarias en referencia al día; las que superen las treinta y siete horas y media de jornada semanal, si este

Regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

es el cómputo; o, las 1.664 horas anuales, si ésta es la referencia temporal que finalmente se tome. Todo tiempo de trabajo, por tanto, que supere esa duración respectiva deberá considerarse tiempo de trabajo extraordinario.

### 2.3.3.e. Jornadas especiales

La DA 71ª LPGE/2012 también se refiere a las jornadas especiales que pudieran existir (con clara mención de los supuestos contemplados en el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, tales como las establecidas para sectores como transportes, comercio, campo, mar, o en condiciones específicas), las cuales habrán de adaptarse también a lo exigido en esta disposición adicional. Sobre todo, cuando estas normas utilicen como referente la jornada ordinaria de trabajo que, ahora y en el sector público es, como se ha insistido, treinta y siete horas y media de trabajo en cómputo semanal o 1.664 en cómputo anual. En concreto, la DA 71ª LPGE/2012 exige al respecto *“los cambios que fueran necesarios en su caso para adecuarse a la modificación general en la jornada ordinaria”*. Previendo, además, (punto 7) esa adaptación en relación con, por ejemplo, las jornadas de verano respecto de las cuales se subraya que la adaptación horaria que tenga lugar con ocasión de este tipo de jornada, deberá recuperarse en alguna medida, ya que resulta siempre obligado el respeto, dice expresamente, a la duración mínima de la jornada en cómputo anual. Finalmente, lo dicho respecto de las jornadas especiales puede hacerse extensivo, ya que la norma tampoco diferencia, a cualquier otro tipo de jornadas especiales en la medida en que su referencia sea la jornada ordinaria general de trabajo, como es el caso por ejemplo de supuestos de dedicación a tiempo parcial por reducción de legal de dedicación al cuidado de hijos y familiares como consecuencia del ejercicio de cualesquiera de las modalidades previstas en materia de conciliación de la vida laboral y familiar.

### 2.3.3.f. Descansos, festivos y vacaciones

En cuanto a los días festivos, cabría plantearse hasta qué punto pueden seguir manteniéndose los días festivos previstos con anterioridad; siendo la respuesta positiva sólo si el total anual de la jornada, computando esos días como festivos, alcanza el mínimo de las 1.664 horas. Debe recordarse que esta posibilidad está implantada por la resolución de 28 de diciembre de 2012 ya que en su punto 9.8 se establece que los días 24 y 31 de diciembre no serán hábiles con carácter general, garantizándose su disfrute al trasladarse a otro día si coinciden en festivo, sábado o día no laborable. Una garantía similar a la que se introduce en el caso de que alguna de las festividades laborales nacionales, no recuperables ni sustituibles por las comunidades autónomas (en el margen que el art. 37 ET les atribuye) coincida en sábado. Por lo que hace a las vacaciones, la regla general en el sector público es la de los 22 días hábiles de vacaciones por lo que, igualmente, introduce la cifra de vacaciones máximas de que podrán disfrutar los trabajadores.

### 2.3.3.g. Permisos retribuidos

En primer lugar, y en relación con los permisos por asuntos particulares, el EBEP y la resolución de 28 de diciembre de 2012 son aplicables con carácter general (salvo en el caso de las empresas públicas) limitándose sólo a los cinco días señalados en el art. 48 del EBEP, a partir de la Ley 15/2014. En cuanto a los demás permisos retribuidos, su repertorio y los días concedidos a cada supuesto, en la medida en que se computan como tiempo de trabajo

efectivo, no alteran el cómputo anual de la jornada, en cuyo resultado se integran. Por otra parte, ni la DA 71ª LPGE/2012, ni la resolución de 28 de diciembre de 2012, los mencionan. Cualquiera de estos permisos, pues, sea por matrimonio, por fallecimiento (del cónyuge, hijos, padres, hermanos, abuelos, nietos, padres, hermanos y abuelos del cónyuge, familiares políticos o consanguíneos de tercer grado), por nacimiento de hijos, por accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise reposo domiciliario (de parientes hasta el segundo grado de afinidad o consanguinidad), por traslado del domicilio familiar habitual, por licencia para exámenes, por cumplimiento de un deber público inexcusable, la reducción de jornada por lactancia, y por realización de exámenes prenatales y de técnica de preparación al parto no supondrían impacto negativo en el total de horas de trabajo. Como se ha dicho ya, todas estas ausencias del trabajo, al tratarse de licencias o permisos retribuidos, se computan como tiempo de trabajo y no suponen ninguna reducción del monto final de horas anuales efectivamente realizadas. Lo que significa que su regulación está al margen de la DA 71ª LPGE/2012 y que pueden ser acordados libremente por los negociadores, constituyendo mediante su posible incremento, una reconducción de los días establecidos por asuntos particulares que, como se ha visto, de forma inevitable quedan reducidos a sólo cinco.

## 2.4 La jornada de trabajo en las normas autonómicas

Como se ha advertido ya, la regulación de la jornada de trabajo en el empleo público remite, respetando las exigencias generales de necesaria observancia en el conjunto del sector público, al ejercicio por parte de las comunidades autónomas de sus competencias en esta materia. Que son mucho más amplias en lo que hace a los funcionarios públicos, respecto de los cuales las CCAA tienen la posibilidad de establecer normas de desarrollo de lo básico fijado por el Estado; y algo más reducidas en lo que se refiere a los empleados públicos de carácter laboral en relación con los cuales las CCAA carecen de competencias normativas, si bien dejando a salvo siempre las de ejecución y de aplicación de lo establecido por el Estado.

Pues bien, prácticamente todas las CCAA han aprobado normas reguladoras de la jornada, los permisos y las vacaciones entre las que cabe señalar las siguientes características comunes: a) Aunque estas normas se refieren esencialmente a los funcionarios públicos, existen algunas que amplían su ámbito de aplicación también al personal laboral; b) En todas estas normas se incluyen previsiones acerca de la jornada mínima a desarrollar así como toda una serie de reglas respecto del calendario laboral, las jornadas especiales y los permisos y vacaciones; c) Aunque se trata de disposiciones de carácter general, suelen incluir excepciones en relación con los colectivos que la propia resolución de 28 de diciembre de 2012, repetidamente citada, considera merecedores de un trato particular como es el del personal sanitario, educativo o de instituciones penitenciarias.

En relación con el ámbito subjetivo de aplicación de las normas autonómicas en materia de jornada en el empleo público, la instrucción 1/2012, de la Secretaría General para la Administración Pública sobre la aplicación del Decreto-Ley 1/2012, de 19 de junio, en materia de jornada laboral, vacaciones y permisos al personal de la Administración general de la Junta de Andalucía, establece que su contenido será de aplicación al personal funcionario de las instituciones públicas dependientes de la Junta de Andalucía, pero también al personal laboral incluido en el ámbito de aplicación del convenio colectivo del personal laboral de la

Regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

administración de la Junta de Andalucía, con exclusión, por tanto, de otro personal laboral (como es el caso de las sociedades mercantiles públicas).

De forma algo diferente, el Decreto 149/2013, de 6 de agosto, de la CA de Extremadura, dedicado a regular la jornada y horarios de trabajo, los permisos y las vacaciones, se refiere sólo al personal funcionario, funcionado respecto del personal laboral de la Administración de la CA de Extremadura sólo con carácter supletorio en defecto de las normas laborales y de las disposiciones convencionales en vigor. Por su parte, el Decreto 59/2013, de 5 de septiembre, de la CA de Castilla y León, se aplica exclusivamente al personal funcionario, con exclusión del personal laboral, lo que también hace el Decreto 35/2014, de 1 de agosto, de la CA de las Islas Baleares. En consecuencia, puede decirse que las normas autonómicas en materia de jornada se dirigen prioritariamente a los funcionarios públicos y sólo indirectamente, cuando no lo excluyen, al personal laboral; algo lógico en razón de las competencias autonómicas que se han señalado antes. Esto significa que el personal laboral tendrá su propia regulación que se compone de las normas de obligada observancia general que se han descrito antes, así como de las normas convencionales que no se opongan a lo establecido en éstas; algo que también es aplicable al personal laboral de cualquier ente o empresa que esté integrada en el Sector público, entendido en sentido amplio.

Por lo que se refiere al contenido de estas normas, cabe señalar que, junto a la imposición obligada de la jornada de 37 horas y 30 minutos en cómputo semanal, contienen una serie de reglas detalladas respecto del horario (aceptando con carácter general un tipo de horario con distribución irregular de la jornada siempre que se garantice el cumplimiento del mínimo de las 37 horas y media de promedio en cómputo anual), de las jornadas especiales y sobre todo de los permisos retribuidos respecto de los cuales se contemplan toda la amplia gama de estos permisos (por guarda legal, por conciliación de la vida personal y laboral, por formación o por cumplimiento de deber público que no han quedado afectados por las normas generales de tiempo de trabajo en el empleo público y que se computan normalmente como tiempo de trabajo efectivo, como así sucede, aunque no con carácter general, en relación con los 30 minutos de pausa en los casos de jornadas continuadas; todo ello con la salvedad de los permisos por asuntos propios que quedan limitados, hoy, a la cifra de cinco días al año. En cuanto a las vacaciones, en todas las normas aparece la exigencia de un máximo de los veintidós días hábiles, con independencia de otras en relación con los periodos de disfrute que en nada afectan a dicha duración máxima. A estos efectos puede destacarse el Decreto 59/2013 de la CA de Castilla y León en cuanto a la forma de cálculo de la jornada anual partiendo de las 37 horas y 30 minutos semanales de exigencia general o respecto del concepto de tiempo de trabajo efectivo incluyendo en el mismo las pausas, los permisos de formación o los créditos de horas de los representantes sindicales, o, en fin, en cuanto a la amplia gama habitual de permisos retribuidos que se computan como tiempo de trabajo. Y también el Decreto 35/2014, de la CA de las Islas Baleares que contiene una amplia y detallada relación de horarios o jornadas especiales que en nada afectan al necesario respeto de la duración mínima anual general de la jornada de trabajo.

Por lo que hace a supuestos especiales de jornada respecto de actividades o colectivos particulares, hay que recordar que la propia Resolución de 12 de diciembre de 2012, en relación con la AGE, excluye de su aplicación al personal militar de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a quienes desempeñan su trabajo en las instituciones penitenciarias así como al personal sanitario y docente. Estas mismas o seme-

jantes exclusiones también se han incluido en las normas autonómicas, siendo un ejemplo, de ello la discutible fijación de una jornada de sólo 33 horas y 45 minutos para el personal funcionario interino y laboral temporal o indefinido no fijo que realiza la Instrucción 1/2012 de la Junta de Andalucía; mientras que sí queda justificada la de 1.645 horas/año (turno diurno), 1.470 horas/año (turno nocturno) y 1.530 horas/año (turno rotatorio), establecidas por el Decreto 175/1992, de 29 de septiembre, modificado por el Decreto 522/2012, de 20 de noviembre, para el personal de los centros e instituciones sanitarias del Servicio Andaluz de Salud. O la exclusión, remitiendo a sus normas particulares, que hace el Decreto 59/2013 de la CA de Castilla y León, del personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León o del personal funcionario docente de la consejería competente en materia de educación y resto del personal docente no universitario, salvo que realice funciones administrativas en cuyo caso se regirá por la norma general; algo semejante a lo que hace el Decreto 149/2013 de la CA de Extremadura en cuanto al personal docente no universitario, al investigador y al personal estatutario de los servicios de salud.

Algo peculiares son las previsiones del Decreto 17/2015, de 17 de febrero, de la CA de Euzkadi, que establece la jornada de trabajo anual para el año 2015 del personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración pública de la comunidad, el cual, dirigido sólo a fijar la duración de la jornada anual en relación con todo tipo de empleados públicos (funcionarios, incluidos los docentes no universitarios, personal de la Ertzaintza y del Servicio Vasco de Salud, funcionarios de la Administración de Justicia de la CA, personal laboral de la Administración autonómica) la establece, para el año 2015, en 1.614 horas y 30 minutos, ignorando en este punto la exigencia general de las 1.664 horas/año conforme a lo que se ha dicho páginas antes, añadiendo además que la jornada anual de presencia efectiva será de 1.592 horas/año.

### 3 Las prestaciones sociales complementarias

Las prestaciones sociales complementarias en el empleo público han sido reguladas por el conjunto de normas que, bajo las exigencias comunes de estabilidad presupuestaria y reducción del déficit público se han venido aprobando sobre todo desde el año 2012. Más concretamente, por la Ley 2/2012, de 19 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 (LPGE/2012), el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (RDL 20/2012), por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (LPGE/2013), por la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (LPGE/2014) y por la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (LPGE/2015).

#### 3.1 Los complementos durante la situación de incapacidad temporal

Puesto que se trata de una prestación de complemento a otra de la Seguridad Social, es necesario diferenciar entre quienes (laborales o funcionarios) están incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, y los funcionarios públicos que se encuentran adscritos al sistema de Clases Pasivas y su correspondiente Mutualidad.

Regap

MONOGRÁFICO  
O emprego público

### 3.1.1 Los complementos durante la situación de IT del personal, funcionario o laboral, al servicio de una entidad pública o asimilada, integrado en el Régimen General de la Seguridad Social

El RDL 20/2012 contiene previsiones en materia de gastos de acción social, en concreto, los referidos a la cuestión de las prestaciones complementarias en relación con la incapacidad temporal (IT). A este efecto, su art. 9 viene a establecer ciertas limitaciones a los complementos que pueden dispensarse a los trabajadores en situación de IT, diferenciando si esta contingencia deriva de un riesgo común o profesional. Hay que tener en cuenta que en este artículo lo que se fija son las cuantías máximas que pueden alcanzar esos complementos, dejando la norma a cada Administración pública la posibilidad de establecer la cuantía concreta del complemento específico que habrá de abonarse, tanto al personal funcionario como laboral que esté incluido en el Régimen General de la Seguridad Social. Cuantías máximas que el art. 9.2 del RDL 20/2012 establece, sintéticamente expresadas, en los siguientes términos:

#### 3.1.1.a. Incapacidad temporal derivada de contingencias comunes (art. 9.1.1º RDL 20/2012)

Durante los tres primeros días de esta situación, en los que como se sabe no se perciben prestaciones de la Seguridad Social (art. 131 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, LGSS), el complemento consistirá en una cantidad que podrá alcanzar hasta el 50 por 100 de las retribuciones diarias que vinieran percibiéndose en el mes anterior al de causarse la IT. Desde el cuarto al vigésimo día de baja, ambos incluidos, en los que ya sí se obtienen prestaciones sociales públicas de la Seguridad Social (consistentes en un 60 por 100 de la base reguladora de la prestación, derivada, como se sabe, de las bases de cotización anteriores y éstas, a su vez, del salario realmente percibido, art. 129 LGSS), el complemento no podrá ser superior a la cuantía que se derive de restar, al 75 por 100 de las retribuciones que vinieran percibiendo los trabajadores en el mes anterior al causarse la baja por incapacidad, la propia cuantía de la prestación. Lo que puede significar un porcentaje variable de las retribuciones complementarias según la base de cotización por la que cotice el trabajador o funcionario que, como se sabe, está topada conforme a las normas presupuestarias de cada año; de forma que, mientras mayor sea la retribución, mayor será también la diferencia entre la cuantía de la prestación (calculada sobre la base de cotización) y el 75 por 100 de las retribuciones.

Y ello con independencia de que, en estos casos, la prestación social básica esté, desde el día cuarto al decimoquinto, ambos incluidos, a cargo de la propia empresa o Administración pública, como así lo establece el art. 131.1, segundo párrafo de la LGSS; siendo abonada por la entidad de gestión de la Seguridad Social desde el día decimosexto en adelante. El que la LGSS asigne, desde el día cuarto al decimoquinto de duración de la IT, el coste de las prestaciones a la propia entidad empleadora no altera la naturaleza de estas prestaciones, que seguirán siendo públicas y básicas (por regulación, requisitos y condiciones) aunque se paguen a costa del presupuesto de las entidades empleadoras. No pueden pues considerarse como prestaciones complementarias de tipo voluntario, no estando sometidas, por tanto, a limitación alguna ya que su cuantía viene impuesta por las normas de Seguridad Social reguladoras de la prestación de IT.

Desde el vigésimo primer día hasta el nonagésimo, ambos inclusive, el complemento económico de las situaciones de IT podrá alcanzar, sumado a la prestación básica de Seguridad

Social (que es del 75 por 100 de la base reguladora, art. 129 LGSS), el 100 por 100 de las retribuciones básicas, de la prestación por hijo a cargo, en su caso, así como de las retribuciones complementarias. Una formulación muy genérica que abarca prácticamente el conjunto de las retribuciones que se vinieran percibiendo en el mes anterior al inicio de la IT, con la salvedad de las retribuciones que tuviesen carácter variable. De forma que, en este periodo, que comprende hasta el fin de los tres primeros meses, el complemento por IT podrá alcanzar porcentajes que parten del 25 por 100 de las retribuciones hasta porcentajes más altos según, como se ha indicado antes, la retribución del trabajador y la base por la que cotice.

Al no haber referencias a los días posteriores al nonagésimo, si es que persiste la situación de IT, podría quizás entenderse que se percibirá exclusivamente la prestación de la Seguridad Social, sin que sea posible establecer complementos de ningún tipo. Es cierto que esta exclusión no se contempla expresamente en relación con el personal, funcionario o laboral, incluido en el Régimen General de la Seguridad Social, pero puede deducirse, y aplicarse analógicamente, del número 3, *in fine*, del mismo art. 9 RDL 20/2012, el cual, en relación con el personal integrado en algún régimen especial de la Seguridad Social referido a los funcionarios públicos, expresamente señala que, a partir del día nonagésimo, será de aplicación el subsidio establecido en las normas de cada régimen especial de la Seguridad Social de funcionarios (Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado, Instituto Social de las Fuerzas Armadas y Mutualidad General Judicial). Es decir, estos funcionarios no podrán percibir prestaciones complementarias por IT a partir del día nonagésimo a cargo de las entidades públicas en las que desarrollen su actividad, salvo las expresamente establecidas en las normas que regulan la Seguridad Social de estos colectivos. Una regla, por tanto, que también puede aplicarse a los empleados públicos integrados en el Régimen General de la Seguridad Social.

Por lo que se refiere, en fin, a las situaciones de ausencia del trabajo por causa de enfermedad o accidente que no den lugar a una IT y, en consecuencia, se carezca de la prestación de Seguridad Social (IT sin baja), la LPGE/2013 ha previsto que se aplicará en la nómina del trabajador el descuento establecido para la situación de incapacidad temporal, aunque no se indique de forma precisa cuál será ésta, al remitirse a lo que tenga establecido cada Administración pública al respecto. No obstante, y dado que en razón del tipo de ausencia ésta no podrá abarcar más que unos pocos días hasta dar inicio a la situación de IT, el descuento aplicable parece que será, con carácter general, el mismo que se establece para los tres días iniciales de la IT (es decir, un 50 por 100 de las retribuciones); que no se aplicará, sin embargo, al menos en el ámbito de la AGE, cuando el número de días de ausencia por enfermedad o accidente en el año natural no supere la cifra que se establezca por orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

### 3.1.1.b. Incapacidad temporal derivada de riesgos profesionales (art. 9.1.2º RDL 20/2012)

Como siempre sucede con las contingencias derivadas de riesgos profesionales, su tratamiento es más favorable, en términos de calidad y cuantía de la prestación, que en el caso de las contingencias comunes. Lo que también acontece con la situación de IT. Así, si la IT deriva de este tipo de riesgos (definidos, para las situaciones acogidas al Régimen General de la Seguridad Social, al margen de que sea personal laboral o funcionario), tiene sus propios límites de cuantías máximas para las prestaciones complementarias y que se concretan en la cantidad que, sumada a la de la prestación de la Seguridad Social, alcance el 100 por 100

regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

de la totalidad de las prestaciones que correspondan al trabajador de que se trate en el mes anterior al de causarse la IT.

Ha de recordarse a este respecto que la prestación de la Seguridad Social es el 75 por 100 desde el primer día de la IT (arts. 129 y 131.1, primer párrafo de la LGSS), por lo que los porcentajes de prestaciones complementarias serán variables según la cuantía de las retribuciones, de nuevo teniendo en cuenta el total de las retribuciones y si la base de cotización que también está topada según lo imponen las leyes presupuestarias de cada año. Quizás pudiera interpretarse a este efecto que el abono de este posible complemento máximo tiene fin también con el nonagésimo día, a partir del cual no se abonarán complementos prestacionales de ningún tipo, restando al trabajador exclusivamente la prestación pública de la Seguridad Social siempre que se imponga esa visión restrictiva expresamente establecida para los funcionarios integrados en las Mutualidades (art. 9.3. *in fine* RDLey 20/2012). Opción interpretativa que puede ser desde luego discutible, en tanto que no establecida expresamente para los trabajadores o empleados del Régimen General, pudiendo sostenerse la continuación del complemento al tratarse de una contingencia profesional, como se sabe especialmente tratada desde el punto de vista de la protección social.

### 3.1.1.c. Otros posibles complementos de IT

El art. 9.5, primer párrafo del RDL 20/2012 prevé que cada Administración pública y respecto de su personal, funcionario o laboral, podrá establecer, siempre con carácter excepcional y en casos debidamente justificados (considerando siempre tales los supuestos de hospitalización e intervención quirúrgica), un complemento económico por la situación de IT que no podrá superar el 100 por 100 de las retribuciones que se han mencionado antes.

### 3.1.2 Los complementos por IT para los funcionarios públicos y asimilados acogidos a alguno de los regímenes especiales de la Seguridad Social

Aunque se trata de normas que, sin duda alguna, no se aplican a los trabajadores asalariados, también para los funcionarios públicos civiles del Estado, de las Fuerzas Armadas y de la Administración judicial, se establecen limitaciones que, en un caso (el de las IT derivadas de contingencias comunes), son a la vez máximas y mínimas, semejantes a las mencionadas antes y con idénticos límites temporales.

Lo que se materializa, en relación a este tipo de funcionarios, en la obligación para estas administraciones públicas, de abonar unas prestaciones por IT (que aquí no pueden considerarse como complementarias sino como básicas) que se fijan, si el origen de la IT es común, en las siguientes: el 50 por 100 de la suma de las retribuciones, tanto básicas como complementarias, como de la prestación por hijo a cargo, en su caso y tomando como referencia las retribuciones percibidas en el mes anterior al de causarse la baja por IT (pagándose desde el primer al tercer día de la IT); el 75 por 100 de las mismas retribuciones (que se abonan desde el cuarto al vigésimo día); y el 100 por 100 de las mismas retribuciones (desde el día vigésimo primero al nonagésimo). No hay, pues, posibilidad de complemento alguno respecto de este personal.

No obstante, el art. 9.5, segundo párrafo, RDL 20/2012 declara que los funcionarios públicos integrados en los Regímenes Especiales no podrán percibir una cantidad inferior, en situación

de IT por contingencias comunes que la que le correspondería a un funcionario integrado en el Régimen General de la Seguridad Social, incluyendo toda clase de complementos que pudieran establecerse. Por lo que, de existir, la Administración habrá de completar las prestaciones de IT derivadas de contingencias comunes también de los funcionarios públicos en los mismos términos que lo previsto para funcionarios y trabajadores integrados en el Régimen General de la Seguridad Social. Además, normas especiales se encuentran en el RDL 20/2012 en relación también con las prestaciones básicas y complementarias, en situación de IT, que tienen derecho a percibir los funcionarios públicos integrantes de la Administración de Justicia (art. 9.4 y disposición final undécima del RDL 20/2012), o de la Guardia Civil (disposición adicional sexta del RDL 20/2012). Por otra parte, y con carácter general, también las administraciones públicas podrán establecer complementos de hasta el 100 por 100 de la retribución del funcionario, en los casos excepcionales, ya citados antes, debidamente justificados.

Si, en cambio, la contingencia es profesional, el art. 9.3 RDL 20/2012, primer párrafo *in fine*, sí que prevé complementos prestacionales que, sumados a la prestación de la Seguridad Social establecida en las normas reguladoras de los Regímenes Especiales citados, no pueden superar el 100 por 100 de las retribuciones que correspondieran a ese personal en el mes anterior al de causarse la IT. Complemento prestacional que, en principio, parece que deja de abonarse, salvo lo que se dirá ahora, a partir del día nonagésimo primero de duración de la IT, disfrutando el funcionario en su caso de las prestaciones previstas en las Mutualidades de Funcionarios que no pueden ser consideradas complementarias en el sentido en que se utiliza este término en el presente trabajo.

### 3.1.3 El desarrollo de las previsiones del RDL 20/2012 en materia de prestaciones durante la situación de IT

Para la aplicación de los complementos de IT, la disposición transitoria decimoquinta establece que cada Administración pública desarrollará las previsiones, ya descritas, contenidas en el art. 9 del RDL 20/2012.

En cuanto al personal, tanto funcionario como laboral, de la AGE, es el propio RDL 20/2012, en su disposición adicional decimoctava, el que establece la cuantía de los complementos prestacionales. Precepto que sigue la misma pauta que lo establecido en el art. 9, diferenciando entre contingencias comunes o profesionales, estableciendo, en el primer caso, unas prestaciones complementarias que alcanzan el máximo establecido en el art. 9 de la misma norma: 50 por 100 de las retribuciones básicas del mes anterior a la baja (los tres primeros días de la situación de IT); el 75 por 100 de las retribuciones del trabajador, descontando de esta cantidad la percibida como prestación de la Seguridad Social (desde el cuarto al vigésimo día, ambos inclusive); el 100 por 100 de las retribuciones (a partir del día vigésimo primero en adelante y hasta el nonagésimo día). Como ya se ha indicado, este último límite temporal no aparece expresamente citado en la disposición adicional decimoctava del RDL 20/2012, pero puede deducirse de su conexión con las previsiones del art. 9 del mismo RDL 20/2012 así como del hecho de que, cuando se trata de prestaciones complementarias de IT en casos de contingencias profesionales, se diga expresamente que ese complemento regirá "*durante todo el periodo de duración de la misma*"; lo que parece reservar sólo a estas prestaciones el privilegio de mantenerse más allá de los primeros noventa días de la IT. Por otra parte, la misma disposición recoge la posibilidad de prestaciones complementarias hasta el 100

Regap

MONOGRÁFICO  
O emprego público

por 100 de las retribuciones en los casos excepcionales y debidamente justificados a que se refiere el art. 9 y que ya han sido comentados.

Si se trata de contingencias profesionales, la disposición adicional decimoctava establece que la prestación reconocida por la Seguridad Social (como se recordará, el 75 por 100 de la base reguladora) se complementará, desde el primer día, hasta el 100 por 100 de las retribuciones que el trabajador o funcionario haya percibido en el mes anterior al de causarse la IT. Un complemento que, como se ha dicho antes, se abonará durante todo el periodo de duración de la IT, con lo que se impone la idea de que estos complementos no han de limitarse necesariamente a los primeros noventa días de la situación de IT derivada de contingencias profesionales.

### 3.1.4 La afectación de las previsiones establecidas al respeto en los acuerdos, pactos o convenios

Hay que decir que, con carácter general, toda esta gama de instrumentos convencionales quedan directamente afectados por lo establecido en el RDL 20/2012. Así lo ha dejado de manifiesto su art. 16, el cual establece que los acuerdos, pactos y convenios del personal público, entendiendo por tal a cualquier trabajador, funcionario o laboral, que desarrolle sus servicios para un ente, organismo o entidad pública tal y como los enumera y describe en sentido muy amplio el art. 22 de la LPGE/2012, quedan suspendidos en cuanto a las cláusulas que se opongan a lo establecido en el RDL 20/2012. Lo que el apartado 7 del art. 9 del RDL 20/2012 especifica para las prestaciones complementarias por IT, determinando que *“se suspenden los acuerdos, pactos y convenios vigentes que contradigan lo dispuesto en este artículo”*.

Un mandato que queda corroborado por la modificación que el art. 7 del propio RDL 20/2012 introduce en el art. 32 del EBEP, añadiendo un párrafo en el que se reproduce lo que ya contenía el apartado 10 del art. 38 del EBEP, aunque éste sólo en relación con los acuerdos, pactos y convenios suscritos entre la Administración pública y los funcionarios. Señala ahora el art. 32, segundo párrafo, del EBEP que, también respecto de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral y aunque en su párrafo primero el mismo art. 32 del EBEP diga que se sujetarán a la normativa laboral, cuando existan circunstancias excepcionales y causas graves de interés público en razón de las condiciones económicas, las administraciones públicas podrán suspender o modificar el contenido de los convenios colectivos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público.

No obstante, estas previsiones no se aplican a las entidades públicas empresariales debido a: en primer lugar, porque la dicción del art. 9 del RDL 20/2012 es evidentemente distinta del referente más amplio que representa el art. 22 de la LPGE/2012, al no hablar de sector público sino de administraciones públicas; en segundo lugar, porque, tampoco la disposición adicional decimoctava del RDL 20/2012, que concreta lo establecido respecto de la incapacidad temporal en el ámbito de la AGE, añade nada al enunciado del art. 9, reiterando su referencia la AGE y a los organismos y entidades dependientes de ella; en tercer lugar, porque, cuando otras normas del RDL 20/2012 han pretendido afectar al conjunto del sector público, se han remitido expresamente, a efectos de delimitar su ámbito de aplicación, al art. 22 de la LPGE/2012, como es el caso del art. 16 en cuanto al alcance de la suspensión de acuerdos, pactos y convenios; en cuarto y último lugar, porque, en la enumeración contenida en las

diversas leyes de presupuestos, así como en el mismo art. 9 y en la disposición adicional decimoctava del RDL 20/2012, la mención a los *organismos y entidades dependientes* se sitúa detrás de la referencia a las *administraciones públicas*, en un apartado distinto de aquél en el que se citan las sociedades mercantiles públicas. En consecuencia, lo establecido en el convenio colectivo aplicable en estas entidades (e igualmente lo que pueda suscribirse en el futuro) no queda sometido a los límites, en lo que se refiere a las prestaciones complementarias de IT, pudiendo regir en sus propios términos. Si bien, con la limitación general que representa la prohibición del incremento de la masa salarial.

### 3.2 Las leyes de presupuestos generales del estado y la materia de la aportación a seguros colectivos y a planes de pensiones

Hay que destacar, en primer lugar, el art. 22.1 de la LGPE/2012 aplicable, con carácter básico, al conjunto del personal, laboral o funcionario, al servicio del sector público entendido en el sentido amplio indicado antes, incluyendo las sociedades mercantiles públicas, y cuyo apartado Tres, en materia de acción social, de la LPGE/2012 impuso que: *“Durante el ejercicio 2012, las administraciones, entidades y sociedades a que se refiere el apartado uno de este artículo no podrán realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguros colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación”*. Mandato que afectaba sin duda a todo el personal del sector público, tal y como acaba de ser definido, incluidos los funcionarios públicos de todas estas entidades, ya que el apartado once del mismo art. 22 establecía que la prohibición contenida en el apartado tres constituía una aplicación de lo previsto en el art. 29 del EBEP, el cual califica de retribuciones diferidas las cantidades que las administraciones públicas transfieran en concepto de aportaciones a los planes de empleo o contratos de seguros colectivos que incluyan la contingencia de jubilación, integrándolas en todo caso en la masa salarial y fijando como límite cuantitativo de esas aportaciones el monto total máximo de esa masa salarial. Lo que en definitiva quiere decir, aunque sea un tanto alambicadamente, que, puesto que el art. 29 del EBEP permite a las administraciones públicas hacer aportaciones a planes de pensiones y contratos de seguros colectivos que incluyan la contingencia de jubilación, esta posibilidad estaba sin embargo sujeta a la exigencia legal contenida en el art. 22 de la LPGE/2012, que no fue otra que la de prohibir esas aportaciones durante el año 2012.

Por otra parte, y como ya es habitual en este tipo de normas, el apartado ocho del art. 22, estableció la prioridad o preferencia normativa de las normas contenidas en la LPGE/2012 frente a los acuerdos, convenios o pactos que supongan incrementos retributivos, incluidos los referidos al personal laboral, los cuales deberán sufrir la pertinente adecuación, que no es otra que la de *“devenir inaplicables las cláusulas que establezcan cualquier tipo de incremento”*.

EL RD Ley 20/2012, pues, introdujo una prohibición específica de hacer aportaciones de ningún tipo a planes de pensiones y contratos de seguros colectivos que incluyeran la contingencia de jubilación; prohibición que, al menos parcialmente, se mantiene hoy día. Una prohibición que, de forma muy genérica y en todo muy poco vinculante, que el art. 2.4 de la misma norma trató de atenuar previendo que las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre del año 2012 se destinarían en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyeran la cobertura de la contingencia de jubilación en los términos y con el alcance que se determine

Regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

en las correspondientes leyes de presupuestos; un compromiso muy inconcreto que hacía depender esa derivación de las sucesivas normas presupuestarias, lo que no ha tenido lugar.

En cualquier caso y volviendo a la cuestión, se trata de mandatos que tienen validez para todo el personal al servicio del sector público, incluido el que trabaje para sociedades mercantiles públicas, sin que en principio quepa resquicio alguno para salvaguardar ningún otro tipo de protección o compensación. Ni tampoco las que representan aquellas aportaciones que pudieran crearse *ex novo* para otro tipo de planes o seguros colectivos aunque estén destinados a contingencias diferentes a la de jubilación, dado el carácter claramente limitativo de la prescripción, que no debe permitir distinciones diferentes a las expresamente establecidas por el legislador.

Para todos estos tipos de entidades, el art. 22 de la LPGE/2013 reiteró, para este año, la prohibición que ya estableciera el art. 22 de la LPGE/2012, en el sentido de que, durante el año 2013 no podían realizarse tampoco aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyeran la contingencia de jubilación aplicándose esta previsión todo el personal, laboral o funcionario, de las administraciones públicas entendidas en sentido amplio, como cualquier Administración en sentido propio así como los organismos, entidades e incluso empresas dependientes de ella y en las que haya una relevante participación social de las mismas, como sucede con las sociedades mercantiles públicas.

Si bien, y ésta es una significativa novedad, sí les estaba permitido a los entes públicos citados (administraciones, entidades y sociedades) suscribir contratos de seguro colectivo siempre que incluyeran *la cobertura de contingencias distintas a la jubilación* (párrafo segundo del art. 22 de la LPGE/2013). Algo que sin duda se debe al hecho de que, al incluir habitualmente estos instrumentos de aseguramiento voluntario, de forma conjunta, prestaciones tanto en el caso de jubilación como en el de otras contingencias (incapacidad o muerte), la prohibición del art. 22 de la LPGE/2012 anulaba o suspendía la vigencia de estos seguros en su globalidad, en el sentido de prohibir aportaciones a los mismos con carácter general e indiscriminado. Ya que, en la medida en que se daba cobertura a la contingencia de jubilación, aunque fuere junto a otras, la de éstas podía quedar igualmente suspendida.

La versión del art. 22 de la LPGE/2013, al diferenciar entre las distintas coberturas, prohibía pues tan sólo aquellas aportaciones destinadas a tutelar de forma específica la contingencia de jubilación, permitiendo, en cambio, el mantenimiento (no tanto la suscripción, por lo dicho antes) de contratos de seguro colectivo (no así planes de pensiones), sin perjuicio en todo caso del necesario respeto a la prohibición general de no incurrir en incremento alguno de la masa salarial. En concreto, esas contingencias son, esencialmente, las de incapacidad y muerte o supervivencia, aunque hipotéticamente también podrían ser otras ya que no hay limitación legal en este sentido. La diferencia de trato respecto de las aportaciones a este tipo de contratos de seguro colectivo se debe sin duda a la diferente naturaleza jurídica de las prestaciones (más bien indemnizatorias en los casos distintos al de jubilación), lo que justifica su exclusión de la prohibición. Una naturaleza que, en ningún caso, tienen las prestaciones por jubilación, que se consideran, recuérdese el art. 29 del EBEP y concordantes de la legislación tributaria, retribuciones diferidas. Lo que no significa necesariamente la extensión de la naturaleza propia de la obligación salarial en sentido estricto (por ejemplo a efectos de la regla de la prescripción del art. 59 del ET), pues cuando se ejercitan acciones de reclamación frente al fondo o a la empresa, y como consecuencia sobre todo de distintos

pronunciamientos jurisprudenciales, se ha de estar al carácter preponderante de la acción relativa a prestaciones de la Seguridad Social, aunque sean mejoras voluntarias, que, como se sabe, permiten un mayor plazo para su ejercicio.

De cualquier manera, y como ya se ha dicho, las aportaciones a estos contratos de seguros colectivos sólo pueden hacerse si no provocan un incremento de la masa salarial, fijada en el mismo art. 22, apartado cuarto, de la propia LPGE/2013, respecto del personal laboral. En ese sentido puede decirse que se quiebra, al menos en parte, la evolución última de las normas relativas a los seguros colectivos y planes de pensiones en el sector público. Así, y mientras que las mismas permitían de modo pacífico su suscripción a lo largo de los primeros ejercicios de la década que comienza con el año 2000, normalmente con cuantías máximas fijadas a través de porcentajes distintos a los establecidos para la evolución de la masa salarial —sobre todo a partir del año 2005, entre el 0.5 y 0.3 por ciento, y con bases de cálculo a su vez específicas (sobre masa salarial homogénea excluido, precisamente, el capítulo de acción social)—, a partir de la Ley de Presupuestos para 2011 quedará vetada cualquier aportación a los mismos siempre que integren la contingencia de jubilación (Ley 30/2010, de 22 de diciembre y RDL 20/2011). Prohibición que reiterará en idénticos términos la ley dictada para 2012, hasta que la LPGE/2013 cambió expresamente de criterio a efectos de permitir la diferenciación entre contingencias, salvando así los problemas de continuidad de determinados seguros colectivos de vigencia anual.

La LPGE/2014 volvió a regular, en su art. 20.2, el tema de las aportaciones a planes de empleo o contratos de seguro colectivos, reiterando que, durante el ejercicio 2014, no podrían realizarse aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyeran la contingencia de jubilación. Valen, por tanto, a estos efectos, las consideraciones que se han hecho respecto de la similar previsión contenida en la LPGE/2013, permitiendo aportaciones, y siempre que no se produzca incremento en la masa salarial de la Administración de referencia, que consistan en la suscripción o mantenimiento de contratos de seguros colectivos que no incluyan la contingencia de jubilación.

La novedad de la LPGE/2014 ha sido (y aún está vigente por haberse reiterado en el art. 20.3 de la LPGE/2015) la de que, siempre respetando el tope de masa salarial de cada Administración (a calcular en los términos establecidos en la propia LPGE/2014, y hoy en la LPGE/2015), se podrán realizar, no obstante, aportaciones a planes de pensiones de empleo y seguros colectivos que incluyan la contingencia de jubilación, pero con una exigencia temporal: que los planes o contratos de seguro hubieran sido suscritos con anterioridad al 31 de diciembre de 2011. Esta renovación de la posible aportación a los planes de pensiones no plantea problema jurídico alguno ya que, en virtud del concepto del partícipe en suspenso, es posible la pervivencia del plan aunque no se hagan aportaciones por un periodo limitado; algo más compleja es la problemática del seguro colectivo suscitándose la cuestión de si la falta de aportación durante dos años ha supuesto que, de poderse hacer esas aportaciones en 2014, fuera necesario suscribir un nuevo contrato. Esta consecuencia queda rechazada precisamente por la habilitación introducida por las LPGE/2014 y LPGE/2015 ya que, al exigir que esos contratos de seguros estén vigentes antes del 31 de diciembre de 2011, se parte de la base de que la falta de aportación durante un tiempo sólo suspende, pero no finaliza, el contrato de seguro colectivo suscrito.

Regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

### 3.3 Los gastos de acción social

Se parte de la prohibición absoluta y general de la LPGE/2012 del incremento de los gastos salariales, incluyendo aquí los de protección social o gastos de acción social; lo que afecta, en línea con la habitual pretensión de que las normas presupuestarias se apliquen al conjunto del sector público, ampliamente entendido, a todas las entidades públicas, incluidos los de las sociedades mercantiles estatales y las entidades jurídicas empresariales y restantes organismos públicos. De forma más concreta, la disposición adicional vigésima cuarta de la LPGE/2012 prevé igualmente esa reducción de los gastos de acción social, en cuanto a los funcionarios y al personal laboral de la Administración General del Estado (AGE), determinando la suspensión de los acuerdos o pactos que contengan previsiones contrarias a la finalidad de minorar los gastos de acción social en los términos que marca la propia LPGE/2012.

De forma aún más específica, por cuanto que destinada en exclusiva para el personal laboral al servicio de este omnicomprendido sector público, el apartado cuatro del art. 22 concretó los términos de la prohibición de cualquier tipo de incremento en el capítulo de gastos de personal durante el año 2012 en el sentido de establecer que, a estos efectos, la masa salarial, que es el concepto que debe entenderse congelado, estará constituida por *"el conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales y los gastos de acción social"*, quedando exclusivamente exceptuados una serie de conceptos, entre los que no se encuentra desde luego ningún componente que pueda tener carácter salarial, ni presente ni diferido, ni tampoco de prestación social complementaria, ni de acción social. Toda vez que dicho listado se integra de manera literal por: prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social, que se han de entender en sentido estricto; cotizaciones sociales a cargo del empleador por posibles alzas, recargos o conceptos asimilados; indemnizaciones por traslados, suspensiones o despidos; y, por último, otras indemnizaciones o suplidos, como consecuencia del necesario resarcimiento de los gastos en los que pudiera haber incurrido el trabajador con causa en el desempeño de su trabajo.

Con idéntica finalidad, la disposición adicional vigésima cuarta de la LPGE/2013, pese a que viene a reproducir (y a prorrogar, por tanto) el contenido de la disposición adicional del mismo número de la LPGE/2012, establece, como ésta lo hiciera, que, con el objetivo de reducir los gastos de acción social en los términos previstos en la propia LPGE/2013, se suspenden las previsiones de los acuerdos, pactos y convenios que resulten contrarias a esa minoración.

Pese a la aparente e innecesaria reiteración que supone esta disposición en cuanto que viene a repetir mandatos generales ya establecidos en normas sustantivas de indubitada vigencia indefinida, como la del art. 16 del RDL 20/2012, debe resaltarse que su funcionalidad puede ser mucho mayor de lo que es. Y es que la suspensión de acuerdos, pactos y convenios que ordena se efectuará, dice literalmente (apartado uno de la disposición adicional vigésima cuarta de la LPGE/2013), en la medida en que sean contrarios al objetivo de la *efectiva minoración de los gastos de acción social previstos en esta ley*. Por tanto, y puesto que importa precisar a qué objetivo de minoración se refiere esta norma, puede afirmarse ya que no es una minoración genérica, en el sentido de establecer un deber u obligación, jurídicamente perfecta, que imponga un mandato preciso de reducción de todos los gastos de acción social del tipo que sean y, en consecuencia, a suspender los convenios colectivos en lo que no se reduzca, en todo caso y partida por partida, cualquier gasto de acción social. Con independencia de que se haya realizado, o propuesto en su caso, por parte de la Administración

General del Estado para determinados subsectores adscritos al mismo (paradores nacionales, puertos de interés general, etc.).

En efecto, la referencia de esta disposición adicional vigésima cuarta de la LPGE/2013 es mucho más concreta, en el sentido de que pretende garantizar los objetivos de minoración de los gastos de acción social que se regulan en la propia LPGE/2013, por tanto, en relación a las concretas partidas de gasto que en ésta se contemplan. A los efectos que aquí interesan, y repasado el texto completo de la norma, cabe identificar hasta tres clases de pronunciamientos sobre minoración de gastos de acción social en las Leyes de Presupuestos.

En primer lugar estaría el que representan las normas ya descritas sobre prohibición de aportación a planes y fondos de pensiones y a seguros colectivos que contemplen la cobertura de jubilación; y, con el ámbito específico que las caracteriza (que es menor, como se ha dicho, que el anterior), el de los límites a las prestaciones complementarias por ausencias por enfermedad que no causen situación de IT. En segundo lugar, cabe incluir también en esta categoría algunas previsiones técnicas como las del art. 10.1.2 de la LPGE/2013, en el que se establece el carácter de crédito vinculante que tiene el epígrafe 162.04 *Acción Social*, es decir, de invariabilidad absoluta de su cuantía y destino en estrictos términos de derecho presupuestario. En tercer lugar, y sobre todo, ha de añadirse también al grupo de normas que sintetizan concretos objetivos de reducción de los gastos de acción social, la singular alusión del apartado Dos de esta misma disposición adicional vigésima cuarta de la LPGE/2013, en la que se le viene a decir a los agentes negociadores, de un modo más indirecto que directo, que sólo se procederá a autorizar por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la nueva masa salarial (por ejemplo, por negociación de nuevos acuerdos o pactos en una serie de entidades y organismos), *teniendo en cuenta la minoración del concepto de acción social*. A pesar de todo lo anterior, que no hace sino traslucir una clara preferencia del legislador sobre el tipo de gastos y capítulos en los que se ha de conseguir el deseado ahorro presupuestario, no puede olvidarse que es éste un mandato específico para el sector estatal, pero cuya concreción es inexistente; debiéndose entender, finalmente, que lo que no puede tener lugar, en ningún caso y bajo ningún concepto, es un incremento de los gastos de acción social, aunque el mandato expreso de reducción o rebaja queda en términos muy poco precisos y, en consecuencia, de difícil e improbable materialización.

regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público



## Novos retos na mobilidade xeográfica dos empregados públicos

### Nuevos retos en la movilidad geográfica de los empleados públicos

#### New challenges in the geographical mobility of the public employees

49  
Regap

M.<sup>a</sup> JOSÉ FEIJÓO REY

Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Autónoma de Barcelona (España)  
mariajose.feijoo@uab.cat

Recibido: 15/06/2015 | Aceptado: 04/11/2015

Regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

**Resumo:** *O persoal ao servizo das administracións públicas, maioritariamente funcionario público ou contratado laboral, configura un modelo de emprego público dual. Os réximes xurídicos de ambos os dous colectivos, logo de experimentar un proceso de osmose, non han chegaron a ser idénticos.*

*Este artigo estuda as posibilidades de implementar a mobilidade xeográfica en senllos colectivos, preferentemente no marco dun plan de ordenación de recursos humanos o cal potencia a planificación da xestión dos empregados públicos, mediante procesos de redistribución/reasignación de efectivos. A necesidade de acudir á mobilidade xeográfica, intensificouse durante a crise económica, ademais, no reto da optimización da xestión dos empregados públicos, devén unha idónea alternativa á inicial extinción contractual.*

**Palabras clave:** *emprego público, funcionarios públicos, contrato de traballo, mobilidade xeográfica, crise económica, retos, planificación.*

**Resumen:** *El personal al servicio de las administraciones públicas, mayoritariamente funcionario público o contratado laboral, configura un modelo de empleo público dual. Los regímenes jurídicos de ambos colectivos, aun habiendo experimentado un proceso de ósmosis, no han llegado a ser idénticos.*

*Este artículo estudia las posibilidades de implementar la movilidad geográfica en sendos colectivos, preferentemente en el marco de un plan de ordenación de recursos humanos el cual potencia la planificación de la gestión de los empleados públicos, mediante procesos de redistribución/reasignación de efectivos. La necesidad de acudir a la movilidad geográfica, se ha intensificado durante la crisis económica, además, en el reto de la optimización de la gestión de los empleados públicos, deviene una idónea alternativa a la inicial extinción contractual.*

**Palabras clave:** *empleo público, funcionarios públicos, contrato de trabajo, movilidad geográfica, redistribución de efectivos, crisis económica, retos, planificación.*

**Abstract:** *The personnel ascribed to the Public Administration, mainly civil servants or contract staff, constitutes a dual public employment model. Despite having experienced a process of osmosis, the legal regime of both groups is not identical so far.*

*This article studies the possibility of implementing the geographic mobility in both groups, preferably in a human resources management framework, which strengthens the planning of the management of public employees, by a redistribution/relocation process.*

*The need for geographical mobility has increased during the economic crisis. Besides, in the challenge of the optimization of the management of public employees, it has become an ideal alternative to the initial contractual termination.*

**Key words:** *civil service, public employees, employment contract, geographical mobility, economic crisis, challenges, planning.*

**Índice:** *1. Introducción. 2. ¿Funcionarios públicos o contratados laborales, en qué puestos y bajo qué directrices o criterios? 3. Estatuto Básico del Empleado Público y movilidad geográfica: escenario actual e potenciales perspectivas. 4. Empleo público y movilidad geográfica en las coordenadas de crisis económica: ¿elemento añadido o inmunidad frente a la misma? 5. Reflexiones finales. 6. Bibliografía.*

## 1 Introducción

El personal al servicio de las administraciones públicas (Estado, comunidades autónomas, local e institucional) se vincula a las mismas a través de diferentes formas jurídicas, pero destacan, por su importancia cuantitativa, los funcionarios públicos —mediante nombramiento— y los contratados laborales —cuya vinculación se materializa a través de un contrato de trabajo—, aunque, su importancia en porcentajes es ciertamente diferente, dependiendo de la Administración pública que se tome como parámetro para la medición.

El modelo de empleo público integrado por funcionarios públicos y contratados laborales es, pues, de caracterización “dual”, y además, a lo largo del tiempo ha ido experimentando un paulatino proceso de “ósmosis”<sup>1</sup>, “cruzado de acercamiento”<sup>2</sup> o “interpenetración” entre ambos regímenes<sup>3</sup>, en concreto, de instituciones jurídicas más “apetecibles” de un régimen jurídico hacia el otro, o de las “menos apetecibles”, según fueran épocas de bonanza o de contención, respectivamente. No obstante, a pesar de ello, no se ha alcanzado la identidad de regímenes, sobre todo, en relación a la movilidad geográfica que continúa siendo mucho más factible su implementación en el régimen jurídico del contratado laboral que en el del funcionario público.

Y, desde luego, no es un planteamiento a ignorar que cuando la Administración pública actúa en calidad de empleadora, mediante las diversas relaciones jurídicas de carácter profesional que se establecen, lo hace con un plus adicional que no es menor, está actuando como modelo para el empresario privado a modo de comportamiento ejemplarizante<sup>4</sup>. La Administración pública moderna en cualquier estado gestiona un importante volumen de personal que presta servicios de carácter profesional para cumplir los múltiples fines a los

1 ALARCÓN CARACUEL, M.R., *La nueva configuración legal de la relación de empleo público: funcionarios y contratados laborales*, Delegación Interprovincial del Instituto de Estudios de Administración Local, Sevilla, 1986, p. 6.

2 SALA FRANCO, T., *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la Función Pública*, MAP, Madrid, 1989, p. 17.

3 SAINT-JOURS, Y., *Manuel de Droit du travail dans le secteur public*, LGDJ, París, 1986, p. 7.

4 FREDMAN, S. y MORRIS G.S., *The State as Employer. Labour Law in the Public Services*, Mansell, Londres, 1989, pp. 10-11.

que atiende, junto a este dato cuantitativo, adquiere aún mayor relevancia la diversidad de regímenes jurídicos que se aplican al personal que trabaja para la Administración pública según su tipo de vinculación jurídica<sup>5</sup>.

Este escenario complejo, cuantitativa y cualitativamente, de los empleados públicos, deriva y se desarrolla en el marco del estado SOCIAL, ya que es con el advenimiento del mismo, cuando se colocó al servicio público desde una perspectiva más amplia, en el lugar central. Es en el estado social, el tiempo de la “expansión” de las actividades estatales en la sociedad y aparecen, por ello, bajo la rectoría del Estado, los servicios de educación, sanidad, transportes, entre otros tantos<sup>6</sup>.

## 2 ¿Funcionarios públicos o contratados laborales, en qué puestos y bajo qué directrices o criterios?

En los distintos textos legales que han acometido la regulación de la relación de carácter profesional para la prestación de servicios a una Administración pública, el criterio que marca la posibilidad o no de optar por una forma de vinculación jurídica (funcionarial) u otra (contractual laboral), son los siguientes:

**A.- Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, BOE de 15 de febrero, a partir de ahora, LFCE-1964:** mostró indiferencia por una u otra forma de vinculación (...) aunque, eso sí, se especificó cuáles pueden ser las funciones a desarrollar por los contratados laborales. No obstante, es indiscutible que se sitúa aquí, adquiriendo carta de naturaleza<sup>7</sup> el origen de la dualidad de regímenes aunque para que se refleje en la práctica se tendrá que esperar a los años setenta<sup>8</sup>.

**B.- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, BOE de 3 de agosto, desde ahora, LMRFP-1984.** Una primera redacción opta por una absoluta apertura a la laboralización que frenó sin dubitación alguna la Sentencia 99/1987 del Tribunal Constitucional. Esta sentencia dio lugar a la primera reforma de esta ley, decantándose, sin duda, por la opción funcionarial. Repárese en la redacción del artículo 15.c, cuando establece: *“con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus organismos autónomos, así como los de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos”*.

Este artículo, constituye, pues, la regla general en relación a la forma de vinculación jurídica de las administraciones públicas, de la que se exceptúan de forma expresa:

- *“los puestos de naturaleza no permanente y aquéllos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo;*

5 GODINO REYES, M., *El contrato de trabajo en la Administración Pública*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 51-52.

6 RODRÍGUEZ ARANA, J., “O Dereito fundamental á boa administración na Constitución española e na Unión Europea”, *Revista Galega de Administración Pública*, n. 40, julio-diciembre 2010, p. 247.

7 IZQUIERDO HERNÁNDEZ, F.J. y MOLINA GARCÍA, M., *La laboralización de los funcionarios públicos*, Colección Laboral, n. 34, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, p. 14.

8 GÓMEZ LÓPEZ, J.M., *La relación laboral del empleo público. Estudio de su régimen jurídico tras el Estatuto Básico del Empleado Público*, Civitas, Madrid, 2009, pp. 34-36.

- *o bien de escasa cualificación, o, justo lo contrario, “puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan cuerpos o escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño,*
- *y los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares”.*

**C.-** Posteriormente, en el año 2003, **la Ley 62/2003, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y del orden social, BOE de 31 de diciembre, en su artículo 50**, indica puestos que pueden ser desempeñados por personal laboral, adicionando un nuevo guión al mencionado artículo 15.1c), el cual indica literalmente: *“Los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo”*. Ello reduce la contundencia de la restricción de la LMRFP-1984, cuando sólo alude a puestos de baja cualificación y, auténticamente, de distintas funciones muy básicas.

La contratación laboral, lo que sí destaca es su utilización por las administraciones públicas, pero, **predominantemente de carácter temporal**, ocasionándose diversidad de problemáticas de carácter jurídico, que han supuesto multiplicidad de procesos judiciales y jurisprudencia pendular para solucionar la conflictividad, no obstante, punto ajeno a la temática objeto de este artículo.

El interés por la forma de vinculación mediante contrato de trabajo, se apoya en la filosofía que subyace, esto es, la búsqueda de una mayor flexibilidad en detrimento del régimen administrativo, siempre más reactivo a cualquier cambio, ya que se sustenta en la “inamovilidad”, nada acorde con la realidad de atender las necesidades derivadas de una sociedad cada vez más demandante de una prestación de servicios de modo dinámico, así como eficaz y eficiente.

En esta línea de acudir al personal laboral, algunas entidades independientes como la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de la Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones..., atribuyen a su personal, vinculación contractual laboral, también al técnico y superior, aún asignándoles funciones típicamente administrativas, esto es, regulación pública, inspección, control o sanción.

**D.- La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, BOE de 13 de abril, de ahora en adelante, EBEP**, supone la entrada en vigor, en 2007, del Estatuto Básico del Empleado Público. Éste, ve la luz como un texto **tardío** en implementar un mandato constitucional del año 1978, que, además, aborda ese mandato constitucional **por defecto**, ya que se elabora un estatuto “básico”, cuando se indicaba que tenía que ser un estatuto (no básico) de los funcionarios públicos, y, a su vez, también se caracteriza **por exceso**, pues, engloba a los “empleados públicos”, esto es, funcionarios públicos y contratados laborales, frente al que era unívoco redactado constitucional: “funcionarios públicos”.

El EBEP, se enfrenta al tema funcionario público y contratado laboral, adoptando una postura más flexible que la establecida en la LMRFP-1984, al limitarse a enunciar a los contratados laborales como posibles empleados públicos sometidos a la legislación laboral con los matices que incorpora, y sin derogar, las restricciones funcionales que establece la referida norma anterior. Eso sí, reserva al funcionario las tareas de gestión directa del interés público en

sentido estricto, en línea paralela al criterio europeo, cuando valoró la eventual reserva de puestos al personal funcional con la libertad de circulación.

El juego de los artículos 9.2 y 11.2 del EBEP, pone de manifiesto el tema limitativo referenciado, pero a la espera de la legislación de desarrollo (“*en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración pública se establezca*”) por lo tanto, en el tiempo que medie hasta existir esta legislación de desarrollo sigue vigente el criterio establecido en el artículo 15 de la LMRFP-1984.

Los empleados públicos alcanzan aproximadamente la cifra de 2.500.000 de personas, y sobre ellos impacta la crisis económica con la doble exigencia europea, por un lado, de reducción de gasto público y, por otro, saneamiento de las cuentas públicas españolas, que desde el inicio apuntaban con un tono bastante culpabilizador a un destinatario directo: los empleados públicos, en relación a la situación económica del momento.

### 3 Estatuto Básico del Empleado Público y movilidad geográfica: escenario actual y potenciales perspectivas

El colectivo funcional destaca por sus “*peculiaridades*”, ya adjetivadas como tales, inicialmente, en el propio texto constitucional y, ahora, lo hace el EBEP con idéntica terminología. Es de interés preguntarse cómo se acomete la regulación de los mismos desde la referida adjetivación. Tradicionalmente, la normativa aborda al colectivo funcional mediante contenidos de carácter muy rígido carentes de flexibilidad alguna, y en este tema el EBEP hace ciertamente poco, muy poco, pues de entrada mantiene en el listado de los “*Derechos individuales de los empleados públicos*” que tiene como destinatarios ambos colectivos funcional y contractual, el de “*inamovilidad en la condición de funcionario de carrera*”, sólo para los funcionarios de carrera, aunque, ciertamente, se puede identificar más con el concepto de estabilidad en el empleo, que con la inamovilidad absoluta que, además, supone el derecho al puesto de trabajo en determinado lugar<sup>9</sup>.

Si, además, avanzamos y nos preguntamos qué hace el EBEP en relación a la “*necesidad de ordenación del personal*”, incluso, más aún, en una línea de futuro sería mejor preguntarse más que por una necesidad de ordenación, aproximarse al eventual contenido de una “*necesidad de planificación*”.

Esta línea ya fue iniciada por la **Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales de reforma de la función pública y del desempleo, BOE de 31 de diciembre**, que reforma la LMRFP-1984, y lo implementó a través de la introducción de los denominados “*planes de empleo*”, lo cual significó ser el paradigma de la importación de instrumentos desde el marco del empleo privado al empleo público, al configurarse como el instrumento básico de la planificación global de la Administración pública y, en consecuencia, se sitúa en los planes de empleo el origen de potenciales procesos de movilidad de carácter administrativo e incluso de sistemas de ajuste de personal a través de procesos de reasignación de efectivos<sup>10</sup>.

9 GÓMEZ LÓPEZ, J.M., *La relación laboral del empleo público. Estudio de su régimen jurídico tras el Estatuto Básico del Empleado Público*, cit., p. 309.

10 DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M., *Empleo y prestación de servicios en la Administración Pública*, Lex Nova, Madrid, 2007, p. 186.

La respuesta es que el EBEP sólo apunta a este tema de forma genérica, y, además, cuando lo hace, opta por un modo “soft”, por lo tanto, sigue haciendo poco, pues lo deja en el ámbito de lo potestativo (artículo 69, que será abordado más adelante) y, en consecuencia, todo dependerá absolutamente de la persona responsable en la Administración pública de que se trate. Y, también destaca la mención de carácter expreso que contiene el EBEP al respecto, se encuentra en el **artículo 1.3.f**, con una alusión a la “*eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos*”. Este punto está pendiente, en gran medida, del desarrollo autonómico.

Como se ha adelantado, el EBEP sitúa el tema en el **artículo 69 y ss**. Este artículo acomete, de forma significativa, la regulación de la “*planificación*” de los recursos humanos públicos, aquellos humanos que tienen recursos profesionales y que los prestan para una Administración pública.

El eje vertebrador viene constituido por el denominado “*plan de ordenación de recursos humanos*”, cuyo desarrollo pormenorizado se encuentra en el artículo 69 del EBEP. Este artículo, por un lado, aúna en su ámbito subjetivo, y no es un tema baladí, a ambos colectivos (funcionarios públicos y contratados laborales) y, simultáneamente, enumera en una lista de carácter abierto (literalmente se indica: “*que incluye entre otras*”), por lo tanto, es un listado susceptible de ser ampliado con capacidad de adaptación a las necesidades que vayan surgiendo cuando tengan por denominador común: incidir en la necesidad de una mejor gestión, más flexible y, a su vez, planificada de los humanos con recursos. Y, a mayor abundamiento, es relevante poner de manifiesto que podrá ser elaborado en el marco de la negociación colectiva, un consenso entre las partes y propiciando un clima laboral más pacífico, aunando demandado en un momento como el actual que está afectado por múltiples limitaciones y restricciones de carácter económico.

En relación a la materia que nos ocupa, el referido listado, entre las diversas medidas que contiene, alude a “*movilidad*”: c) “*Medidas de movilidad, entre las cuales podrá figurar la suspensión de incorporaciones de personal externo a un determinado ámbito o la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados a personal de ámbitos que se determinen*”.

En este contexto, no es baladí el rol de dos instrumentos de gestión de los recursos humanos en el empleo público, que son funcionales al macroinstrumento “*plan de ordenación de recursos humanos*”, esto es, tanto los registros de personal (RP) como las relaciones de puestos de trabajo (RPT).

Los registros de personal, implican una toma de decisiones en materia de personal mucho más “informada” respecto de la “**persona**” empleado público, ya que, desde luego, en materia de movilidad interadministrativa, permite conocer su historial, sus condiciones, así como las situaciones administrativas que ha disfrutado..., será, pues, también interesante que se establezcan reglas de funcionamiento comunes para que la cooperación entre los distintos registros opere de forma eficaz.

Por su parte, las RPT constituyen el instrumento informativo del “**puesto de trabajo**”, al ser obligatorio que contengan una mínima información sobre la caracterización del puesto de trabajo, lo cual se traduce en un mayor grado de objetivización en la gestión de personal en el desarrollo de los procesos de movilidad, sea ésta voluntaria o forzosa, al conocerse

públicamente las características esenciales del puesto de trabajo. Las RPT se caracterizan<sup>11</sup> por tener “vigencia indefinida” sin perjuicio de las modificaciones que sean necesarias; “racionalidad”, por la necesidad de estudiar/planificar decisiones de cambios como puede ser una movilidad; “discrecionalidad” en el ámbito de la potestad organizatoria, de crear y calificar los puestos de trabajo, siempre respetando los parámetros legales; “complitud”, porque las RPT deben ser completas, al tener que contener todos los puestos de cada una de las administraciones; “concreción”, porque cada puesto tiene que figurar detallado en las RPT, pormenorizando sus características; “suficiencia”, ya que la Administración debe contar con los medios necesarios para servir con objetividad los intereses generales y los puestos de trabajo son un medio imprescindible para lograrlo; “subjetividad”, vinculada a la relación de servicios y a las circunstancias personales de los funcionarios (nivel, situaciones administrativas...); y, finalmente, “eficacia”, por mandato del artículo 103 de la CE, esta nota viene a ser un resumen de las anteriores, pues sin una adecuada RPT no habrá optimización de los humanos con recursos profesionales disponibles en un momento y lugar determinados.

**Avancemos, y la pregunta sería ¿a qué movilidad se refiere el texto del artículo 69.2.c EBEP?** La referencia a “movilidad” de forma “genérica”, permite incluir en esta medida, legalmente prevista, la distinta tipología de la movilidad, cuyo destinatario sea indistintamente cualquiera de ambos tipos de personal, tanto el vinculado con relación derivada de un nombramiento (funcionario público) como de una contratación (contratado laboral).

Si bien es cierto que el grueso de la medida se centra en la movilidad de carácter funcional, que permite hacer frente a necesidades de personal, transitorias o duraderas, con el personal existente, nada impide que en materia de movilidad geográfica —traslado— con regulación de claridad meridiana en el artículo 40 de la LET, puedan articularse en sede funcional procesos de traslado, más allá de los de origen voluntario.

Por lo tanto, en relación a la distinta tipología de movilidad posible, ésta se circunscribe a cuatro ejes, tres funcionariales y otro para contratados laborales.

#### - En funcionarios públicos:

- A) Movilidad voluntaria (artículo 81.1 del EBEP):** ante necesidades específicas en sectores prioritarios, siempre en el marco de una planificación.
- B) Movilidad forzosa “general” (artículo 81.2 del EBEP):** por necesidades del servicio o funcionales, respetando condiciones laborales previas, derecho a la correspondiente indemnización, y en caso de comportar cambio de residencia, se dará prioridad a la voluntariedad. Y, **movilidad forzosa “por violencia de género” (artículo 82 del EBEP).**
- C) Movilidad interadministrativa (artículo 84 del EBEP):** se produce entre la AGE, las CCAA y la Administración local, con la finalidad de optimizar los recursos, pero precisa para su implementación de convenios de la Conferencia Sectorial, mientras hacen el cambio quedan en la situación administrativa de “servicio en otras administraciones públicas”.

11 DE VICENTE DOMINGO, R., *El puesto de trabajo en el derecho de la función pública*, Colección administrativa, n. 4, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 51-65.

- **En los contratados laborales**, se desarrollará una movilidad, según lo establecido en convenio colectivo o, a falta de convenio colectivo, la movilidad en los términos establecidos para el colectivo funcionarial.

A continuación, creemos de interés anotar dos breves anotaciones en relación a dos tipos de movilidad aludidos: la movilidad por violencia de género y la movilidad de los contratados laborales.

**En relación a la movilidad por razón de violencia de género**, el EBEP en el **artículo 82**, establece una tipología de movilidad forzosa en el marco de la violencia de género.

*“En las actuaciones y procedimientos relacionados con la violencia de género, se protegerá la intimidad de las víctimas, en especial, sus datos personales, los de sus descendientes y las de cualquier persona que esté bajo su guarda o custodia”.*

**La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, BOE de 29 de diciembre**, recoge en su Título II, Capítulo III, los derechos de las funcionarias objeto de violencia de género. El EBEP en su regulación coincide plenamente con la redacción dada por esta ley, por lo que es importante que este Estatuto incorpore con carácter definitivo este derecho y protección hacia la mujer.

**Y, en relación al personal con contrato laboral, el artículo 83 del EBEP**, se centra en la provisión de puestos y movilidad del personal laboral. *“La provisión de puestos y movilidad del personal laboral se realizará 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 lo tanto, en el ámbito laboral, el EBEP sigue confiando la regulación de la provisión de puestos o asignación de funciones al personal laboral y el reconocimiento de derechos o la sujeción a deberes de movilidad a lo que dispongan los convenios colectivos, sin perjuicio de que éstos puedan adaptarse a las normas previstas para los funcionarios públicos.

Sobre todo ello, volveremos más adelante, pero, interesa ahora destacar, en relación a la **movilidad voluntaria**, que, desde la doctrina administrativista, se reprocha un exceso de facilidad en su uso y se llama la atención sobre la función del apartado c) del artículo 69 del EBEP, ya transcrito, para que se “racionalice” esta vía de movilidad, en aras de los intereses de las administraciones públicas y lo relaciona con el artículo 81.1 del EBEP, *“Cada Administración pública, en el marco de la PLANIFICACIÓN general de sus recursos humanos, y, sin perjuicio del derecho de los funcionarios a la movilidad podrá (potestativo, siempre) establecer reglas para la ordenación de la movilidad voluntaria de los funcionarios públicos cuando considere que existen sectores prioritarios de la actividad pública con necesidades específicas de efectivos”.*

Esto significa, que la movilidad voluntaria no será implementada de forma unilateral a discreción de la persona interesada, sino que podría verse afectada por cierta “ordenación” a instancia de las administraciones públicas.

Por lo que se refiere a la **movilidad forzosa** del funcionario público, no es ajena al texto del EBEP, ya que es el propio artículo 81, ahora en su segundo apartado, el que regula esta situación, si bien sometida a distintas condiciones que todas ellas requieren ser cumplidas

(respeto a las retribuciones, también a las condiciones esenciales del trabajo y modificando la adscripción al puesto de trabajo) y, desde luego, como no puede ser de otra forma, una decisión siempre **motivada** por parte de la Administración pública.

La movilidad forzosa, alcanza, sin duda, a la movilidad geográfica en el sentido más pleno de la misma, esto es, puede suponer “cambio de residencia”. Y, a mayor abundamiento, se puede afirmar que esta movilidad geográfica entendida en sentido laboralista, que llega a implicar cambio de residencia, tiene encaje, tanto en el artículo 69.2.c del EBEP, aunque lo sitúa en los planes de ordenación de recursos humanos y considera de forma excepcional que supongan modificar el lugar de residencia, como también en el artículo 69.2.d) del EBEP, que alude de forma expresa a la movilidad forzosa y remite para ello al título III (artículos 78 y siguientes).

La normativa vigente, pues, constata, la inexistencia de duda alguna para poder llevar a cabo con carácter forzoso la movilidad geográfica tratándose de un funcionario público, siempre sin perjuicio del derecho a indemnización que reglamentariamente le corresponda. Eso sí, antes se implementarán las decisiones de movilidad geográfica voluntaria que puedan existir en ese escenario. No obstante, la movilidad geográfica funcional se caracteriza, pues, por un proceso a través de distintas fases y, en cualquier caso, siempre priorizando lo voluntario sobre lo forzoso que, cuando suponga cambio de residencia, tiene una caracterización excepcional.

En conclusión, la movilidad geográfica puede practicarse en el marco del régimen jurídico del funcionario público, máxime en un contexto en el que es necesaria la “redistribución de personal” de áreas excedentes de personal a otras que son deficitarias, por lo tanto hay que contemplar posibles instrumentos, no sólo que la hagan factible, sino que la favorezcan con la mínima conflictividad posible.

En este contexto se han de articular procesos de redistribución, que se incluyan en el propio redactado del plan de ordenación de recursos humanos, de corte similar al que en su día se contempló en la reforma de la LMRFP-84 en el marco del denominado “plan de empleo”, a través del procedimiento denominado de “reasignación de efectivos”.

En consecuencia, la adopción de decisiones de tipología gestión/racionalización del personal, que se produzcan en esta línea, en el contexto de las coordenadas actuales, genera un doble efecto de carácter positivo, por un lado se evita nuevo acceso de personal (exigido por la totalidad de normativa de choque por razón de contención económica en el sector público) y, por otro, se aleja la necesidad de extinción de las relaciones de personal en activo, decisión ésta que debe adoptarse únicamente, “*in extremis*”.

Cambiando el plano de enfoque de la temática, se puede afirmar, sin duda alguna, que el hecho de poner en marcha la movilidad geográfica de un funcionario público es más “compleja” que la de un contratado laboral al que se aplica el correspondiente convenio colectivo, que tomará como base de contenido mínimo el del artículo 40 de la LET.

Por lo tanto, es irrefutable la siguiente afirmación: la movilidad geográfica es factible en el régimen jurídico del funcionario público, aunque, como ya se ha anticipado, tendrá que ser un proceso guiado por unas “pautas”, que se concretan en: motivación, más causa de apoyo de la decisión, más diversidad de potenciales nuevos destinos y, por último, también, si es posible, respeto a las condiciones laborales.

Regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

A continuación, es de interés realizar una aproximación a cada una de estas pautas.

**A.- Motivación**, como cualquier otro acto administrativo, la decisión de movilidad geográfica, requiere de argumentación sistematizada de hechos y sustento normativo. Sólo así, la decisión administrativa no supondrá indefensión en el sujeto destinatario de la misma, por conocer la causa en que se apoya.

**B.- Es necesario apoyar la decisión en una causa**, que la legislación concreta en "*Necesidades del servicio o funcionales*", una redacción causal que no deja de ser un cúmulo de conceptos jurídicos indeterminados y, sin duda, permiten una amplitud de supuestos/decisiones susceptibles de encaje en la misma. Indeterminación que puede atenuarse por analogía de conceptos causales previstos en la movilidad geográfica, que supongan traslado con cambio de residencia, del contratado laboral, esto es, causas económicas, técnicas, organizativas o de producción.

**C.- El nuevo lugar de destino para la persona afectada, abarca muy diversos supuestos** "*unidades, departamentos u organismos públicos o entidades distintos al de su destino...*". El cambio ha de ser dentro de su Administración, aunque sea en lugar distinto a su residencia habitual, repárese que se prioriza la Administración como límite antes que el cambio de residencia, que es el criterio que, en cambio, pone en marcha el supuesto de movilidad geográfica.

**D.- Y, siempre con respeto a las condiciones de trabajo**, que tenía y que el EBEP enumera, a saber, se han de respetar: retribuciones y condiciones esenciales del trabajo, aunque es posible modificar la adscripción al puesto de trabajo.

No obstante, y en aras al carácter "*básico*" de este estatuto, el grueso de potenciales situaciones encuadrables en movilidad en un sentido amplio, y por lo tanto, también la movilidad geográfica, queda en "*stand by*", a la espera de las leyes de desarrollo autonómico en esta materia. Es clara en este sentido la redacción del artículo 78.3 del EBEP, cuando indica: "*Las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del presente estatuto podrán establecer otros procedimientos de provisión en los supuestos de movilidad a los que se refiere el artículo 81.2, permutas entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de salud o rehabilitación del funcionario, reingreso al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos*".

A mayor abundamiento, **más recientemente, en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, BOE de 17 de septiembre**, se ha modificado el artículo 84 del EBEP, en relación a la movilidad voluntaria entre administraciones públicas, al establecer la siguiente redacción para el apartado 3: "*Los funcionarios de carrera que obtengan destino en otra Administración pública a través de los procedimientos de movilidad quedarán respecto de su administración de origen en la situación administrativa de servicio en otras administraciones públicas. En los supuestos de remoción o supresión del puesto de trabajo obtenido por concurso, permanecerán en la administración de destino, que deberá asignarles un puesto de trabajo conforme a los sistemas de carrera y provisión de puestos vigentes en dicha administración...*".

## 4 Empleo público y movilidad geográfica en las coordenadas de crisis económica: ¿elemento añadido o inmunidad frente a la misma?

La incidencia de la crisis económica, de una intensidad tan notable, tan radical y tan sin solución evidente ni aproximada, ha ubicado el ámbito público de gestión en una situación ciertamente difícil. Los problemas comenzaron siendo de gestión, al cual añadir el retraso histórico en la optimización y la eficiencia del sector público, pero todo ello tiene una dificultad añadida por ser una organización donde la “salida” de la misma está limitada y protegida y hace de todo ello un proceso sumamente ralentizado. En definitiva, un escenario caracterizado por ausencia de criterios de gestión, falta de cultura directiva, nula exigencia de responsabilidades, utilización de plantillas en términos no estrictamente gestores, toda una situación poco adecuada para afrontar una crisis de la entidad de la actual<sup>12</sup>.

Además, repárese que la Administración pública, cuando actúa en calidad de empleadora, que es el caso que nos ocupa, tiene unas limitaciones superiores a las de una empresa privada, a añadir también consideraciones de corte más propio de la política general que pondrían, cuando menos, en cuestión algunas de las medidas que se están adoptando en el sector público. Esto significa que cuando se trata de la aplicación por las administraciones públicas de normas pensadas para su aplicación por empresas privadas, hay que “modular” dicha aplicación en atención a esos límites que la Constitución impone<sup>13</sup>.

En definitiva, se produce una “difuminación” creciente entre aquello que es privado de lo que es público provocado por factores diversos (a destacar, la pérdida de valor del concepto de servicio público) a lo que hay que sumar recientemente, la imposibilidad de continuar asumiendo el crecimiento del sector público en momentos de restricciones financieras<sup>14</sup>.

**Desde el año 2010**, escasos tres años después de la entrada en vigor del EBEP, se inician una serie de reformas normativas en la legislación de aplicación en el ámbito de la relaciones laborales, que si bien pretenden incidir en el sector privado de forma genérica, no dejan de lado al empleo público, articulando para el mismo normativas y medidas “*ad hoc*”.

El **punto de partida** se ubica en la **Ley 35/2010, de 17 septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, BOE de 18 de septiembre**, si bien esta es una ley que tiene un objetivo ceñido al empleo privado y centrado en flexibilizar la gestión del personal.

Dos años más tarde, en 2012, se inicia un bienio que se prolonga hasta 2014 que centra el foco de atención en el empleo público, incidiendo plenamente en el mismo. A estos efectos destacan:

**1.- Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, BOE de 7 de julio, que en la DA 20ª modifica la LET**, que por primera vez trasvasa al

12 PALOMAR OLMEDA, A., *El despido colectivo en las administraciones y entes públicos. Marco general, causas y procedimiento*, Estudios de Relaciones Laborales, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2013, pp. 11-12.

13 ALFONSO MELLADO, C., *Despido, suspensión contractual y reducción de jornada por motivos económicos y reorganización en la Administración Pública*, Bomarzo, Albacete, 2013, p. 29.

14 SUBIRATS HUMET, J., *Análisis de políticas públicas y eficacia en la Administración*, MAP, Madrid, 1989, p. 10.

empleo público la aplicación de las CAUSAS económicas, técnicas y organizativas, también al personal que está al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público de acuerdo con el artículo 3.1 de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, BOE de 16 de noviembre). Con posterioridad se desarrolla reglamentariamente mediante el **Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y suspensión de contratos y reducción de jornada, BOE de 30 de octubre.**

La **causa económica** se interpreta en relación a la cuestión presupuestaria, al entenderse que concurren causas económicas cuando se produzca en la misma una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes.

No obstante, recientemente, el 19 de mayo de 2015, el Tribunal Supremo dicta sentencia en la que estima parcialmente un recurso contra el citado reglamento de los expedientes de regulación de empleo. La Sala Tercera (contencioso) del Tribunal Supremo ha anulado parte del artículo 35.3 de este Reglamento por considerar contrario a lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores, la definición que hace de la insuficiencia presupuestaria que determina la existencia de causas económicas justificativas de despido colectivo cuando la empresa es una entidad (pública o privada) de las contempladas en el artículo 3.2 de la Ley de Contratos del Estado (Administración del Estado y de las comunidades autónomas, entidades que integran la Administración local, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, organismos autónomos, universidades públicas, diputaciones forales y juntas generales del País Vasco, y diversas entidades de Derecho público).

El mencionado artículo 35.3 del reglamento introduce dos criterios para determinar si hay insuficiencia presupuestaria: el déficit presupuestario de la Administración pública de referencia en el ejercicio anterior, y la minoración de crédito en un 5% en el ejercicio corriente o en un 7% en los dos ejercicios anteriores. Para el Tribunal Supremo, seguramente ambos criterios pueden reflejar situaciones de insuficiencia presupuestaria, es decir, situaciones en que la empresa no dispone de una previsión de ingresos suficiente para hacer frente a los servicios públicos que tiene encomendados. La sentencia recuerda “lo que la norma legal de referencia —esto es, la actual disposición final 20ª del ET— configura como causa justificativa del despido colectivo no es la mera insuficiencia presupuestaria, sino la *“insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente”*.”

Según indica el Tribunal Supremo, “esta importante adjetivación está literalmente ausente en el artículo 35.3 del reglamento y, sobre todo, este precepto reglamentario no responde a la exigencia legal de que la insuficiencia presupuestaria sea persistente: el simple déficit presupuestario de la Administración pública de referencia en el ejercicio anterior no implica forzosamente tal persistencia; y en cuanto a la minoración de créditos, aun cuando pueda a veces ser indicio de dicha situación, no conduce ineluctablemente a ella. La sentencia continúa, que este criterio reglamentario supone una desviación del criterio legal, consistente en un dato material o sustantivo —como es la imposibilidad de financiar los servicios públicos encomendados—, sustituyéndolo por un dato puramente formal.”

La **causa técnica** se entiende que concurre “cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate”.

Aquí a diferencia de la causa económica que tiene por ámbito de apreciación de la causa económica la empresa o unidad económica de producción, es el espacio o sector concreto de la actividad empresarial en que ha surgido la dificultad que impide su buen funcionamiento (STS 31 de enero de 2013). Y, la **organizativa**, se constata “cuando se produzcan cambios entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público”. Es de destacar, la incidencia interpretativa que debe darse a “adscrito al servicio público”. Esta adscripción formal nos llevaría a un panorama que arroja confusión, por ejemplo, ante la supresión de un determinado servicio en el que la interpretación señalada incluiría únicamente a los trabajadores directamente adscritos al servicio, pero no a aquellos que aun prestando servicios generales no tienen esta adscripción, lo que podría conducir al absurdo de dejar fuera de los sistemas de reducción los denominados servicios generales que no tienen, por lo general, adscripción concreta, pero que, claramente y en un esquema proporcional, resultan afectados por una decisión organizativa<sup>15</sup>.

En materia de extinción el tenor literal de la norma es claro, la posibilita sin discusión alguna. Y, **en cambio, la suspensión contractual prevista en el artículo 47 se establece que no será de aplicación al sector público**, con lo cual, de forma expresa, no se opta por esta medida menos traumática frente al despido que sí se aplica y se regula con amplitud y sin limitaciones.

Reiteramos que esta medida legal es aplicable única y exclusivamente al colectivo de personal vinculado a la Administración pública mediante contrato de trabajo, lo cual va a permitir reducir costes en el capítulo uno, a través de diversas vías, bien extinciones objetivas, expedientes de regulación de empleo, o modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo.

Sin duda, esta es la opción que ha tenido mayor impacto en aquellas administraciones que previamente habían acudido, en mayor proporción, a la vía de la contratación laboral, tal es el caso de la Administración local.

**2.- Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, BOE de 14 de julio**, supone otra vuelta de tuerca en la normativa de impacto en el empleo público por razón de la situación de crisis. Desde eliminación de las pagas extraordinarias, inclusión de una medida altamente limitativa de la negociación colectiva de los contratados laborales, modificación del régimen retributivo durante la situación de incapacidad temporal, reducción de 6 a 3 de los días de libre disposición, en definitiva, diferentes medidas de diverso calado sobre el régimen jurídico de los empleados públicos, pero todas ellas con un denominador común: la reducción de derechos en la temática de que se trate.

La medida más destacable que incluye, es la que posibilita, con carácter “excepcional”, la suspensión o modificación de convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, sólo cuando concurra causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, y se entenderá por ello, cuando una Administración pública deba adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público. Esta norma, desde el punto de vista constitucional es cuestionable, por su ataque

15 PALOMAR OLMEDA, A., *El despido colectivo en las administraciones y entes públicos. Marco general, causas y procedimiento*, cit., p. 42.

directo a la negociación colectiva (artículo 37.1 de la CE) y, sobre todo, por la vaguedad con la que se definen las causas establecidas.

En resumen, la nueva normativa consecuencia de las reformas del bienio 2010-2012 tiene impacto directo en el colectivo de empleados públicos, sobre todo en los contratados laborales, haciendo recaer sobre ellos la mayor parte de las reducciones de costes de personal, bien sea a través de despidos individuales-plurales o de carácter colectivo.

Diferente caracterización es la de la normativa del bienio posterior, 2013-2014, pues, pretende acometer la remodelación del sector público pero, en este período, con normas de aplicación exclusiva al mismo, y con una diferencia cualitativa respecto de la filosofía de la normativa del período anterior: 2010-2012, ahora se pretende ante todo “preservar” el puesto de trabajo, cambio que no es baladí, por un doble motivo positivo simultáneo: a) se evitan nuevas contrataciones, y, b) se incentiva la promoción de los empleados.

**Esta nueva filosofía**, acude para su implementación a mecanismos de redistribución/reasignación de personal. Y, aunque necesariamente, se afecta a los humanos con recursos, porque no hay organización que sufra una reestructuración con la finalidad de simplificación, que deje inmune al personal a su servicio, los contenidos son de corte muy distinto.

**En este bloque normativo, destaca, el Real Decreto 701/2013, de 20 de septiembre, de racionalización del sector público, BOE de 26 de septiembre**, el cual aún mantiene la dualidad de tendencias, esto es, extinción y conservación del puesto de trabajo.

A título de ejemplo, se suprime un organismo e indica que el personal laboral que lo conformaba, se integrará... *“conservando sus condiciones de trabajo sin perjuicio de que cuando los puestos queden vacantes por fallecimiento, jubilación o cualquier otra causa legal”*, se amorticen y, en su caso, se den de alta como puestos de funcionario si es necesario garantizar la continuidad de las tareas.

**Preguntémosnos, ¿qué sucede aquí de diferente?** En este contexto, subyacen dos objetivos, a saber:

Uno primero, que implica conservar el empleo laboral, pero a medio plazo podrá amortizarse ese puesto de trabajo (aminorar el empleo público de forma no traumática, reducción del empleo mediante la “vía natural”) o, en caso de no hacerlo, transformación del puesto de trabajo en funcional (repárese, la opción por la funcionalización).

Uno segundo, se da en otros supuestos en los que se optan por aplicar la extinción contractual cuando falta continuidad en el órgano en cuestión y, en este caso, por lo tanto, no se acude a la redistribución.

En este bienio que referenciamos, también es destacable la **Ley 15/2014**, ya citada, la cual va más allá del RD 701/2013, y apuesta claramente por una única opción: conservar los puestos de personal laboral hasta su extinción por alguna causa legal y, es en ese momento, cuando se optará por amortizarlos o reconvertirlos en otros puestos también laborales o funcionariales, en consecuencia, deja abierta la opción para tiempo futuro.

También puede suceder, con esta misma filosofía, que se incorpora personal de una fundación extinguida a otro organismo, pero se hará con una cautela (no exenta de problemática)

pues ese personal subrogado no tendrá la condición de empleado público si no supera las pruebas selectivas que se puedan convocar. Lo mismo ha sucedido en Fundación ANECA y en Sociedad Estatal España... en todos los casos, se conserva el empleo, pero evitando el ninguneo de los principios constitucionales (mérito, capacidad e igualdad) y legales (publicidad/transparencia) convocando los procesos selectivos al efecto.

Además, en el artículo 28 de esta misma Ley 15/2014, se modifican diversos aspectos del régimen jurídico de los empleados públicos, estableciendo también en algunos casos un régimen transitorio (DA 12ª y DA 9ª).

Todos ellos son cambios para fomentar la movilidad de los empleados públicos, ya existentes, con un doble objetivo:

- a) Conseguir que en un contexto de reducción de gasto público, puedan destinarse más recursos a aquellas unidades deficitarias.
- b) Posibilitar que las personas que trabajan en la Administración tengan otras vías de desempeño profesional para completar su carrera administrativa a través de la promoción profesional.

Es la misma línea instaurada por la oferta pública de empleo de esa anualidad (RD 228/2014, de 4 de abril, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2014, BOE de 10 de abril) que en el preámbulo se refiere a la promoción interna que regula el EBEP, al configurarla como una de las medidas de:

- planificación de recursos humanos que tiene como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y que debe ser facilitada por la Administración como vía para la adquisición de las correspondientes competencias y requisito necesario para la progresión en la carrera profesional desde niveles inferiores a los superiores.
- Y, también merece destacarse, continúa la OEP, el esfuerzo que se realiza en relación con el número de plazas que se incluyen para ser cubiertas mediante procesos selectivos de promoción interna, configurándose ésta como una medida alternativa al ingreso del nuevo personal, limitada por la necesidad de contención de los gastos de personal.

Recientemente, la oferta de empleo público de este año 2015 (RD 196/2015, de 22 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2015, BOE de 23 de marzo), indica que *“la Ley 36/2014, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, establece que, a lo largo del presente año, no se procederá en el sector público a la incorporación de nuevo personal, exceptuándose de la citada limitación una serie de sectores y administraciones que se contemplan en el artículo 21 de la citada norma, respecto de los cuales se determina que se aplicará una tasa de reposición de hasta un máximo del 50%”*.

La redacción de la oferta pública, prosigue indicando que *“el artículo 70 del EBEP establece que el correspondiente real decreto por el que se apruebe la oferta pública de empleo podrá contener medidas derivadas de la planificación de recursos humanos”*.

En este sentido, continúa, *“merece especial mención la promoción interna que, la citada Ley del EBEP, configura como una de las medidas de planificación de recursos humanos que*

Regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

*tiene como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y que debe ser facilitada por la Administración como vía para la adquisición de las correspondientes competencias y requisito necesario para la progresión en la carrera profesional desde niveles inferiores a los superiores".* Texto literalmente idéntico al de la redacción de la oferta pública de empleo de 2014. Y añade: *"el presente real decreto, por tanto, tiene como finalidad dar cumplimiento a lo indicado y establecer los criterios que deben orientar los procesos de selección de los candidatos que mejor se ajusten a las necesidades de la Administración General del Estado."*

Repárese que, desde un punto de vista evolutivo, procede destacar que, si bien inicialmente la oferta de empleo público, esto es, en la primera redacción que de la misma contenía la LMRFP-1984, gozaba de un alto protagonismo en el ámbito de los instrumentos de gestión de los recursos humanos públicos, progresivamente lo pierde<sup>16</sup> en aras de potenciar a instrumentos que favorecen la optimización de los recursos humanos ya existentes, a modo de ejemplo, los planes de empleo, y, sólo en última instancia, se incluyen recursos nuevos en la oferta de empleo público, que queda relegada a una clara posición residual. Pero, en la actualidad, con ocasión de la limitación de recursos económicos en el contexto de la crisis económica, la oferta de empleo público deviene, de nuevo, un instrumento "fuerte" con inclusión de fórmulas extraídas ahora del propio EBEP, para potenciarla como un marco planificador de los recursos humanos, donde se motiva el porqué de la escasez de nuevos recursos y la mejor manera de aceptar la optimización de los existentes, por ejemplo, a través de mecanismos de promoción interna.

Pues bien, cabe preguntarse **¿qué sucede con esta diversidad de estrategias que contiene la Ley 15/2014, y que se aplican a los empleados públicos afectados por reestructuración, fusión, absorción, o supresión de la organización pública a la que pertenecen?**

De entrada, repárese, que, **en ningún caso**, se produce incremento de personal, y lo que se produce es cobertura de las necesidades de gestión de personal mediante el instrumento de la "redistribución de efectivos".

Es más, esta norma, contempla la posibilidad de una movilidad que va más allá de la conocida tradicionalmente como movilidad interadministrativa, al regular la **redistribución de personal desde la administración militar a la civil**, creando una nueva situación administrativa para los afectados denominada *"situación de servicios administrativos en la administración civil para el personal militar"*. Nada impide que este nuevo contexto de movilidad suponga cambio de residencia y, por lo tanto, estemos ante un nuevo supuesto de movilidad de carácter geográfico.

En este punto, es de interés añadir otra cuestión que abunde en el enfoque de la articulación de medidas previstas en esta legislación más reciente favorecedoras de posiciones que conducen a la "planificación" de los empleados públicos. Nos referimos, al directivo público profesional, una figura regulada por primera vez en el EBEP (artículo 13), que, entendemos, sería idónea para "liderar" la necesaria "planificación de los recursos humanos en el empleo público", mediante el proceso de redistribución en el marco de un plan de ordenación de recursos humanos, máxime si atendemos a la regulación de su régimen jurídico. En la re-

---

16 DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M., *Empleo y prestación de servicios en la Administración Pública*, cit., p. 199.

gulación que establece el EBEP, indica expresamente que el directivo “*desarrolla funciones directivas profesionales... sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados...*”. No hay margen de duda, que impida afirmar que el Directivo es una figura perfectamente compatible con la función de planificación, porque estamos en un contexto, tanto de responsabilidad por gestión, como de control de resultados, lejos de la toma de decisiones de gestión de personal de forma puntual, aleatoria y sin planificación alguna, que la sistematice en aras de obtener unos objetivos, que pueden afectar a la mejora de las relaciones laborales y del servicio que será de mayor calidad. Merece ser destacado que el rol que cumple un directivo público no es diferente al que representa un directivo en el sector privado, lo que cambia radicalmente es el contexto, los valores en juego, las prioridades y la interpretación de los contenidos del mismo<sup>17</sup>. Y, además, la profesionalización de la dirección pública implica que quienes vayan a desempeñar esas funciones directivas dispongan de conocimiento, experiencia y un desarrollo profesional previo en ese sector o ámbito de actividad<sup>18</sup>.

## 5 Reflexiones finales

La normativa más reciente, último bienio, **lejos de abandonar la idea de aminorar los recursos humanos, deja que ésta se produzca de forma natural** y sólo llegado ese momento, proceder a la amortización o mantenimiento del puesto de trabajo en su propia tipología o bien transformación a laboral o funcionarial, según el caso.

Ciertamente, ahora, **sólo existe una única preocupación desde las instancias de poder: no aumentar costes en concepto de personal**. Pero ello, sin duda, ya es un cambio sustancial, porque se abandona la idea de reducir gastos (imperante, como hemos visto, hasta 2012), y se sustituye por la de mantenerlos, pero, sin incrementarlos.

La decisión de mantener gastos por un lado, reduce tensión en materia de personal, y simultáneamente, traslada el protagonismo a la planificación con protagonismo de los procesos de redistribución, donde la movilidad en general y la movilidad geográfica en particular, pueden tomar partido en el nuevo enfoque legalmente diseñado, para un nuevo escenario que va más allá del tradicional empleo público, que ya superó, en su momento, a la histórica función pública, y ahora, en la reciente normativa del bienio 2012-2014, deja paso al omnicomprensivo o “macroconcepto”<sup>19</sup> de “sector público”, más allá de las concretas administraciones públicas en sentido literal del término, o, en este nuevo ámbito conceptual denominado “microconcepto”<sup>20</sup>.

Y, desde luego, se ha puesto de manifiesto a lo largo de los distintos textos legales referenciados, recientemente aparecidos, que, frente al sentido de propiedad, del “derecho al cargo”, de los derechos adquiridos y la “inamovilidad”, derecho reconocido en exclusiva al colectivo

17 JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA MENDIETA, M. y PALOMAR OLMEDA, A., *La dirección pública profesional en España*, Marcial Pons - IVAP, Madrid-Barcelona, 2009, p. 85.

18 JIMÉNEZ ASENSIO, R., *El personal directivo en la Administración Local*, Estudios de Relaciones Laborales, n. 4, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2009, p. 17.

19 PALOMAR OLMEDA, A., *El despido colectivo en las administraciones y entes públicos. Marco general, causas y procedimiento*, cit. p. 24.

20 PALOMAR OLMEDA, A., *El despido colectivo en las administraciones y entes públicos. Marco general, causas y procedimiento*, cit. p. 25.

funcionarial en el EBEP, en un listado de aplicación tanto a funcionarios públicos como a contratados laborales, todo ello queda necesariamente neutralizado, al aflorar los retos de una Administración pública del siglo XXI que debe ser dinámica en aras de responder a las necesidades de atención a los servicios públicos en el marco del Estado SOCIAL que adjetiva con claridad la Constitución española en su primer artículo, al que añadir el impacto de crisis económica en un empleo público que no ha sido inmune a la misma, sino al revés, su principal destinatario con la toma de decisiones de impacto negativo en el régimen jurídico del empleado público, poniendo de relieve, actuaciones de forma desproporcionada y carentes de planificación alguna, ignorando los parámetros de actuación de las administraciones públicas: eficiencia, economizar, eficacia, productividad, coordinación y simplificación administrativa<sup>21</sup>.

## 6 Bibliografía

- ALARCÓN CARACUEL, M.R., *La nueva configuración legal de la relación de empleo público: funcionarios y contratados laborales*, Delegación Interprovincial del Instituto de Estudios de Administración Local, Sevilla, 1986.
- ALFONSO MELLADO, C., *Despido, suspensión contractual y reducción de jornada por motivos económicos y reorganización en la Administración Pública*, Bomarzo, Albacete, 2013.
- DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M., *Empleo y prestación de servicios en la Administración Pública*, Lex Nova, Madrid, 2007.
- DE VICENTE DOMINGO, R., *El puesto de trabajo en el derecho de la función pública*, Colección administrativa, n. 4, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997,
- FREDMAN, S. y MORRIS G.S., *The State as Employer. Labour Law in the Public Services*, Mansell, Londres, 1989.
- GODINO REYES, M., *El contrato de trabajo en la Administración Pública*, Civitas, Madrid, 1996.
- GÓMEZ LÓPEZ, J.M., *La relación laboral del empleo público. Estudio de su régimen jurídico tras el Estatuto Básico del Empleado Público*, Civitas, Madrid, 2009.
- IZQUIERDO HERNÁNDEZ, F.J. y MOLINA GARCÍA, M., *La laborización de los funcionarios públicos*, Colección Laboral, n. 34, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *El personal directivo en la Administración Local*, Estudios de Relaciones Laborales, n. 4, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2009.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA MENDIETA, M. y PALOMAR OLMEDA, A., *La dirección pública profesional en España*, Marcial Pons - IVAP, Madrid-Barcelona, 2009.
- PALMIERI, A., *Il rapporto di pubblico impiego*, Pirola Editore, Milan, 1992.

---

21 PALMIERI, A., *Il rapporto di pubblico impiego*, Pirola Editore, Milan, 1992, p. 2.

PALOMAR OLMEDA, A., *El despido colectivo en las administraciones y entes públicos. Marco general, causas y procedimiento*, Estudios de Relaciones Laborales, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2013.

RODRÍGUEZ ARANA, J., "O Dereito fundamental á boa administración na Constitución española e na Unión Europea", *Revista Galega de Administración Pública*, n. 40, julio-diciembre 2010.

SAINT-JOURS, Y., *Manuel de Droit du travail dans le secteur public*, LGDJ, París, 1986.

SALA FRANCO, T., *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la Función Pública*, Ed. MAP, Madrid, 1989.

SUBIRATS HUMET, J., *Análisis de políticas públicas y eficacia en la Administración*, MAP, Madrid, 1989.

regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público



O desenvolvemento legislativo do Estatuto básico do empregado público en tempos de crise: a nova Lei do emprego público de Galicia

## El desarrollo legislativo del Estatuto Básico del Empleado Público en tiempos de crisis: la nueva Ley del Empleo Público de Galicia

Developing the Basic Statute of the Public Employee in times of crisis: the new Act on Galician Civil Service

49  
Regap

LUIS MÍGUEZ MACHO

Profesor titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Santiago de Compostela (Galicia, España)  
luis.miguez@usc.es

Recibido: 29/07/2015 | Aceptado: 04/11/2015

Regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

**Resumo:** *O presente traballo pretende ofrecer unha visión xeral da Lei 2/2015, do 29 de abril, do emprego público de Galicia, que se ditou para desenvolver o Estatuto básico do empregado público no ámbito das competencias legislativas da Comunidade Autónoma de Galicia. Para iso abórdanse en primeiro lugar as cuestións xerais da lei (antecedentes, estrutura e obxecto e ámbito de aplicación), expóñense a continuación as principais novidades que a mesma introduce no réxime do emprego público das administracións públicas galegas e remátase cunhas reflexións conclusivas sobre as dificultades que o desenvolvemento do Estatuto Básico supón en tempos de crise económica e de financiamento do sector público.*

**Palabras clave:** *emprego público, función pública, Comunidade Autónoma de Galicia, Estatuto básico do empregado público.*

**Resumen:** *El presente trabajo pretende ofrecer una visión general de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia, que se ha dictado para desarrollar el Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma de Galicia. Para ello se abordan en primer lugar las cuestiones generales de la ley (antecedentes, estructura y objeto y ámbito de aplicación), se exponen a continuación las principales novedades que la misma introduce en el régimen del empleo público de las administraciones públicas gallegas y se finaliza con unas reflexiones conclusivas sobre las dificultades que el desarrollo del Estatuto Básico supone en tiempos de crisis económica y de financiación del sector público.*

**Palabras clave:** *empleo público, función pública, Comunidad Autónoma de Galicia, Estatuto Básico del Empleado Público.*

**Abstract:** *This paper aims to provide an overview of the Act 2/2015, of April 29th, on Galician civil service, approved to develop the Spanish basic statute of the public employee within the sphere of legislative powers of the Autonomous Community of Galicia. For this purpose, first the general issues of the Act (history, structure, purpose and scope) are discussed, then the main changes introduced into the system of Galician civil service are presented and finally the*

*paper ends with some concluding reflections on the difficulties that the development of the Spanish basic statute of the public employee implies in times of economic and public sector financing crisis.*

**Keywords:** *civil service, public employees, Autonomous Community of Galicia, Spanish basic statute of the public employee.*

**Índice:** *1 Introducción. 2 Cuestiones generales. 2.1 Antecedentes. 2.2 Estructura. 2.3 Objeto y ámbito de aplicación. 3 Principales novedades. 3.1 Los órganos administrativos competentes en materia de personal. 3.2 Las clases de personal. En especial, el personal directivo. 3.3 La organización del empleo público: la compleja reconfiguración de los cuerpos y escalas del personal funcionario de la comunidad autónoma. Los planes de ordenación de recursos humanos. 3.4 El código de conducta de los empleados públicos. 3.5 El nuevo régimen de carrera horizontal de los funcionarios y la evaluación del desempeño. 3.6 Las novedades en materia de provisión y remoción de puestos de trabajo. 3.7 La sistematización de los supuestos de reducción de jornada, permisos y licencias del personal funcionario. 3.8 El nuevo sistema de retribuciones complementarias del personal funcionario. La supresión del plus de altos cargos. 3.9 Las situaciones administrativas del personal funcionario de carrera. 3.10 La legalización del régimen disciplinario. 3.11 Las especialidades del personal propio de las entidades locales. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía.*

## 1 Introducción

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, pretende establecer un marco normativo común para todos los empleados públicos sobre un doble fundamento competencial que delimita de modo distinto las posibilidades de desarrollo autonómico del mismo. Por una parte, es legislación básica estatal sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictada al amparo del artículo 149, apartado primero, décimo octava, de la Constitución; por otra parte, los preceptos aplicables al personal laboral al servicio de las administraciones públicas son legislación laboral, de competencia exclusiva estatal conforme al artículo 149, apartado primero, séptima, de la Constitución<sup>1</sup>.

En su condición de legislación básica estatal, el estatuto presenta la característica, poco frecuente en este tipo de normas, de que únicamente contiene disposiciones de carácter básico, con lo cual su desarrollo no sólo tiene que ser llevado a cabo por el legislador autonómico, sino también por el legislador estatal para su propio ámbito<sup>2</sup>. Como consecuencia de ello, según subraya la exposición de motivos del estatuto, el régimen de la función pública estatal deja de ser un modelo de referencia y cada uno de los legisladores competentes en este terreno está llamado a diseñar su modelo de organización y gestión del empleo público.

Además, muchos de sus preceptos incluyen principios u opciones de regulación que no son directamente aplicables y que sólo adquirirán plena vigencia con su desarrollo<sup>3</sup>. En esas materias, mientras no se produzca el desarrollo del estatuto, la legislación anterior sigue en vigor, así como, en general, las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos, siempre que no se opongan a lo establecido en aquél<sup>4</sup>. Por el contrario,

---

1 Disposición final primera del Estatuto Básico del Empleado Público.

2 Artículo 6 del Estatuto Básico del Empleado Público.

3 Dentro del título III, el capítulo II (derecho a la carrera profesional y a la promoción interna, la evaluación del desempeño) y el capítulo III (derechos retributivos), excepto el artículo 25, apartado segundo (reconocimiento de trienios a los funcionarios interinos), y, en relación con este capítulo, la disposición final tercera, apartado segundo (limitaciones al reconocimiento de la compatibilidad); en el título V, el capítulo III (provisión de puestos de trabajo y movilidad); y la disposición adicional segunda (régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal).

4 Disposición final cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público.

el resto del texto es directamente aplicable, con la consecuencia de que la legislación anterior que lo contradiga debe entenderse derogada o, en su caso, desplazada por el mismo.

Sin embargo, transcurridos ya ocho años desde la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público, las leyes dictadas para desarrollarlo de manera íntegra son muy escasas: tan sólo tres comunidades autónomas han llevado a cabo ese desarrollo completo mediante leyes específicas (Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la función pública valenciana, Ley 4/2011, de 10 de marzo, del empleo público de Castilla-La Mancha, y Ley 13/2015, de 8 de abril, de función pública de Extremadura), a la que ahora se suma Galicia con la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia. Es curioso constatar que el legislador estatal sigue a día de hoy sin desarrollar el Estatuto Básico del Empleado Público para su propio ámbito.

Con el presente trabajo se intenta tan sólo ofrecer una visión general de la nueva Ley del Empleo Público de Galicia, que, obviamente, necesitaría de un comentario detallado que se escapa por completo a las posibilidades de un artículo de revista. Para ello se abordarán en primer lugar las cuestiones generales de la ley (antecedentes, estructura y objeto y ámbito de ampliación), para exponerse a continuación las novedades que introduce en el régimen del empleo público de las administraciones públicas gallegas en relación con las siguientes materias, que se han seleccionado por ser aquellas donde las modificaciones son más relevantes: órganos administrativos competentes en materia de personal; clases de personal, con especial atención al personal directivo; organización del empleo público y, en particular, la compleja reconfiguración que se lleva a cabo de los cuerpos y escalas del personal funcionario de la comunidad autónoma, así los nuevos planes de ordenación de recursos humanos; código de conducta de los empleados públicos; el nuevo régimen de carrera horizontal de los funcionarios y la evaluación del desempeño; las novedades en materia de provisión y remoción de puestos de trabajo; la sistematización de los supuestos de reducción de jornada, permisos y licencias del personal funcionario; el nuevo sistema de retribuciones complementarias del personal funcionario y la supresión del llamado “plus de altos cargos”; situaciones administrativas del personal funcionario de carrera; la legalización del régimen disciplinario; y, por último, las especialidades del personal propio de las entidades locales.

Regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

## 2 Cuestiones generales

### 2.1 Antecedentes

Como recuerda la exposición de motivos de la Ley del Empleo Público de Galicia, la comunidad autónoma ejerció por primera vez con carácter general las competencias legislativas de que dispone en materia de régimen estatutario de sus funcionarios<sup>5</sup> a través de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia. Esta ley fue objeto de innumerables modificaciones que desembocaron en la aprobación de un texto refundido por el Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo, el cual ha estado vigente hasta ahora, no sin haber experimentado, a su vez, diversas reformas. Aunque algunas de las últimas reformas adaptaron ya parcialmente el régimen jurídico de la función pública gallega a las previsiones del Estatuto Básico del Empleado Público, las novedades que éste aporta son de tal entidad que incluso esas

<sup>5</sup> Véase el artículo 28 del Estatuto de Autonomía.

modificaciones se han ido introduciendo en el entendimiento de que tendrían un carácter provisional hasta que se estuviese en disposición de presentar ante el Parlamento de Galicia un proyecto de ley que desarrollara globalmente el estatuto. Además, el texto refundido de la Ley de la Función Pública de Galicia nació con la importante rémora de que la disposición final primera de la Ley 13/2007, de 27 de julio, de modificación de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, autorizó al gobierno gallego para que aprobase un decreto legislativo que contuviese un texto único en el que se recogiese la Ley 4/1988 y las sucesivas modificaciones realizadas a la misma, pero olvidó incomprensiblemente incluir la facultad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que debían ser refundidos, con lo que el resultado de la refundición no fue todo lo útil que podría haber sido.

A pesar del tiempo que ha tardado en aprobarse la nueva Ley del Empleo Público de Galicia, los trabajos para su elaboración comenzaron inmediatamente después de la publicación del Estatuto Básico del Empleado Público. Por Orden de la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de 27 de julio de 2007<sup>6</sup>, se constituyó una Comisión para el estudio y preparación de la Ley de la Función Pública de Galicia, que plasmó sus conclusiones en un volumen de *Documentos para a reforma da función pública*<sup>7</sup>. El cambio de gobierno autonómico acaecido en abril de 2009 no detuvo el proceso de elaboración de la nueva ley, y en septiembre de ese mismo año, la Dirección General de la Función Pública de la Xunta de Galicia encargó a la Universidad de Santiago de Compostela un estudio sobre la adaptación del régimen jurídico de los empleados públicos de la Xunta de Galicia al Estatuto Básico del Empleado Público, que dio lugar a un primer borrador de anteproyecto.

Sin embargo, a partir de ese momento la elaboración de la nueva ley, aunque nunca se llegó a abandonar del todo, se fue dilatando, entre otros motivos por la incidencia en el ámbito del empleo público de la grave crisis económica y de financiación del sector público que se desató en aquel periodo<sup>8</sup>. Hubo que esperar a abril de 2013 para que se hiciese público un primer anteproyecto de la Ley del Empleo Público de Galicia, cuya tramitación se paralizó de nuevo y no se reanudó hasta el verano de 2014. Finalmente, el Consello de la Xunta de Galicia aprobó en su reunión de 4 de diciembre de 2014 el proyecto de la Ley del Empleo Público de Galicia, que tuvo entrada en el Parlamento de la comunidad autónoma el 19 de ese mes. La tramitación parlamentaria de la norma fue relativamente rápida, a pesar del amplio número de enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios; de ellas se incorporaron las 37 formuladas por el Grupo Parlamentario Popular de Galicia en el gobierno y algunas de las propuestas por los grupos de la oposición<sup>9</sup>. Así, el 28 de abril de 2015 se debatió el dictamen de la comisión en el pleno del Parlamento y se aprobó definitivamente la ley, que fue publicada en el *Diario Oficial de Galicia* el 4 de mayo de 2015 y entró en vigor en lo que respecta a la mayor parte de su articulado veinte días después<sup>10</sup>.

---

6 *Diario Oficial de Galicia* n. 150 de 2007, de 3 de agosto.

7 Xunta de Galicia, 2008.

8 Sobre la incidencia que la crisis ha tenido en el desarrollo legislativo del Estatuto Básico del Empleado Público, véanse las reflexiones de PALOMAR OLMEDA, A., "Impasse y deterioro del marco jurídico. ¿Habrà que cambiar el EBEP antes de aplicarlo?", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n. 3, 2012, pp. 78-93.

9 El expediente de la tramitación parlamentaria de la norma, que lleva el n. 09/PL-000024, puede consultarse íntegramente en la página web del Parlamento de Galicia <http://www.parlamentodegalicia.es>.

10 Disposición final quinta, apartado primero, de la Ley del Empleo Público de Galicia.

## 2.2 Estructura

El texto de la Ley del Empleo Público de Galicia finalmente aprobado consta de exposición de motivos, 212 artículos, 11 disposiciones adicionales, 15 transitorias, 2 derogatorias y 5 finales. Está estructurada en 10 títulos según un criterio rigurosamente sistemático, que se puede considerar más acertado que el seguido por el Estatuto Básico del Empleado Público.

El título I<sup>11</sup> aborda el objeto, principios y ámbito de aplicación de la ley. El título II, el más breve de la ley<sup>12</sup>, trata de los órganos administrativos competentes en materia de personal, distinguiendo en dos capítulos separados la Administración general de la comunidad autónoma, por un lado, y las entidades locales y las universidades públicas gallegas por otro. El título III<sup>13</sup> aborda las clases de personal, separando en capítulos distintos los empleados públicos y el personal directivo, y dentro de los primeros, en las secciones correspondientes, las cuestiones generales, el personal funcionario de carrera, el personal funcionario interino, el personal laboral y el personal eventual. El título IV<sup>14</sup> regula la organización del empleo público, con dos capítulos: uno sobre la estructura del empleo público, dividido, a su vez, en dos secciones relativas a la ordenación de los puestos de trabajo y a la ordenación de los empleados públicos, y otro sobre la planificación del empleo público.

Terminadas todas estas cuestiones previas, el título V de la ley<sup>15</sup> desarrolla la adquisición y pérdida de la relación de servicio en tres capítulos, relativos a la selección de los empleados públicos, la adquisición de la relación de servicio y la pérdida de la relación de servicio. A continuación, en el título VI<sup>16</sup> se pasa a regular los derechos y deberes individuales de los empleados públicos. Este título, el más extenso y complejo de la ley, se estructura en cinco capítulos: disposiciones generales; promoción profesional y evaluación del desempeño<sup>17</sup>; movilidad del personal funcionario<sup>18</sup>; jornada de trabajo, permisos, licencias y vacaciones<sup>19</sup>; y derechos económicos y protección social<sup>20</sup>.

La siguiente cuestión que regula la ley, en su título VII, son los derechos de ejercicio colectivo de los empleados públicos<sup>21</sup>. Aquí se incluyen, después de un capítulo de disposiciones generales, los correspondientes capítulos relativos a la negociación colectiva, la representación y participación institucional del personal funcionario, la solución extrajudicial de conflictos colectivos y al derecho de reunión de los empleados públicos. Con esto se llega al título VIII,

11 Artículos 1 al 12.

12 Artículos 13 al 19.

13 Artículos 20 al 36.

14 Artículos 37 al 48.

15 Artículos 49 al 70.

16 Artículos 71 al 149.

17 Dividido en dos secciones, sobre carrera profesional y promoción interna, por un lado, y evaluación del desempeño, por otro.

18 Con cinco secciones sobre disposiciones generales, procedimientos ordinarios de provisión de puestos de trabajo por los funcionarios de carrera, procedimiento extraordinario de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios de carrera, movilidad forzosa y movilidad interadministrativa.

19 Con secciones para la jornada de trabajo del personal funcionario, los permisos retribuidos del personal funcionario, los permisos del personal funcionario por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, las licencias del personal funcionario, las vacaciones del personal funcionario y la jornada de trabajo, permisos, licencias y vacaciones del personal laboral.

20 Con dos secciones sobre retribuciones, por una parte, y Seguridad Social y derechos pasivos, por otra.

21 Artículos 147 al 163.

sobre situaciones administrativas<sup>22</sup>. Una vez expuestas en el capítulo inicial las disposiciones generales, se dedica un capítulo a cada una de las situaciones contempladas por la ley: servicio activo, servicios especiales, servicio en otras administraciones públicas, excedencia voluntaria, excedencia forzosa y suspensión de funciones. El régimen disciplinario se aborda en el título IX<sup>23</sup>, en cinco capítulos sobre disposiciones generales, faltas disciplinarias, sanciones disciplinarias, procedimiento disciplinario y extinción de la responsabilidad disciplinaria.

Por último, el título X<sup>24</sup> recoge las especialidades del personal al servicio de las entidades locales, sin división en capítulos, dada la brevedad del mismo.

Esta ordenada estructura de la ley debería contribuir a su mejor aplicación, al permitir localizar con facilidad dentro del texto la ubicación de la regulación de los distintos aspectos del régimen jurídico del personal al servicio de las administraciones públicas gallegas.

### 2.3 Objeto y ámbito de aplicación

Como se ha dicho, el título I de la ley define el objeto, los principios informadores y el ámbito de aplicación de la misma. Trasladándose al ámbito autonómico el espíritu del Estatuto Básico del Empleado Público, se establece un marco común para el empleo público de todas las administraciones públicas a las que se extienden las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma de Galicia: la propia Administración general de la comunidad autónoma, las entidades locales gallegas, las entidades públicas instrumentales del sector público autonómico de Galicia, las entidades públicas instrumentales vinculadas o dependientes de las entidades locales gallegas y las universidades públicas gallegas<sup>25</sup>.

En lo que se refiere a la Administración autonómica, la nueva ley ajusta su terminología a la que utiliza la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia. De esta manera, se habla ya de Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y los entes instrumentales vinculados o dependientes de la misma se definen por remisión a la letra a) del artículo 45 de la Ley 16/2010, es decir, como “entidades públicas instrumentales del sector público autonómico de Galicia”, que engloban organismos autónomos, agencias autonómicas, entidades públicas instrumentales y consorcios autonómicos. La disposición adicional tercera equipara a las entidades públicas instrumentales del sector público autonómico: el Consejo Económico y Social de Galicia, el Consejo Gallego de Relaciones Laborales y los demás organismos públicos a los que se les reconozca expresamente por una ley la independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Xunta de Galicia, sin perjuicio de las especialidades establecidas por su normativa específica para hacer plenamente efectiva la mencionada independencia o autonomía.

La aplicación de la ley al personal funcionario de la Administración autonómica sólo tiene tres especialidades, de las cuales las dos primeras derivan del Estatuto Básico del Empleado Público: en relación con el personal investigador, se prevé la posibilidad de que en la aplicación

---

22 Artículos 164 al 182.

23 Artículos 183 al 199.

24 Artículos 200 al 212.

25 Artículo 4, apartado primero.

al mismo de la nueva ley se puedan dictar normas singulares para adecuarla a sus peculiaridades<sup>26</sup>; en relación con el personal docente dependiente de la Administración general de la comunidad autónoma y el personal estatutario del Servizo Galego de Saúde, se reafirma su pleno sometimiento a la nueva ley<sup>27</sup>, salvo en lo relativo a carrera profesional y promoción interna, retribuciones complementarias y movilidad voluntaria entre administraciones públicas, aunque se deja abierta la posibilidad de que su normativa específica regule también “las demás especialidades de su régimen jurídico”<sup>28</sup>; por último, el régimen jurídico del personal que presta servicios en el Consello Consultivo de Galicia se equipara sustancialmente al del personal de los órganos estatutarios (a pesar de que el Consello Consultivo no tiene esa condición en la actualidad), lo que supone que prevalece la normativa reguladora del órgano sobre la Ley del Empleo Público de Galicia, que sólo se le aplica supletoriamente<sup>29</sup>.

En cuanto a la Administración local, en el ámbito de aplicación de la nueva ley se incluyen tanto las entidades locales gallegas como las entidades públicas instrumentales vinculadas o dependientes de las mismas<sup>30</sup>. El artículo 7 de la nueva ley matiza que el personal funcionario de la Administración local se rige en primer lugar, como no podía ser de otra forma, por la legislación básica estatal que le resulte aplicable, pero el resto de su régimen jurídico es el establecido por la propia Ley del Empleo Público de Galicia. Esto no es una novedad, pues ya se preveía en el artículo 3, apartado segundo, del texto refundido de la Ley de la Función Pública de Galicia, pero la innovación radica en que la redacción de la Ley del Empleo Público de Galicia está pensada para facilitar su aplicación a todas las administraciones incluidas en su ámbito de aplicación, frente a lo que ocurría con el texto anterior, centrado en la práctica en la Administración autonómica. En esta misma línea, la nueva ley contiene un título X con algunas especialidades dirigidas a este tipo de personal, a las que se hará referencia en el epígrafe correspondiente de este trabajo.

Algo parecido sucede con el personal funcionario de administración y servicios de las universidades públicas gallegas, al que el texto refundido de la Ley de la Función Pública de Galicia y sus disposiciones de desarrollo sólo se les aplicaban de manera supletoria, en virtud del artículo 3, apartado sexto, del primero, pero que ahora queda plenamente sujeto a la nueva Ley del Empleo Público de Galicia. El artículo 8 deja claro que el personal que nos ocupa se rige por ésta salvo en lo expresamente regulado por la legislación orgánica universitaria y sus disposiciones de desarrollo<sup>31</sup>.

26 Artículo 5.

27 En la línea del Estatuto Básico del Empleado Público, el personal estatutario del Servizo Galego de Saúde se equipara a efectos de la aplicación de la nueva ley al personal funcionario de carrera, aunque se matiza que siempre que se trate de personal estatutario fijo (artículo 6, apartado tercero).

28 Artículo 6, apartado segundo.

29 Artículo 11, cuya redacción procede de una enmienda del Grupo Parlamentario Popular de Galicia (en concreto, la n. 1). Correlativamente, esto ha llevado a que la disposición final cuarta modifique el artículo 29 de la Ley 3/2014, de 24 de abril, del Consello Consultivo de Galicia (enmienda n. 27 del Grupo Parlamentario Popular de Galicia).

30 Organismos autónomos locales y entidades públicas empresariales locales, regulados por el artículo 85 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

31 Sobre la aplicación de la legislación general del empleo público al personal al servicio de las universidades públicas, véase GÓMARA HERNÁNDEZ, J.L., “El Estatuto Básico del Empleado Público y el Personal de Administración y Servicios de las Universidades Públicas”, *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, n. 25, 2007, pp. 67-94, y CASTILLO BLANCO, F.A., “El Estatuto Básico del Empleado Público y el régimen del personal al servicio de las universidades públicas”, *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Civitas, Madrid, 2009, pp. 311-368.

Mención aparte merece el personal laboral al servicio de las Administraciones públicas, respecto al cual se trasladan las disposiciones del Estatuto Básico del Empleado Público que unifican ciertos aspectos de su régimen jurídico con el del personal funcionario, reduciéndose de esta manera desigualdades difíciles de justificar en dos clases de personal que tienen la condición común de empleados públicos<sup>32</sup>.

En cuanto a las exclusiones del ámbito de aplicación de la nueva ley, la disposición adicional segunda, apartado primero, señala que el personal al servicio de las entidades del sector público autonómico y local no incluidas en el ámbito de aplicación de la ley (es decir, las sociedades mercantiles y las fundaciones del sector público) queda sometido únicamente a las previsiones de ésta sobre principios de selección, acceso al empleo público de las personas con discapacidad, principios de actuación, deberes y código de conducta, en la misma línea de lo que establece la disposición adicional primera del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>33</sup>. Lo mismo ocurre con las entidades instrumentales adscritas a la Consellería de Sanidade y al Servizo Galego de Saúde, que se rigen en materia de personal por la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, y por su normativa específica, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones antes mencionadas de la Ley del Empleo Público de Galicia.

Por lo que se refiere al personal de los órganos estatutarios<sup>34</sup>, la Ley del Empleo Público de Galicia sólo se le aplica directamente por remisión de su legislación específica; en todo lo demás es de aplicación supletoria<sup>35</sup>. Finalmente, en el caso del personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia en Galicia se produce, por imperativo del régimen constitucional de distribución de competencias, una exclusión prácticamente total del ámbito de aplicación de la ley<sup>36</sup>.

32 Artículo 9. La regulación del personal laboral al servicio de las administraciones públicas por la legislación autonómica de desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público genera algunos problemas, de los que me he ocupado en MÍGUEZ MACHO, L., "Objeto y ámbito de aplicación de la legislación autonómica de la función pública tras el Estatuto Básico del Empleado Público: el caso de Galicia", *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto Básico del Empleado Público*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2009, pp. 329-341. El alcance del Estatuto respecto de esta clase de personal es distinto que respecto de los funcionarios, pues no se trata de normativa básica estatal que consienta su desarrollo por parte de las comunidades autónomas, sino de legislación de competencia exclusiva estatal en el ámbito de la cual a aquéllas sólo les quedan facultades ejecutivas. No obstante, por las propias características del Estatuto, algunas de sus disposiciones aplicables al personal laboral necesitan de un cierto desarrollo para su plena eficacia. Así, es preciso distinguir dos supuestos:

- En ocasiones, el Estatuto se remite al régimen de los funcionarios públicos, como ocurre con la regulación de la jornada de trabajo, los permisos y las vacaciones del personal laboral, conforme al artículo 51, o permite la remisión al incluso por las normas convencionales, como es el caso de las situaciones administrativas, conforme al artículo 92, a lo que hay que añadir la aplicación supletoria del régimen de provisión de puestos de trabajo y de la movilidad de los funcionarios, conforme al artículo 83. Como es evidente que las comunidades autónomas disponen de facultades para completar o desarrollar el régimen de los funcionarios en esas materias, pueden incidir indirectamente en el régimen del personal laboral.
- En otros casos, el Estatuto establece normas directamente aplicables al personal laboral: los derechos de los artículos 14 y 15, los deberes y el código de conducta de los artículos 52, 53 y 54, los principios y requisitos del acceso al empleo público de los artículos 55 y 56, la composición de los órganos de selección y los sistemas selectivos de los artículos 60 y 61, y el régimen disciplinario. Aquí no cabe desarrollo autonómico, salvo en lo relativo a los aspectos organizativos y a los procedimentales que atiendan a esas especialidades organizativas.

33 Sobre el régimen jurídico aplicable al personal de este tipo de entidades, véase CORDERO GONZÁLEZ, J., "«Los olvidados»: régimen aplicable al personal de las entidades del sector público no incluidas en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, vol. 1, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009, pp. 127-143, y DOMINGO ZABALLOS, M.J., "Notas sobre la disposición adicional primera del Estatuto Básico del Empleado Público: los principios de aplicación a todo el personal del sector público", *Tribuna social*, n. 236-237, 2010, pp. 21-36.

34 La disposición adicional primera, letra a), de la Ley del Empleo Público de Galicia aclara que se consideran órganos estatutarios al Parlamento de Galicia, el Valedor do Pobo, el Consello da Cultura Galega y el Consello de Contas.

35 Artículo 10.

36 Artículo 12.

## 3 Principales novedades

### 3.1 Los órganos administrativos competentes en materia de personal

El título II enuncia las atribuciones que corresponden a los distintos órganos administrativos competentes en materia de personal. En lo que atañe a la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y a las entidades públicas instrumentales del sector público autonómico, la ley intenta recopilar y sistematizar las competencias de los órganos responsables en la materia: en primer lugar, el Consello de la Xunta de Galicia; en segundo lugar, las consellerías competentes en materia de función pública, administraciones públicas y presupuestos; en tercer lugar, las consellerías en relación con el personal que presta servicios en las mismas y, muy particularmente, el de los cuerpos y escalas adscritos a ellas; y, finalmente, la Comisión de Personal.

Interesa destacar en particular las atribuciones que en materia de personal se les asignan a las consellerías competentes en materia de administraciones públicas y de presupuestos. La primera, según el artículo 15 de la ley, se encarga de mantener la adecuada coordinación con los órganos competentes en materia de personal de las demás administraciones públicas; ejerce las competencias relativas a la inspección, evaluación, auditoría, control y mejora del funcionamiento de los órganos, servicios y unidades; ejerce también las competencias relativas a la formación de los empleados públicos de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y de las entidades públicas instrumentales del sector público autonómico; y vigila el cumplimiento de la normativa vigente en materia de jornada, horario, permisos y licencias del personal. Asimismo, en el ámbito del empleo público local, ejerce las competencias que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma de Galicia respecto del personal funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional y designa a las personas representantes de la comunidad autónoma en los tribunales calificadoros de procesos selectivos de personal para las entidades locales.

La segunda, cuyo papel en relación con el empleo público se ha visto potenciado por el escenario de crisis de los últimos años y por la constitucionalización de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, según el artículo 16, propone al Consello de la Xunta las directrices a las que deberán ajustarse los gastos de personal de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y de las entidades públicas instrumentales del sector público autonómico y, de forma específica, la valoración, para sus efectos retributivos, de los puestos de trabajo previamente clasificados; emite informe, conjuntamente con la consellería competente en materia de función pública y con carácter previo a la extensión y adhesión a otros convenios colectivos vigentes, sobre retribuciones salariales y, en general, sobre cualquier autorización de mejoras retributivas individuales o colectivas; informa los planes de ordenación de recursos humanos, así como las previsiones y medidas que se deriven de los mismos y que tengan incidencia en el gasto público; y, por último y en general, autoriza cualquier medida relativa al personal que pueda suponer modificaciones en el gasto.

La Comisión de Personal se mantiene en el artículo 18 de la ley como órgano colegiado (sin la calificación ya como órgano de carácter técnico) de coordinación y asesoramiento en materia de personal de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y de las entidades públicas instrumentales del sector público autonómico, aunque sus funciones,

Regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

más limitadas que en la legislación anteriormente vigente, se circunscriben a las que en la práctica venía desempeñando<sup>37</sup>.

En cambio, se prescinde del Consello Galego da Función Pública como órgano superior de coordinación en materia de personal. La exposición de motivos de la ley señala que se trata de una medida de simplificación administrativa, aunque lo cierto es que el Consejo nunca se había llegado a constituir; la idea del legislador es que la finalidad de contar con un foro general de debate y negociación sobre el empleo público gallego se vea cubierta por la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas Gallegas prevista en el título VII de la propia ley, en la línea de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas regulada por el artículo 36, apartado primero, del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>38</sup>. La diferencia significativa es que el Estatuto Básico constituye directamente esa Mesa General de Negociación, mientras que el artículo 152, apartado primero, de la Ley del Empleo Público de Galicia sólo contempla que “podrá constituirse” la Mesa General gallega, con lo que su destino bien puede acabar siendo el mismo que el del *non nato* Consello Galego da Función Pública.

### 3.2 Las clases de personal. En especial, el personal directivo

El título III de la Ley del Empleo Público de Galicia se ocupa de las clases de personal, distinguiendo entre los empleados públicos y el personal directivo y, a su vez, dentro de los primeros, entre los funcionarios de carrera, los funcionarios interinos, el personal eventual y el personal laboral.

En relación con el personal funcionario, importante novedad de la ley es que desarrolla la previsión del artículo 9, apartado segundo, *in fine*, del Estatuto Básico del Empleado Público, según el cual “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, *en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración pública se establezca*”<sup>39</sup>. Así, el artículo 22, apartado segundo, de la Ley del Empleo Público de Galicia especifica los puestos de trabajo que las relaciones de puestos de trabajo tienen que reservar de manera necesaria al personal funcionario por comportar el ejercicio de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales<sup>40</sup>, lo que no impide que el apartado

---

37 Fijar criterios generales en las materias que sean objeto de negociación en relación con el personal dependiente de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y de las entidades públicas instrumentales del sector público autonómico, ser oída y prestar su apoyo en la elaboración de los proyectos de disposiciones y actos de carácter general referentes al personal, así como en la elaboración de las bases generales de las convocatorias de pruebas selectivas de acceso para plazas vacantes y concursos de méritos para provisión de puestos de trabajo, emitir informe a petición de los órganos ejecutivos competentes en materia de personal y ser informada de los expedientes disciplinarios que impliquen separación del servicio de personal funcionario de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia.

38 Sobre las mesas de negociación conjuntas de personal funcionario y laboral, véase MARÍN ALONSO, I., “La negociación colectiva conjunta del personal laboral y funcionario en el Estatuto Básico del Empleado Público”, *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009, pp. 709-726.

39 Sobre esta reserva de funciones, véase FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., “El Estatuto Básico del Empleado Público y la regulación de las funciones reservadas al funcionario público”, *Revista española de derecho administrativo*, n. 139, 2008, pp. 475-500.

40 - Puestos que tengan atribuidas funciones que impliquen el ejercicio de autoridad, fe pública o asesoramiento legal, entendiéndose que implican ejercicio de autoridad las funciones de policía administrativa, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse por norma

tercero del artículo mantenga el principio general de que los puestos de trabajo en las administraciones públicas deben ser desempeñados por personal funcionario. La disposición transitoria primera, en desarrollo de la disposición transitoria segunda del Estatuto Básico del Empleado Público, establece las previsiones necesarias para hacer posible la funcionarización del personal laboral fijo que realiza funciones o desempeña puestos de trabajo de personal funcionario, a fin de regularizar una situación insostenible en el marco de la nueva legislación del empleo público<sup>41</sup>.

Como complemento de lo anterior, el artículo 26, apartado tercero, de la Ley del Empleo Público de Galicia establece también las actividades o puestos que pueden ser desempeñados por personal laboral, manteniendo los criterios de la precedente legislación gallega de la función pública, pero con dos relevantes novedades: los puestos de trabajo en las entidades públicas instrumentales pasan a regirse por los mismos principios que los de las demás administraciones públicas, es decir, ya no se contempla que puedan ser provistos con carácter general con personal laboral, y los puestos de prestación directa de servicios sociales y protección de la infancia se funcionarizan.

Esto último ha de ponerse en relación con la creación por la disposición adicional novena de la ley de las nuevas escalas de administración especial de la comunidad autónoma de facultativos de servicios sociales, técnicos facultativos de servicios sociales y agentes técnicos facultativos de servicios sociales, remitiéndose al desarrollo reglamentario la regulación de la estructura administrativa, las funciones de los puestos de trabajo y las condiciones de acceso a las mismas para el personal funcionario de carrera o el personal laboral fijo de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia que esté en posesión de la titulación requerida en cada caso y que supere el correspondiente proceso selectivo<sup>42</sup>. Asimismo, la disposición transitoria segunda garantiza que, mientras ese desarrollo no se lleve a cabo, los puestos de prestación directa de servicios sociales y protección de la infancia puedan seguir siendo desempeñados y provistos con personal laboral.

La regulación del personal funcionario interino presta especial atención a la delimitación de los supuestos en los que puede ser nombrado y a su cese, sin entrar en la delicada cuestión de la progresiva extensión al mismo de muchos de los derechos del personal funcionario de carrera, propiciada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>43</sup>. Por su parte, en lo que respecta al personal eventual se sigue una orientación restrictiva, que en el ámbito de la Administración general de la comunidad autónoma implica su limitación

---

con rango de ley.

- Puestos que tengan atribuidas funciones que impliquen la realización de tareas de inspección, fiscalización o control, quedando en particular reservados al personal funcionario aquellos puestos con funciones que impliquen la realización de tareas de fiscalización interna y control de la gestión económico-financiera y presupuestaria.
- Puestos que tengan atribuidas funciones que impliquen la realización de tareas de contabilidad y tesorería.
- Puestos que tengan atribuidas funciones que impliquen la realización de tareas en materia de exacción de tributos.
- Puestos que tengan atribuidas competencias para dictar actos de incoación, instrucción o resolución de los procedimientos administrativos.
- Puestos que tengan atribuidas funciones de inscripción, anotación y cancelación de datos en los registros administrativos.

41 Sobre los procesos de funcionarización en el marco del Estatuto Básico del Empleado Público, véase María ALAMEDA CASTILLO, T., "Una vía de consolidación del empleo público: los procesos de funcionarización", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, vol. 1, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009, pp. 403-421.

42 Disposición final segunda.

43 Sobre la influencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de empleo público, véase ORDÓÑEZ SOLÍS, D., "Empleados públicos, Administraciones Españolas y Jurisprudencia Europea", *Actualidad Administrativa*, n. 3, 2012.

únicamente a las tareas de asesoramiento especial o apoyo a los miembros del Consello de la Xunta de Galicia<sup>44</sup> y la prohibición expresa de su nombramiento por las entidades públicas instrumentales del sector público autonómico<sup>45</sup>. Asimismo, es de destacar que el artículo 29, apartado segundo, de la ley contiene una definición de lo que se deba entender por las funciones de confianza o asesoramiento especial propias de esta clase de personal, que consistirían en el asesoramiento vinculado al desempeño y planteamiento de estrategias y propuestas de actuación o difusión en el ámbito de las competencias de la autoridad que efectuó el nombramiento, o apoyo que suponga una colaboración de carácter reservado, siempre que las mismas no estén reservadas a personal funcionario, con el añadido de que implican especial dedicación y disponibilidad horaria.

Por último, novedad fundamental de la Ley del Empleo Público de Galicia es el establecimiento del régimen jurídico esencial del personal directivo profesional, que tendrá que ser completado mediante el pertinente desarrollo reglamentario, que corresponde en exclusiva en el ámbito de aplicación de esta ley al Consello de la Xunta, tal como se desprende del artículo 13, párrafo primero, del Estatuto Básico del Empleado Público. Se sientan así las bases para que en las administraciones públicas gallegas se introduzca una figura bien conocida en muchos países de nuestro entorno, cuya finalidad es profesionalizar las tareas directivas y gerenciales<sup>46</sup>.

Tal como señala la exposición de motivos de la ley, para la correcta interpretación de esta nueva figura hay que partir de que se pretende configurar una verdadera carrera directiva profesional, abierta al personal funcionario de carrera y al personal laboral fijo de las administraciones públicas. Para ello en el artículo 34 se diseñan dos momentos o fases, la primera de adquisición de la condición de personal directivo profesional y la segunda de provisión de los puestos directivos (entendiendo por tales los que así se definan en la correspondiente relación de puestos directivos) de entre las personas que hayan adquirido previamente la mencionada condición, aplicándose en ambas fases los principios de mérito y capacidad y criterios de idoneidad. La única excepción a este régimen se prevé para el caso de las entidades públicas instrumentales, excluidos los organismos autónomos de la comunidad autónoma, en el que se admite que puedan acceder a los concretos puestos directivos (no a la carrera directiva profesional) personas que no tengan la condición de personal directivo profesional, pero que sean seleccionadas de acuerdo con los mismos principios de mérito y capacidad y reúnan análogas condiciones de idoneidad para el desempeño de estas funciones<sup>47</sup>. Por la propia naturaleza de las funciones directivas, el grado de cumplimiento de los objetivos fijados debe ser un criterio determinante tanto para la promoción profesional

44 En concreto, ese asesoramiento especial o apoyo se referiría al desarrollo de la labor política de los miembros del Consello de la Xunta, el cumplimiento de sus cometidos de carácter parlamentario y sus relaciones con las instituciones públicas, los medios de comunicación y las organizaciones administrativas, así como a las actividades protocolarias.

45 Artículo 32, apartado tercero.

46 En concreto, el artículo 33, apartado segundo, de la ley dice que "se entiende por funciones directivas las tareas gerenciales o de dirección o coordinación de unidades administrativas integradas por el número mínimo de efectivos de personal que se determine reglamentariamente. Los puestos que serán cubiertos por esta clase de personal se contemplarán en una relación de puestos directivos de contenido análogo al de la relación de puestos de trabajo". Sobre este tipo de personal, véase VV. AA., "O persoal directivo", *Documentos para a reforma da función pública*, Xunta de Galicia, 2008, pp. 79-103, VV. AA., *El personal directivo en las Administraciones públicas*, Civitas, Madrid, 2011, y MAESO SECO, L.F., *El personal directivo público en España (su régimen jurídico antes y después del EBEP)*, La Ley, Madrid, 2011, así como de este último autor "El personal directivo en las leyes autonómicas de desarrollo del EBEP", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 91, 2011, pp. 283-323.

47 Sobre la cuestión de qué tipo de personal debe ocupar los puestos directivos, véanse las reflexiones de SARMIENTO LARRAURI, J.I., "El personal Directivo: funcionario de carrera o personal eventual o laboral", *Actualidad Administrativa*, n. 6., 2012.

y, en su caso, el nivel retributivo como para la propia permanencia en la carrera directiva, aunque de una manera un tanto incongruente, el artículo 34, apartado sexto, de la ley admite como motivos de cese de los puestos directivos (no de pérdida de la condición de personal directivo profesional) la pérdida de la confianza o las graves y continuadas dificultades de integración en el equipo directivo, apreciadas por el órgano superior jerárquico de aquel del cual el directivo dependa directamente.

También resulta criticable la previsión introducida en la disposición transitoria tercera de la ley de que, mientras no se desarrolle reglamentariamente el nuevo régimen jurídico del personal directivo profesional, tendrán la consideración de puestos directivos en la Administración general de la comunidad autónoma las vicesecretarías generales, las subdirecciones generales, las secretarías territoriales y las jefaturas territoriales, con el añadido de que, cuando estos puestos queden vacantes después de la entrada en vigor de la ley, serán provistos por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública entre personal funcionario de carrera, pues se introduce una indebida confusión entre la carrera directiva profesional y la libre designación como procedimiento de provisión de ciertos puestos de trabajo.

### 3.3 La organización del empleo público: la compleja reconfiguración de los cuerpos y escalas del personal funcionario de la comunidad autónoma. Los planes de ordenación de recursos humanos

El título IV de la ley aborda la organización del empleo público desde el punto de vista de su estructura, que incluye la ordenación de los puestos de trabajo y de los empleados públicos, y desde el de su planificación.

La ordenación de los puestos pivota sobre la relación de puestos de trabajo como instrumento principal, aunque la ley incorpora la novedad de que contempla en su artículo 39 otros instrumentos de ordenación: el aplicable al personal eventual, cuya determinación se remite al reglamento; la plantilla o el catálogo de puestos de trabajo de los centros docentes públicos y de los centros sanitarios públicos; y la plantilla de personal de las entidades públicas instrumentales, que se define como la relación de plazas dotadas presupuestariamente que corresponden a cada una de las categorías profesionales del personal laboral y al personal directivo profesional.

Por su parte, la ordenación de los empleados públicos mantiene para el personal funcionario de carrera los cuerpos y escalas, por una parte, y los grupos de clasificación basados en el nivel de titulación requerido para el acceso a aquellos, por otra. En los cuerpos y agrupaciones profesionales del personal funcionario de carrera de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia se moderniza la definición de sus funciones y se crean tanto el cuerpo de técnicos de carácter facultativo, del nuevo grupo B, como la agrupación profesional del personal funcionario subalterno de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia, a la cual es posible acceder sin titulación académica alguna. En los grupos de clasificación profesional, además de contemplarse los previstos por el Estatuto Básico del Empleado Público, las titulaciones requeridas para el acceso se adaptan a la nueva ordenación de los estudios universitarios y de la enseñanza en general<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> Prudentemente, el artículo 40, apartado tercero, letra d), habilita al Consello de la Xunta para que mediante decreto establezca las titulaciones equivalentes o que sustituyan a las legalmente exigidas cuando se aprueben nuevas titulaciones o se produzcan modificaciones

Esto debe ponerse en relación con las disposiciones adicionales quinta, octava, novena y décima: la quinta mantiene los derechos de los actuales titulados universitarios y profesionales para el acceso a la función pública autonómica; las disposiciones octava y novena recogen las escalas y especialidades de los cuerpos de personal funcionario de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y adaptan las titulaciones exigidas para el acceso a la nueva ordenación de los estudios universitarios estructurada en grandes ramas del conocimiento; y la décima completa la regulación aplicando esa misma estructuración a las titulaciones del anterior sistema de estudios universitarios.

Varias son las novedades que se introducen en las escalas y especialidades de los cuerpos de personal funcionario autonómico, algunas de ellas producto de enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Popular de Galicia en la tramitación parlamentaria de la ley<sup>49</sup>. En la Administración general, se crea la nueva escala de agentes de inspección, del cuerpo administrativo, con tres especialidades<sup>50</sup>. En la Administración especial, que es donde mayores son las modificaciones, se crean sendas escalas de ingenieros e ingenieros técnicos, que engloban como especialidades todas las escalas anteriormente existentes de estos dos tipos de profesiones reguladas; una escala de ciencias en el cuerpo facultativo superior, que engloba como especialidades las antiguas escalas de biólogos y químicos, a la que se añade una nueva de ciencias del mar<sup>51</sup>; las escalas que ya se han mencionado al tratar la funcionarización de los puestos de prestación directa de servicios sociales y protección de la infancia<sup>52</sup>; y, por último, dentro del nuevo cuerpo de técnicos de carácter facultativo, del grupo B, las escalas de delineantes y agentes técnicos en gestión medioambiental, llamadas a sustituir, respectivamente, a las actuales escalas del cuerpo de ayudantes de carácter facultativo (grupo C1) de delineantes y agentes facultativos medioambientales.

En cuanto a los instrumentos de planificación del empleo público, la ley recoge tres: los registros de personal y de puestos de trabajo, los planes de ordenación de recursos humanos y la oferta de empleo público. Los registros de personal y la oferta de empleo público se configuran en términos similares a la legislación vigente hasta ahora; por el contrario los planes de ordenación de recursos humanos sustituyen a los planes de empleo, y la exposición de motivos de la ley destaca con razón que no se trata de un simple cambio de denominación.

Frente a la finalidad que tenían aquéllos de regular empleo en las administraciones públicas, los nuevos planes de ordenación de recursos humanos persiguen un objetivo más ambicioso: proporcionar un instrumento eficaz para la racionalización de la gestión de los recursos humanos en el ámbito del empleo público, con el fin fundamental de detectar y corregir los desequilibrios que puedan existir en la dotación de personal en los distintos ámbitos o sectores de una misma Administración. De ahí que el artículo 47, apartado quinto, de la nueva ley proponga como medidas que es posible recoger en estos planes la modificación de estructuras organizativas y de puestos de trabajo; la suspensión de incorporaciones de personal externo al ámbito afectado por el plan, tanto las derivadas de oferta de empleo

---

en la normativa educativa vigente.

49 Enmiendas n. 31, 32, 33 y 34 del Grupo Parlamentario Popular de Galicia.

50 Consumo, vigilancia de carreteras y movilidad.

51 Se da así satisfacción a una vieja reivindicación de estos últimos titulados, que encontraban dificultades para el acceso a la función pública autonómica a pesar de impartirse la titulación en la universidad pública gallega.

52 Facultativos de servicios sociales, técnicos facultativos de servicios sociales y agentes técnicos facultativos de servicios sociales, con sus respectivas especialidades.

público como de procesos de movilidad; las medidas de movilidad voluntaria, entre las que se cita expresamente la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados al personal del ámbito que se determine; las medidas de movilidad forzosa; y las necesidades adicionales de recursos humanos, que deberán integrarse, en su caso, en la oferta de empleo público, así como la exclusión por causas objetivas sobrevenidas de plazas inicialmente incluidas en la misma.

### 3.4 El código de conducta de los empleados públicos

En este breve comentario de la Ley del Empleo Público de Galicia se puede pasar por alto el título V, relativo a la adquisición y pérdida de la relación de servicio de los empleados públicos, no precisamente porque carezca de relevancia, sino porque contiene menos novedades que otras partes del texto. En este punto la ley desarrolla las previsiones del Estatuto Básico del Empleado Público que contienen los requisitos de acceso al empleo público y los principios de los procesos selectivos, a la vez que mantiene la estructura tradicional de los sistemas selectivos aplicables al personal funcionario de carrera y al personal laboral fijo. El título se completa con la regulación de los pasos que, tras la superación, en su caso, del correspondiente proceso selectivo, conducen a la adquisición de la condición de personal funcionario o de personal laboral, así como de las causas de pérdida de la relación de servicio. Dentro de estas últimas, se pone especial cuidado en configurar el régimen de jubilación del personal funcionario de manera abierta a las modificaciones que la normativa en la materia está experimentando, así como en el desarrollo de la rehabilitación en la condición de personal funcionario que prevé el Estatuto Básico del Empleado Público para determinados supuestos.

Tampoco necesita de mayor comentario la enunciación general de los derechos individuales de los empleados públicos recogida en el artículo 71 de la ley, el primero del título VI, dado que se reproduce sustancialmente la lista del artículo 14 del Estatuto Básico del Empleado Público. Sí hay que destacar que se dedica el artículo siguiente, el 72, a los planes de igualdad previstos en las disposición adicional octava del Estatuto Básico y se recogen también en ese mismo precepto los derechos específicos de las empleadas públicas víctimas de violencia de género.

Más innovadora es la ley en lo relativo a los deberes y el código de conducta de los empleados públicos. Utilizando una sistemática y una terminología que se pueden considerar más correctas que las del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>53</sup>, la Ley del Empleo Público de Galicia denomina en su artículo 73 “principios de actuación” a los principios que el Estatuto Básico recoge en el artículo 52 bajo la rúbrica “Deberes. Código de conducta”, y a continuación construye en su artículo 74 un código de conducta completo enunciando conjuntamente como deberes de los empleados públicos lo que el Estatuto denomina en los artículos 53 y 54 “principios éticos” y “principios de conducta”. Asimismo, la ley sujeta expresamente a los empleados públicos al código ético que apruebe el correspondiente órgano de gobierno<sup>54</sup>.

53 Sobre el código de conducta contenido en el Estatuto Básico del Empleado Público, véanse los trabajos de ELORZA GUERRERO, F., “El código de conducta como fuente ordenadora de la prestación de trabajo del empleado público”, MANEIRO VÁZQUEZ, Y., “El nuevo código de conducta del empleado público”, y, desde una perspectiva crítica, GÁRATE CASTRO, F.J., “Una valoración crítica de la regulación de los deberes de los empleados públicos en su Estatuto Básico”, contenidos en *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009, pp. 131-148, 251-269 y 169-189, respectivamente, así como CEA AYALA, A., “Acerca del código de conducta y los deberes de los empleados públicos”, *Actualidad Administrativa*, n. 16, 2009.

54 No obstante, las consecuencias jurídicas de esta sujeción no están claras, porque, a diferencia de los principios de actuación, los códigos éticos no se incluyen por la Ley del Empleo Público de Galicia entre los elementos que informarán la interpretación y aplicación del

### 3.5 El nuevo régimen de carrera horizontal de los funcionarios y la evaluación del desempeño

El capítulo II del título VI de la Ley del Empleo Público de Galicia se ocupa de la promoción profesional y de la evaluación del desempeño. Haciendo uso de la posibilidad ofrecida por el Estatuto Básico del Empleado Público<sup>55</sup>, la ley introduce la carrera horizontal del personal funcionario de carrera, con la finalidad de permitir la progresión profesional de éste sin obligarle a cambiar de puesto de trabajo. Tal como explica la exposición de motivos, dada la novedad y la complejidad de la configuración de un sistema de promoción profesional de este tipo, que, además, no supone la supresión del sistema de carrera vertical y promoción interna ya existente, sino que se añade a él, su efectividad queda aplazada al momento en el que por vía reglamentaria se proceda a su desarrollo pormenorizado<sup>56</sup>, que incluirá de manera necesaria la adaptación del mismo a los distintos ámbitos de la función pública.

A pesar de ello, la ley no renuncia a fijar unos principios básicos comunes en su artículo 77<sup>57</sup>: la previsión de un número de categorías y grados de promoción lo suficientemente amplio para que en la función pública llegue a existir una carrera profesional horizontal digna de tal nombre, a los que irá vinculada la cuantía del complemento retributivo de carrera que prevé la propia ley; la consecutividad en los ascensos, de manera que el personal de nuevo ingreso partirá necesariamente de la categoría de ingreso y del grado inferior de ésta e se irá ascendiendo de grado en grado y de categoría en categoría<sup>58</sup>; la antigüedad y la evaluación positiva del desempeño profesional como requisitos necesarios para los ascensos, a los que se añade como requisitos facultativos la valoración de los conocimientos adquiridos y otros méritos y aptitudes en razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia; y el carácter irreversible de la progresión en la carrera horizontal, excepto en los casos de sanción disciplinaria de demérito.

Es también interesante la manera en que se traba la relación entre la nueva carrera horizontal y la carrera vertical del personal funcionario en el artículo 79 de la ley: se permite la progresión simultánea en ambas, pero se prevé la posibilidad de que las relaciones de puestos de trabajo establezcan la categoría profesional mínima que el personal funcionario de carrera deberá reunir para acceder a cada puesto.

---

régimen disciplinario de los empleados públicos.

- 55 Sobre la carrera funcionarial en el Estatuto Básico del Empleado Público, véase PALOMAR OLMEDA, A., "La carrera administrativa en el EBEP", *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo legislativo*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2007, pp. 273-289, CORTÉS CARRERES, J.V. y JIMÉNEZ HERNANDIS, J., "La carrera profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 13, 2009, pp. 1891-1914, ARROYO YANES, L.M., "La carrera administrativa de los funcionarios públicos tras la Ley 7/2007, de Estatuto Básico del Empleado Público", *La administración pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010, pp. 679-719, QUESADA LUMBRERAS, J.E., "El Estatuto Básico del Empleado Público: ¿un nuevo modelo de carrera?", *Administración local. Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros*, La Ley, Madrid, 2011, pp. 893-936, y CEA AYALA, A., "La carrera profesional de los funcionarios públicos", *Actualidad Administrativa*, n. 13-14, 2012.
- 56 Con la garantía, recogida con carácter general en la disposición transitoria primera del Estatuto Básico del Empleado Público, de que la norma reglamentaria que desarrolle el sistema de carrera horizontal establecerá las equivalencias entre los actuales grados personales y las nuevas categorías profesionales y grados de ascenso, de modo que el personal afectado se incorpore al sistema de carrera horizontal con pleno reconocimiento de la progresión profesional ya alcanzada y manteniendo en todo caso el nivel retributivo con el que contase en el momento de implantación del nuevo sistema (disposición transitoria octava, apartado tercero, de la Ley del Empleo Público de Galicia).
- 57 Para propuestas doctrinales sobre la configuración de la carrera horizontal, puede acudirse a FERNÁNDEZ RAMOS, S., "Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios", *Justicia administrativa*, n. 47, 2010, pp. 5-29, y MÍGUEZ MACHO, L., "La carrera administrativa: la provisión de puestos de trabajo y la promoción profesional. La evaluación del desempeño de los empleados públicos", *El empleo público en tiempo de reformas*, Marcial Pons, Madrid, 2014, pp. 85-111.
- 58 Sin perjuicio de las excepciones que se puedan establecer para los ascensos de grado dentro de cada categoría.

Íntimamente ligada al sistema de carrera horizontal, aunque sus efectos se extiendan también a otros ámbitos de la relación de servicio, está la evaluación del desempeño<sup>59</sup>. Como sucede con aquél, será imprescindible un desarrollo reglamentario que la concrete, pero también aquí la ley pretende dejar claros los principios en los que se basa: se aplica a todos los empleados públicos, es una evaluación individualizada de cada empleado y no global de las unidades administrativas<sup>60</sup>, y se lleva a cabo mediante criterios y procedimientos de carácter objetivo. Como garantía de objetividad, el último inciso del artículo 83, apartado tercero, prevé que la evaluación la harán órganos especializados dotados de autonomía funcional, los cuales, por lo tanto, guardarán una cierta similitud con las comisiones de selección del personal.

La ley enuncia también en el artículo 84 los criterios generales para la evaluación del desempeño, que abarca la valoración de la conducta profesional y la del rendimiento o logro de resultados por parte de cada empleado público. La primera examinará el grado de cumplimiento de los deberes profesionales que la ley impone a los empleados públicos y el grado de interés, iniciativa y esfuerzo con que el empleado realice su trabajo y, en particular, la implicación del mismo en la actualización y perfeccionamiento de su cualificación profesional; la segunda consistirá en la medición de la contribución individual de cada empleado público, en el marco de la evaluación de la unidad administrativa en la que preste sus servicios, a la consecución de los objetivos de aquélla y a la mejora de la organización y gestión administrativas a través de la participación en procesos de innovación y de buenas prácticas en favor de la excelencia y la normalización y racionalización de procesos<sup>61</sup>.

### 3.6 Novedades en materia de provisión y remoción de puestos de trabajo

El capítulo III del título VI de la nueva ley trata de la movilidad del personal funcionario, concebida como un derecho del mismo, pero también como un instrumento del que disponen los órganos competentes en materia de gestión del personal para optimizar la asignación de los recursos humanos con los que cuentan las administraciones públicas.

Por una parte, se regulan los procedimientos ordinarios de provisión de puestos de trabajo, que siguen siendo el concurso, con las dos variantes de concurso ordinario y específico, y la libre designación con convocatoria pública. Cabe destacar que, para participar en los concursos ordinarios, el artículo 90, apartado segundo, de la nueva ley exige al personal funcionario de carrera que ocupe con carácter definitivo un puesto de trabajo obtenido por concurso un mínimo de dos años de antigüedad en el puesto; tratándose de personal

59 Sobre la evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público, véase ALMEIDA CERREDA, M., "La evaluación del desempeño de los empleados públicos", *Anuario de Derecho Municipal*, n. 3, 2009, pp. 115-158, CORTÉS CARRERES, J.V., "La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 1, 2009, pp. 36-69, NIETO ROJAS, P., "La evaluación del desempeño: una herramienta básica para la gestión de la carrera profesional de los empleados públicos", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009, pp. 405-423, ACOSTA TEJERA, A., "La carrera administrativa en función pública: comentarios a la evaluación del desempeño. El artículo 20 del Estatuto Básico del Empleado Público", *Información Laboral. Jurisprudencia*, n. 6, 2010, pp. 2-11, y QUESADA LUMBRERAS, J.E., "La evaluación del desempeño en el empleo público: presupuestos, interrogantes y algunas respuestas", *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, vol. 1, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 1243-1262.

60 Con todo, hay que aclarar que, tal como prevé el artículo 85, apartado primero, de la ley, dicha evaluación individualizada se puede realizar al mismo tiempo que se efectúa la evaluación periódica de las unidades administrativas.

61 Sobre lo que supone esta evaluación del rendimiento individualizada, véase ÁLVAREZ GARCÍA, F., "Evaluación del desempeño en la administración pública: propuesta metodológica", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n. 1, 2011, pp. 99-113, y PABLOS TEJERO J.M. y BIEDMA FERRER, J.M., "La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para la gestión de RR.HH.", *Gestión y análisis de políticas públicas*, n. 10, 2013, <http://revistasonline.inap.es/>

funcionario de nuevo ingreso, el requisito es un mínimo de dos años de antigüedad desde el nombramiento como personal funcionario de carrera. En el caso de los concursos específicos, el artículo 91, apartado segundo, pide una antigüedad mínima de tres años como personal funcionario de carrera y, además, el personal funcionario de carrera que ocupe con carácter definitivo un puesto de trabajo obtenido por concurso, sea ordinario o específico, debe permanecer en el mismo un mínimo de dos años para poder participar en estos concursos. El concurso específico se destina para la provisión de los puestos de jefatura de servicio que no se cubran por el procedimiento de libre designación, y su regulación contempla como novedad la valoración del puesto cada cinco años a fin de determinar la continuidad o el cese de la persona titular del mismo.

En cuanto a la libre designación, queda ahora restringida a las vicesecretarías generales, las subdirecciones generales o equivalentes, las secretarías de altos cargos y, excepcionalmente, aquellos otros puestos de trabajo de especial responsabilidad o cualificación profesional que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo. La disposición transitoria cuarta establece el régimen aplicable a los puestos de trabajo que, conforme a la nueva regulación, dejen de proveerse por el procedimiento de libre designación, y que incluye la posibilidad del cese discrecional de los titulares de los mismos mientras no se provean por concurso.

Por otra parte, en este capítulo se configuran también los procedimientos extraordinarios de provisión de puestos de trabajo y la movilidad forzosa. Dentro de los primeros están la comisión de servicios voluntaria, la adscripción provisional, que recibe en el artículo 97 de la nueva ley un tratamiento mucho más completo de lo que venía siendo habitual en la legislación de la función pública, la adscripción por motivos de salud o rehabilitación, la permuta de puestos de trabajo<sup>62</sup> y el traslado voluntario a sectores prioritarios de actividad pública con necesidades específicas de efectivos, introducido recientemente en la legislación gallega de la función pública. En cuanto a la movilidad forzosa, se limita a los casos de comisión de servicios forzosa, traslado por motivos de violencia de género<sup>63</sup> y reasignación de efectivos, procedimiento este último cuya regulación de mejora y simplifica.

Este capítulo termina con la regulación de la movilidad interadministrativa. Sobre esta cuestión, hay que tener en cuenta que, al regular las relaciones de puestos de trabajo, el artículo 38 de la nueva ley establece en su apartado quinto que éstas señalarán expresamente los puestos abiertos a la provisión por personal funcionario o laboral procedente de otras Administraciones públicas, los cuales no superarán el siete por ciento del número total de puestos de trabajo que puedan ser cubiertos por personal funcionario o laboral, respectivamente, salvo que por convenio entre las administraciones públicas interesadas se establezca un porcentaje superior atendiendo a criterios de reciprocidad. El artículo 104, apartado cuarto, recoge las reglas sobre la integración en la función pública autonómica del personal funcionario de carrera de otras administraciones públicas que pasa a ocupar puestos de trabajo en la Administración general de la comunidad autónoma o en las entidades públicas instrumentales

62 La permuta no se contemplaba en el texto refundido de la Ley de la Función Pública de Galicia, por lo que seguía encontrando su regulación en el artículo 62 del texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero.

63 Sobre esta cuestión, véase MORENO MÁRQUEZ, A.M., "La movilidad de la funcionaria víctima de violencia de género tras el Estatuto Básico del Empleado Público", *Aranzadi Social*, vol. 1, n. 7-8, 2008, pp. 103-121, y "El tratamiento de la movilidad de la funcionaria víctima de violencia de género en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009, pp. 329-347.

del sector público autonómico con carácter definitivo mediante transferencia o por concurso, completadas por las disposiciones transitorias decimotercera y decimocuarta.

### 3.7 La sistematización de los supuestos de reducción de jornada, permisos y licencias del personal funcionario

La Ley del empleo público de Galicia se ocupa en el capítulo IV de su título VI de las normas sobre jornada de trabajo, permisos, licencias y vacaciones. La exposición de motivos de la ley destaca el esfuerzo que se hace por sistematizar y aclarar la regulación de los supuestos de reducción y adaptación de jornada, permisos y licencias del personal funcionario.

Las reducciones y adaptaciones de la jornada de trabajo se regulan en el artículo 106, que se ocupa en su apartado primero de las reducciones de jornada con percepción íntegra de las retribuciones, en el segundo de las que conllevan la disminución proporcional de éstas, en el tercero de las aplicables a las funcionarias víctimas de violencia de género y en el cuarto de la flexibilización de la jornada de trabajo a la que tiene derecho el personal funcionario con hijos o personas acogidas menores de doce años a su cargo o con familiares convivientes que, por enfermedad o avanzada edad, necesiten la asistencia de otras personas, o que se encuentre en proceso de nulidad, separación o divorcio. Por último, el apartado quinto del artículo deja abierta la posibilidad de que por vía reglamentaria se contemplen otros supuestos.

A continuación se regulan los permisos retribuidos del personal funcionario<sup>64</sup>. Aunque es cierto que en la regulación de estos permisos en la nueva ley se ha procurado cuidar la redacción para facilitar su comprensión y aplicación, hay ocasiones en que se han dejado algunos extremos sin concretar, sin duda con la intención de dar margen al desarrollo reglamentario.

De acuerdo con la sistemática del Estatuto Básico del Empleado Público, se tratan en una sección separada del resto de los permisos los que aquél denomina “permisos por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral”, que incluyen el permiso por parto, el permiso por adopción o acogimiento y el llamado “permiso del otro progenitor por nacimiento, acogimiento o adopción de un hijo”, antes permiso de paternidad. Aquí la novedad más importante es la ampliación a dieciocho semanas de la duración de los permisos por parto y por adopción y acogimiento, introducida en la tramitación parlamentaria de la ley por enmiendas del Grupo Parlamentario Popular de Galicia<sup>65</sup>, la cual se alcanzará progresivamente en el año 2017 en los términos previstos por la disposición transitoria sexta.

En cuanto a las licencias, se contemplan las de riesgo en el embarazo o durante el período de lactancia natural, asuntos propios, enfermedad, realización de estudios sobre materias directamente relacionadas con la Administración pública, participación en proyectos o programas

64 La lista completa de estos permisos es la siguiente: permisos por fallecimiento, accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica de un familiar; permisos por traslado de domicilio; permisos para la realización de funciones sindicales, de formación sindical o de representación del personal; permiso para concurrir a exámenes finales, pruebas definitivas de aptitud y pruebas selectivas en el ámbito del empleo público; permiso por lactancia; permiso por nacimiento de hijos prematuros o que por cualquiera otra causa deban permanecer hospitalizados a continuación del parto; permisos para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto; permisos para la realización de tratamientos de fecundación asistida; permisos por accidente o enfermedad muy graves; permisos para el cumplimiento de deberes inexcusables de carácter público o personal, de deberes relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral, y de asistencia a consultas y revisiones médicas (estos últimos son una novedad introducida por la ley); permisos por asuntos particulares; permiso por matrimonio o unión de hecho; y permisos para la formación militar de los reservistas voluntarios o de los aspirantes a tal condición.

65 Enmiendas n. 11 y 12 del Grupo Parlamentario Popular de Galicia.

de cooperación para el desarrollo y de acción humanitaria, y hospitalización prolongada. Éstas dos últimas son novedad de la Ley de Empleo Público de Galicia, habiéndose introducido la segunda en la tramitación parlamentaria por enmienda del Grupo Mixto<sup>66</sup>.

Finalmente, no se puede dejar de destacar que la disposición final tercera de la ley modifica los artículos 42 bis, 42 ter, 43, 44, 46 y 46 bis de la Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres, para que haya plena coincidencia en la redacción de la regulación de determinados permisos entre las dos normativas.

### 3.8 El nuevo sistema de retribuciones complementarias.

#### La supresión del plus de altos cargos

Una de las innovaciones más importantes de la Ley del Empleo Público de Galicia es el nuevo sistema de retribuciones complementarias del personal funcionario que diseña, vinculado a la introducción de la carrera horizontal y de la evaluación individualizada del desempeño.

Así, el capítulo V del título VI de la ley sustituye el actual complemento de destino por un nuevo complemento de carrera, ligado a la progresión en la carrera horizontal, mientras que el complemento específico se convierte en un complemento de puesto de trabajo, ligado a las características de este y estructurado en dos componentes: uno de dedicación y otro competencial. Esta subdivisión del complemento de puesto de trabajo facilitará la tramitación de los reconocimientos de compatibilidad con actividades privadas, pues queda claro que habrá que renunciar al componente de dedicación, en caso de que se perciba, para poder acceder dicho reconocimiento. Por su parte, el complemento de productividad dejará paso al complemento de desempeño, dependiente de la evaluación de este último.

Ahora bien, en tanto no se produzca la implantación efectiva del sistema de carrera horizontal y de la evaluación individualizada del desempeño, el nuevo sistema de retribuciones complementarias no es aplicable. Según explica la exposición de motivos, para resolver el problema que esto supone sin necesidad de mantener parcialmente en vigor la anterior legislación gallega de la función pública (lo que podría producir disfuncionalidades y situaciones de incerteza jurídica), se ha optado por recoger íntegramente en las disposiciones transitorias octava, novena y décima de la nueva ley el régimen jurídico de los actuales complementos de destino, específico y de productividad, opción que parece acertada.

Es de destacar asimismo que, por enmienda del Grupo Parlamentario Popular de Galicia<sup>67</sup>, el artículo 137, apartado segundo, letra d) incluye un párrafo que aclara que “también tendrán la consideración de gratificaciones extraordinarias las compensaciones económicas no incluidas en el complemento de puesto de trabajo que se devenguen por la prestación de servicios en regímenes de jornada distinta a la ordinaria, cambios de turno, realización de guardias localizadas o de trabajos nocturnos o en sábados, domingos y festivos, o participación en campañas de incendios forestales”, dado que no estaba claro el régimen aplicable a algunas de estas percepciones<sup>68</sup>.

---

66 Enmienda n. 208 del Grupo Mixto.

67 Enmienda n. 13 del Grupo Parlamentario Popular de Galicia.

68 Esta norma está inspirada en la disposición adicional octava de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del empleo público de Castilla-La Mancha.

En el mismo capítulo V del título VI de la ley se regulan también otras cuestiones necesitadas de un tratamiento legal específico, como las retribuciones del personal funcionario interino, del personal funcionario en prácticas y del personal directivo, así como el régimen de las retribuciones diferidas. En lo relativo al primero, y dada la polémica a la que ya se ha hecho referencia sobre la equiparación de sus derechos a los del personal funcionario de carrera, el artículo 140, después de reconocerle las retribuciones básicas y las pagas extraordinarias correspondientes al subgrupo o grupo de adscripción<sup>69</sup>, establece en su apartado segundo lisa y llanamente que percibirá las mismas retribuciones complementarias que el personal funcionario de carrera<sup>70</sup>.

En el marco de esta reconfiguración del sistema retributivo del personal al servicio de las administraciones públicas, se elimina definitivamente el complemento retributivo del personal funcionario de carrera que hubiese desempeñado altos cargos, quedando sin efecto a partir de la entrada en vigor de la nueva ley los derechos retributivos reconocidos al amparo de la disposición adicional decimoséptima del texto refundido de la Ley de la Función Pública de Galicia, tal y como establece la disposición derogatoria segunda. No obstante, no se puede dejar de hacer notar que se mantiene la previsión de que el personal funcionario que sea nombrado alto cargo, miembro del poder judicial o de otros órganos constitucionales o estatutarios, o que sea elegido alcalde, retribuido y con dedicación exclusiva, presidente de diputación o de cabildo o consejo insular, diputado o senador de las Cortes Generales, diputado del Parlamento de Galicia o miembro de las asambleas legislativas de las demás comunidades autónomas, recibirá el mismo tratamiento en la progresión en su carrera profesional que el establecido para los directores generales y otros cargos equivalentes o superiores de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia<sup>71</sup>.

A esto ahora se le añade también que el personal funcionario que sea designado miembro del Gobierno, del Consello de la Xunta o de los órganos de gobierno de las demás comunidades autónomas o de las ciudades de Ceuta y Melilla, miembro de las instituciones de la Unión Europea o de las organizaciones internacionales, o alto cargo de las citadas administraciones públicas o instituciones, o que sea nombrado para desempeñar puestos o cargos en organismos públicos o entidades dependientes o vinculados a las administraciones públicas que, de conformidad con lo que establezca la respectiva Administración pública, estén asimilados en su rango administrativo a altos cargos, al reingresar al servicio activo, percibirá en todo caso un complemento de puesto de trabajo no inferior en más de un nivel, o tramo equivalente, al que correspondiera al puesto que ocupaba cuando pasó a la situación de servicios especiales (o, en el caso de que no estuviera ocupando un puesto de trabajo, al correspondiente al último puesto que hubiese desempeñado con carácter definitivo en la Administración en la que reingrese)<sup>72</sup>.

69 Sobre el derecho del personal funcionario interino a percibir trienios, reconocido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, véase BURGOS GINER, M.A., “El derecho de los funcionarios interinos a la retribución de trienios con efectos retroactivos: comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de diciembre de 2010”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 26, 2011, [www.iustel.com](http://www.iustel.com), MARAÑA SÁNCHEZ, J.Q., “La retroactividad en el pago de trienios a los funcionarios interinos. STJUE de 22 de diciembre de 2010: en clave constitucional”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 5, 2011, pp. 649-655, y DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M., “Reconocimiento de trienios a funcionarios interinos: el caso Gavieiro y otro”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, n. 102, 2013, pp. 229-240.

70 Para el régimen transitorio de retribuciones complementarias, la disposición adicional octava prevé en su apartado segundo que “el personal funcionario interino percibirá el complemento de destino correspondiente al nivel del puesto de trabajo que desempeñe”.

71 Artículo 168 apartado tercero.

72 Artículo 169, apartado tercero.

Por último, la disposición transitoria duodécima pone las bases para la recuperación de los niveles retributivos del personal al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma de Galicia afectados por los ajustes a los que ha obligado la gravísima crisis de financiación del sector público vivida en los últimos años. Para ello se crea un fondo de recuperación retributiva cuya dotación se concretará en las leyes de presupuestos de la comunidad autónoma y que recogerá, durante un período máximo de tres años, la dotación precisa para proceder al completo reintegro de las retribuciones ajustadas en aplicación del Real Decreto-Ley 20/2012 y, además, financiará con carácter consolidable la reposición de las dos pagas adicionales del complemento específico o retribuciones equivalentes.

### 3.9 Las situaciones administrativas del personal funcionario de carrera

Dejando a un lado el título VII de la Ley del Empleo Público de Galicia, sobre los derechos de ejercicio colectivo de los empleados públicos, que no aporta grandes novedades con respecto al capítulo IV del título III del Estatuto Básico del Empleado Público, conviene detenerse en el título VIII, relativo a las situaciones administrativas del personal funcionario de carrera<sup>73</sup>. La nueva ley distingue seis: servicio activo, servicios especiales, servicio en otras administraciones públicas, excedencia voluntaria, excedencia forzosa y suspensión de funciones. De ellas, merecen especialmente un comentario las situaciones de servicio en otras administraciones públicas, excedencia voluntaria y suspensión de funciones.

Con la regulación que se lleva a cabo de la situación de servicios en otras administraciones públicas, se desarrollan para el ámbito de aplicación de la Ley del empleo público de Galicia las garantías que establece el Estatuto Básico del Empleado Público para el personal funcionario en esta situación administrativa en los casos de remoción o supresión del puesto de trabajo obtenido por concurso, o de cese en el puesto obtenido por libre designación<sup>74</sup>, que no estaban incorporadas a la anterior legislación gallega de la función pública.

En cuanto a la situación de excedencia voluntaria, presenta una particular complejidad por la variedad de modalidades que comprende: por interés particular, por prestación de servicios en el sector público, por agrupación familiar, por cuidado de familiares y por violencia de género. En la primera se introduce la novedad de que los años de servicios efectivos que se requieren para obtenerla se reducen de cinco a tres, y el tiempo mínimo de permanencia también se rebaja de dos años a un año, esto último como consecuencia de enmiendas presentadas por los grupos de la oposición parlamentaria<sup>75</sup>. Asimismo, en el régimen de la función pública gallega es una novedad la excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público, que se crea con la finalidad de dar una respuesta debidamente matizada a los supuestos en los que el personal funcionario de carrera pasa a prestar servicios permanentes en otras administraciones o entidades del sector público, aunque sea en la condición de personal laboral fijo y no de personal funcionario de carrera, sin que resulten de aplicación otras situaciones administrativas.

73 Sobre las situaciones administrativas en el Estatuto Básico del Empleado Público, véase CANTERO MARTÍNEZ, J., "Las situaciones administrativas en el Estatuto Básico del Empleado Público: claves para armar el nuevo modelo", *Revista de Administración Pública*, n. 176, 2008, pp. 161-197.

74 Artículo 171.

75 Enmiendas n. 149 del Grupo Mixto, 117 del Grupo Parlamentario Socialistas de Galicia y 151 del Grupo Parlamentario Alternativa Galega de Esquerdas.

En cuanto a las situaciones de suspensión de funciones, a los tradicionales supuestos de suspensión provisional y firme se añaden dos nuevos de suspensión provisional por razón de procesamiento y de suspensión firme por condena penal<sup>76</sup>, que cubren los casos en los cuales la adopción de medidas provisionales en un procedimiento penal o la imposición de una condena penal que no suponga la inhabilitación o suspensión de empleo o cargo público impida el desempeño del puesto de trabajo<sup>77</sup>. Asimismo, la modalidad de suspensión provisional puede aplicarse también en casos de procesamiento penal sin medidas provisionales que impidan el desempeño del puesto de trabajo, pero en los que la naturaleza de los hechos imputados así lo justifique, garantizándose en tales supuestos a la persona afectada la plenitud de sus derechos económicos y de carrera.

### 3.10 La legalización del régimen disciplinario

El título IX de la Ley del Empleo Público de Galicia incorpora y desarrolla las importantes novedades que el Estatuto Básico del Empleado Público aporta en materia de régimen disciplinario de los empleados públicos y que parten de una intensificación de las garantías del principio de legalidad en este terreno. Como señala la exposición de motivos de la ley, por vez primera todas las faltas disciplinarias del personal funcionario y sus correspondientes sanciones se tipifican en una norma con rango de ley, a lo que hay que añadir, que, tal como prevé el Estatuto Básico del Empleado Público, el núcleo fundamental de las faltas muy graves se unifica con el personal laboral. Se aprovecha también este profundo cambio para actualizar las relaciones de faltas y de sanciones. En estas últimas se introduce la sanción de demérito, tal como permite el Estatuto Básico, y la de exclusión de listas de espera o bolsas de empleo para el personal funcionario interino y el personal laboral temporal.

Se lleva a cabo igualmente una regulación básica del procedimiento disciplinario, que incluye sus principios generales, los derechos de defensa de los que se dispone en el seno del mismo, las medidas provisionales y, muy especialmente, la suspensión provisional de funciones y el contenido de la resolución que pone fin al procedimiento. Como novedad con respecto a ésta, se establece la regla de que no será ejecutiva hasta tanto no sea firme en vía administrativa.

Para terminar, se regula la extinción de la responsabilidad disciplinaria, sistematizándose las causas de la misma y el régimen de prescripción de las faltas y sanciones y de cancelación de estas últimas.

### 3.11 Las especialidades del personal propio de las entidades locales

Como ya se ha adelantado, con el fin de facilitar la aplicación de la Ley del Empleo Público de Galicia al personal al servicio de las entidades locales, ésta adapta algunas de sus previsiones generales a las particularidades del empleo público local en su título X y último. Así, por ejemplo, se impone la prohibición de que las entidades locales contraten personal laboral temporal en los supuestos en los que es posible nombrar personal funcionario interino<sup>78</sup>. Se

76 Artículo 181.

77 Sobre los problemas que plantean estas situaciones, a los que pretende dar respuesta la nueva ley, véase ARRIBAS LÓPEZ, E., "Problemática administrativa derivada de la detención, prisión provisional y procesamiento de funcionarios públicos en el ámbito de la gestión de personal", *Diario La Ley*, n. 6885, 2008.

78 Artículo 200.

regula también el procedimiento de aprobación de la relación de puestos de trabajo y de la oferta de empleo público en las entidades locales; el primero, detallado en el artículo 202, apartado segundo, es similar al de aprobación de las ordenanzas locales, y concluye con la publicación íntegra de la relación de puestos de trabajo en el boletín oficial de la provincia<sup>79</sup>. El artículo 205 establece las reglas para la selección y la provisión de puestos de trabajo del personal propio de las entidades locales, incluyéndose la posibilidad de que la selección se encomiende por acuerdo del pleno a la Administración general de la comunidad autónoma; en la misma línea, el artículo 207 contempló la colaboración de esta última en la evaluación del desempeño de los empleados públicos locales. Novedad de gran interés es la posibilidad de que el personal funcionario propio de las entidades locales realice funciones y tareas en el territorio de otra entidad local mediante convenio, prevista en el artículo 209 como forma de colaboración interadministrativa. Por último, el artículo 212 recoge normas competenciales en relación con la tramitación de los procedimientos disciplinarios<sup>80</sup>.

## 4 Conclusiones

La nueva Ley del Empleo Público de Galicia supone, ante todo, una afirmación de las competencias legislativas que la comunidad autónoma ostenta en esta materia: se ha pasado de un texto refundido técnicamente muy limitado por las vicisitudes a las que ya se ha hecho referencia en este trabajo, a una ley bien ordenada, completa, coherente y con vocación de ser aplicada a todo el personal al servicio de las administraciones públicas a las que alcanzan las mencionadas competencias legislativas: la autonómica, la local y la universitaria. No menos importante resulta, asimismo, que se haya dado un nuevo paso en el desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público, al dictarse una norma dirigida específicamente a llevar a cabo ese desarrollo de manera integral.

En relación con esto último, es inevitable plantearse una reflexión sobre la influencia de la profunda crisis económica y de financiación del sector público que se ha vivido durante estos años en el retraso, de otra forma difícilmente comprensible, en la aparición de las leyes dirigidas a llevar a la práctica el modelo de empleo público diseñado por el Estatuto Básico. La Ley del Empleo Público de Galicia demuestra que la aplicación de aquél es posible también en tiempos de crisis, aunque con algunas cautelas que restringen las potencialidades del nuevo modelo de empleo público. Si se mira bien, del contenido del Estatuto Básico se ha hecho efectivo con vigencia inmediata todo, menos aquellos aspectos que pueden tener repercusiones negativas sobre las cuentas públicas, es decir, la carrera horizontal y la evaluación del desempeño, con los complementos retributivos vinculados a ambas. Asimismo, otro elemento que queda diferido para un desarrollo futuro es la concreción del régimen jurídico del personal directivo, en este caso no por motivos económicos, sino porque la figura del directivo profesional sigue sin ser debidamente asimilada por la mentalidad de los gestores del empleo público en nuestro país; no obstante, la nueva ley ha conseguido por lo menos dejar sentadas algunas bases para la configuración de una verdadera carrera directiva profesional.

---

79 Artículo 202, apartado tercero.

80 Sobre las particularidades que presenta el régimen disciplinario del personal funcionario al servicio de la Administración local en el marco del Estatuto Básico del Empleado Público, véase REQUERO IBÁÑEZ, J.L., "Notas sobre el régimen sancionador y la función pública local en el Estatuto Básico del Empleado Público", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 19, 2009, pp. 166-174.

En definitiva, y aunque vaya contra la tendencia actual a una legislación motorizada llamada a ser reformada a veces incluso antes de entrar en vigor, una norma como el Estatuto Básico del Empleado Público no debería estar sujeta a los vaivenes de los ciclos económicos y políticos, sino desplegar sus efectos durante un periodo de tiempo lo suficiente largo como para permitir la implantación de un modelo de empleo público. Por lo tanto, no parece acertado apresurarse a pedir su sustitución por no adaptarse a las exigencias del empleo público en tiempos de crisis; la crisis pasará y el empleo público seguirá con necesidades no muy distintas a las que se planteaban en 2007. De ahí que deba aplaudirse sin reservas la decisión del Gobierno y el Parlamento de Galicia de sacar adelante esta Ley del Empleo Público y hacer votos por que el desarrollo del Estatuto Básico continúe produciéndose en las comunidades autónomas que aún no lo han llevado a cabo y en el propio ámbito estatal.

## 5 Bibliografía

ACOSTA TEJERA, A., "La carrera administrativa en función pública: comentarios a la evaluación del desempeño. El artículo 20 del Estatuto Básico del Empleado Público", *Información laboral. Jurisprudencia*, n. 6, 2010.

ALAMEDA CASTILLO, T., "Una vía de consolidación del empleo público: los procesos de funcionarización", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, vol. 1, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.

ALMEIDA CERREDA, M., "La evaluación del desempeño de los empleados públicos", *Anuario de Derecho Municipal*, n. 3, 2009.

ÁLVAREZ GARCÍA, F., "Evaluación del desempeño en la administración pública: propuesta metodológica", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n. 1, 2011.

ARRIBAS LÓPEZ, E., "Problemática administrativa derivada de la detención, prisión provisional y procesamiento de funcionarios públicos en el ámbito de la gestión de personal", *Diario La Ley*, n. 6885, 2008.

ARROYO YANES, L.M., "La carrera administrativa de los funcionarios públicos tras la Ley 7/2007, de Estatuto Básico del Empleado Público", *La administración pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010.

BURGOS GINER, M.A., "El derecho de los funcionarios interinos a la retribución de trienios con efectos retroactivos: comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de diciembre de 2010", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 26, 2011, [www.iustel.com](http://www.iustel.com).

CANTERO MARTÍNEZ, J., "Las situaciones administrativas en el Estatuto Básico del Empleado Público: claves para armar el nuevo modelo", *Revista de Administración Pública*, n. 176, 2008.

regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

- CASTILLO BLANCO, F. A., "El Estatuto Básico del Empleado Público y el régimen del personal al servicio de las universidades públicas", *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Civitas, Madrid, 2009.
- CEA AYALA, A., "Acerca del código de conducta y los deberes de los empleados públicos", *Actualidad Administrativa*, n. 16, 2009.
- CEA AYALA, A., "La carrera profesional de los funcionarios públicos", *Actualidad Administrativa*, n. 13-14, 2012.
- CORDERO GONZÁLEZ, J., "«Los olvidados»: régimen aplicable al personal de las entidades del sector público no incluidas en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, vol. 1, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.
- CORTÉS CARRERES, J. V., "La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 1, 2009.
- CORTÉS CARRERES, J. V. y JIMÉNEZ HERNANDIS, J., "La carrera profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 13, 2009.
- DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M., "Reconocimiento de trienios a funcionarios interinos: el caso Gavieiro y otro", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, n. 102, 2013.
- DOMINGO ZABALLOS, M. J., "Notas sobre la disposición adicional primera del Estatuto Básico del Empleado Público: los principios de aplicación a todo el personal del sector público", *Tribuna social*, n. 236-237, 2010.
- ELORZA GUERRERO, F., "El código de conducta como fuente ordenadora de la prestación de trabajo del empleado público", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., "El Estatuto Básico del Empleado Público y la regulación de las funciones reservadas al funcionario público", *Revista española de derecho administrativo*, n. 139, 2008.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., "Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios", *Justicia administrativa*, n. 47, 2010.
- GÁRATE CASTRO, F. J., "Una valoración crítica de la regulación de los deberes de los empleados públicos en su Estatuto Básico", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.
- GÓMARA HERNÁNDEZ, J. L., "El Estatuto Básico del Empleado Público y el Personal de Administración y Servicios de las Universidades Públicas", *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, n. 25, 2007.

- MAESO SECO, L. F., *El personal directivo público en España (su régimen jurídico antes y después del EBEP)*, La Ley, Madrid, 2011.
- MAESO SECO, L. F., "El personal directivo en las leyes autonómicas de desarrollo del EBEP", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 91, 2011.
- MANEIRO VÁZQUEZ, Y., "El nuevo código de conducta del empleado público", y, desde una perspectiva crítica, *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.
- MARAÑA SÁNCHEZ, J.Q., "La retroactividad en el pago de trienios a los funcionarios interinos. STJUE de 22 de diciembre de 2010: en clave constitucional", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 5, 2011.
- MARÍN ALONSO, I., "La negociación colectiva conjunta del personal laboral y funcionario en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.
- MÍGUEZ MACHO, L., "Objeto y ámbito de aplicación de la legislación autonómica de la función pública tras el Estatuto Básico del Empleado Público: el caso de Galicia", *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto Básico del Empleado Público*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2009.
- MÍGUEZ MACHO, L., "La carrera administrativa: la provisión de puestos de trabajo y la promoción profesional. La evaluación del desempeño de los empleados públicos", *El empleo público en tiempo de reformas*, Marcial Pons, Madrid, 2014.
- MORENO MÁRQUEZ, A.M., "La movilidad de la funcionaria víctima de violencia de género tras el Estatuto Básico del Empleado Público", *Aranzadi Social*, vol. 1, n. 7-8, 2008.
- MORENO MÁRQUEZ, A.M., "El tratamiento de la movilidad de la funcionaria víctima de violencia de género en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.
- NIETO ROJAS, P., "La evaluación del desempeño: una herramienta básica para la gestión de la carrera profesional de los empleados públicos", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D., "Empleados públicos, Administraciones Españolas y Jurisprudencia Europea", *Actualidad Administrativa*, n. 3, 2012.
- PABLOS TEIJEIRO J.M. y BIEDMA FERRER, J.M., "La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para la gestión de RR.HH.", *Gestión y análisis de políticas públicas*, n. 10, 2013, <http://revistasonline.inap.es/>.

regap

MONOGRÁFICO  
O emprego público

PALOMAR OLMEDA, A., "La carrera administrativa en el EBEP", *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo legislativo*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2007.

PALOMAR OLMEDA, A., "Impasse y deterioro del marco jurídico. ¿Habrà que cambiar el EBEP antes de aplicarlo?", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n. 3, 2012.

QUESADA LUMBRERAS, J.E., "El Estatuto Básico del Empleado Público: ¿un nuevo modelo de carrera?", *Administración local. Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros*, La Ley, Madrid, 2011.

QUESADA LUMBRERAS, J.E., "La evaluación del desempeño en el empleo público: presupuestos, interrogantes y algunas respuestas", *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, vol. 1, Civitas, Cizur Menor, 2014.

REQUERO IBÁÑEZ, J.L., "Notas sobre el régimen sancionador y la función pública local en el Estatuto Básico del Empleado Público", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 19, 2009.

SARMIENTO LARRAURI, J.I., "El personal directivo: funcionario de carrera o personal eventual o laboral", *Actualidad Administrativa*, n. 6., 2012.

VV.AA., "O persoal directivo", Documentos para a reforma da función pública, Xunta de Galicia, 2008.

VV.AA., *El personal directivo en las Administraciones públicas*, Civitas, Madrid, 2011.

# Regap

## Crónica de jurisprudencia

# 2



Cambio de rumbo na  
caracterización xúridica da  
relación de postos de traballo

## Cambio de rumbo en la caracterización jurídica de la relación de puestos de trabajo

Change of direction in the  
legal characterization of the  
relation of work places

49  
Regap

ANDREA GARRIDO JUNCAL

Profesora contratada de Dereito Administrativo  
Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)  
andrea.garrido@usc.es

Recibido: 28/10/2015 | Aceptado: 04/11/2015

Regap



MONOGRÁFICO  
O emprego público

**Resumo:** *O obxectivo do presente traballo é examinar as razóns que motivaron a revisión da xurisprudencia que asimilaba as RPT ás disposición xerais no plano procesual.*

**Palabras clave:** *relación de postos de traballo, natureza xurídica, acto administrativo, disposicións xerais.*

**Resumen:** *El objetivo del presente trabajo es examinar las razones que motivaron la revisión de la jurisprudencia que asimilaba las RPT a las disposiciones generales en el plano procesal.*

**Palabras clave:** *relación de puestos de trabajo, naturaleza jurídica, acto administrativo, disposiciones generales.*

**Abstract:** *The goal of the present work is to examine the reasons that motivated to the revision of the jurisprudence that assimilated the RPT's to the general arrangements in the procedural plan.*

**Key words:** *relation of work places, legal nature, administrative act, general arrangements.*

**Índice:** *1 Una aproximación al marco jurídico, concepto y fundamento de las relaciones de puestos de trabajo. 2 La calificación de la relación de puestos de trabajo como acto administrativo tras la STS de 5 de febrero de 2014. 3 Bibliografía.*

### 1 Una aproximación al marco jurídico, concepto y fundamento de las relaciones de puestos de trabajo

El antecedente de las relaciones de puestos de trabajo (RPT, en adelante) se encuentra en las plantillas orgánicas reguladas en el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, que obligaba a los centros y

dependencias de la Administración del Estado a formar sus correspondientes plantillas de funcionarios, en las que debían relacionarse, debidamente clasificados, los puestos de trabajo.

Posteriormente, el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP, en adelante) concibe las RPT como un mero listado de puestos de trabajo de la Administración del Estado en el que deben figurar su denominación y características esenciales, sus retribuciones complementarias y los requisitos exigidos para su desempeño, indicándose que estos requisitos serían determinados por el Ministerio de la Presidencia, a propuesta de los ministerios correspondientes, debiendo especificarse los puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos.

La STC 99/1987, de 11 de junio, declaró la inconstitucionalidad del referido art. 15 de la LMRFP y, en concreto, la competencia del Ministerio de la Presidencia para determinar qué puestos de trabajo debían ser reservados a los funcionarios públicos. Respecto a esta cuestión, la sentencia señala lo siguiente: «Este apoderamiento indeterminado que la ley confería al Ministerio de la Presidencia, a efectos de especificar cuáles sean los puestos de trabajo que deban quedar reservados a funcionarios públicos, entraña una patente conculcación de la reserva de ley establecida en el art. 103.3 de la Constitución y, de este modo, una plena renuncia del legislador a su tarea de establecer en este punto, ciertamente crucial para la estructura de las administraciones públicas y de la propia función pública, condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración. Tal necesario encuadramiento legislativo de las decisiones de quienes hayan de aplicar o desarrollar las propias normas de la ley no viene dado en este precepto, desde luego, por su mención como pretendido criterio para las decisiones sobre esta reserva de puestos de trabajo, a “la naturaleza de su contenido” propio, imprecisa referencia que no vincula efectivamente a la decisión administrativa. Este último inciso del art. 15.1 (“debiendo especificar aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos”) es inconstitucional y ha de ser declarado nulo».

Al año siguiente, se introdujo una modificación sustancial en la redacción inicial del art. 15 de la LMRFP, calificando las RPT como instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, estableciendo que, con carácter general, los puestos de trabajo serán desempeñados por funcionarios públicos, si bien el mismo precepto contiene una relación de supuestos, a modo de *numerus clausus*, en los que se admite la posibilidad de que el puesto de trabajo pueda ser desempeñado por personal laboral.

Una nueva redacción del art. 15 de la LMRFP, llevada a cabo por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, omite la exigencia de que la RPT indique las características esenciales de los puestos. El precepto contiene una definición de la RPT del siguiente tenor: «El instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto en los términos siguientes:

- a) Las relaciones comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario de cada centro gestor, el número y las características de los que puedan ser ocupados por personal eventual así como los de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral.

- b) Las relaciones de puestos de trabajo indicarán, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los mismos; los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral.
- c) Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus organismos autónomos así como los de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos».

El marco normativo de las RPT se completa hoy con el art. 74 de la Ley 7/2007, de 12 abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP, en adelante), que dispone «las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos».

Las RPT son el instrumento organizativo de los recursos humanos por excelencia, dado su contenido y las funciones que tiene asignadas. Acierta el legislador cuando afirma que estructuran la organización, ya que desarrollan la estructura orgánica hasta su elemento más básico y elemental, el puesto de trabajo. Por esta razón, la Ley se refiere también a él como instrumento de ordenación de los puestos de trabajo. A pesar de la importancia de la RPT para la ordenación y la gestión de los recursos humanos, el EBEP mantiene una regulación básica muy reducida en la misma línea que la LMRFP<sup>1</sup>.

La estructuración de los puestos de trabajo se asienta igualmente a través de la RPT en las administraciones públicas de las comunidades autónomas, y en la mayoría las aprueba el Consejo de Gobierno. Sin embargo, en el ámbito de la Administración local, el empleo de la RPT es infrecuente porque al contar los municipios con muy pocos empleados que desempeñan múltiples y diversas funciones carece de sentido<sup>2</sup>. La RPT es un instrumento más propio para la organización de administraciones más grandes, donde se han generalizado, planteando problemas ligados a la excesiva rigidez y falta de versatilidad con que, a veces, se define en ellas el contenido de los puestos, lo que dificulta la distribución de las tareas que son necesarias y genera conflictos internos e ineficiencia. Ello sin mencionar el problema que supone la inflación de puestos de niveles superiores, derivada no de necesidades organizativas, sino de la presión por alcanzar incrementos retributivos que el sistema no permite conseguir de otra forma. En realidad, el último problema descrito ha llegado a distorsionar en muy buena medida la función de las RPT: en vez de definir las características de cada puesto, de la que derivarían sus consecuencias retributivas, han pasado a ser en muchos casos el reflejo

1 Véase ALDOMÀ BUIXADÉ, J., “La Planificación de los recursos humanos y estructuración del empleo público (arts. 69 a 77)”, Rey Guanter (dir.), Pérez Fernández y Sánchez Torres (coords.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, Madrid, 2008, pp. 772-773.

2 Véase SEMPÈRE NAVARRO, A.V. y ARETA MARTÍNEZ, M., “Artículo 74. Ordenación de los puestos de trabajo”, *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Palomar Olmeda y Sempre Navarro (dirs.) y Quintanilla Navarro (coord.), Aranzadi, Madrid, 2008, p. 631.

y la justificación formal (o artificial) de decisiones previas sobre las retribuciones a asignar a cada puesto (o empleado público)<sup>3</sup>.

En cada RPT se determina el perfil objetivo de cada puesto con sus principales características y forma de provisión, y ello atendiendo al programa elaborado por la Administración para el desarrollo de cada servicio público, en que confluyen las facultades discrecionales de organización que corresponden a la misma, donde la jurisdicción contenciosa sólo podrá fiscalizar la adecuación del acto al ordenamiento jurídico, pero no entrar a valorar los criterios de conveniencia y oportunidad implícitos en el ejercicio de esa potestad organizadora de la Administración, salvo que se acredite una manifiesta arbitrariedad que entrañe desviación de poder<sup>4</sup>. La finalidad del mejor servicio a los intereses generales que se desprende del art. 103 de la Constitución presupone la atribución a la Administración de la capacidad de organización y coordinación de sus servicios en la forma que estime más conveniente a los intereses públicos. A tenor de lo expuesto, Javier FERREIRA FERNÁNDEZ destaca que una de las notas definitorias de las RPT es la de la discrecionalidad. Esto no significa que puedan ser elaboradas de forma arbitraria y sin límite alguno. Por el contrario, el respeto a los derechos adquiridos por los funcionarios públicos y a la legalidad ordinaria o constitucional son límites a la general potestad de autoorganización de la Administración pública y, por ende, a las RPT<sup>5</sup>. De este modo, el control de los fines de la Administración se enerva en un instrumento de gran valor para la fiscalización de ese amplísimo margen de libertad decisoria y resulta indubitado que el efectivo control de la discrecionalidad de las RPT va a verse posibilitado y favorecido tanto por el procedimiento para su elaboración como por la calificación jurídica de estas figuras.

## 2 La calificación de la relación de puestos de trabajo como acto administrativo tras la STS de 5 de febrero de 2014

Mediante la STS de 5 de febrero de 2014 (Recurso núm. 2986/2012) el Alto Tribunal se replantea, una vez más, la interpretación efectuada sobre el art. 74 del EBEP. Este replanteamiento supone, en palabras del propio órgano jurisdiccional, un cambio de rumbo en la caracterización jurídica de la RPT. Partiendo de la idea de que cada ente de derecho debe ser calificado de un modo unitario e unívoco, el TS considera que no es posible continuar proclamando la doble naturaleza de las RPT; a efectos procesales, como disposiciones generales y, a efectos sustantivos o materiales, como actos administrativos plúrimos<sup>6</sup>. Sobre la precedente base, la STS de 5 de febrero de 2014 declara que lo procedente es apartarse de la línea doctrinal previa, apostando por su tratamiento como acto administrativo con las

3 Véase *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, pp. 78-85.

4 Véase Fundamento jurídico cuarto de la Sentencia núm. 863/2013, de 4 diciembre, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª).

5 Véase *La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*, Instituto de Administración Pública, Madrid, 2002, p. 114.

6 Por razón de sus destinatarios, los actos administrativos pueden ser singulares o de destinatario general. Los actos administrativos singulares son aquellos que tienen uno o varios destinatarios pero determinados. Los actos generales o plúrimos, tienen como destinatario una pluralidad indeterminada, pero determinable, de sujetos (como sucede con los participantes en un procedimiento selectivo), existiendo la posibilidad de actos de destinatario general, dirigidos a un número indeterminado de sujetos no susceptible de ser determinado (el ejemplo típico es el acto de convocatoria de unas oposiciones). La importancia de la distinción se encuentra en que los actos singulares deben, en principio, notificarse individualmente, mientras que los generales se publican (art. 59.6.a de la LRJPAC). Véase BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 4ª ed., 2012, p. 62.

consecuencias que se deriven de tal catalogación; en el presente caso, el cierre del recurso de casación como vía de impugnación de la RPT.

Parece que el nuevo punto de vista que se asume respecto de este instrumento de ordenación del personal es fruto de la preocupación por la lógica, la coherencia, la claridad, la certeza y la seguridad jurídicas. Sin embargo, el voto particular que formulan los magistrados Don Nicolás Maurandi Guillén y Pablo Lucas Murillo insiste en que la protección de ninguno de los antedichos valores obliga a abandonar un criterio ya consolidado, el cual resulta además respetuoso con el derecho de los empleados a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos<sup>7</sup>.

Con la finalidad de aproximarse a la polémica suscitada con ocasión de la STS de 5 de febrero de 2014, conviene anotar, en primer lugar, que la determinación de la naturaleza jurídica de las RPT no es un ejercicio de erudición sin efectos prácticos. Antes al contrario, se trata de una cuestión de enorme trascendencia, pues la calificación de una actividad administrativa como acto o reglamento comporta diferencias sustanciales de régimen jurídico. En este sentido, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ aclaran: «la potestad reglamentaria no corresponde más que aquellos órganos a quienes específicamente se la atribuye el ordenamiento; en cambio, el poder de dictar actos administrativos es una cualidad general de todo órgano de la Administración, su modo normal de expresarse. El reglamento es revocable *ad nutum*, mediante su derogación, modificación o sustitución, en tanto que al acto administrativo le afectan límites de revocación que impone la ley en garantía de los derechos a que el acto haya podido dar lugar. La ilegalidad de un reglamento implica siempre su nulidad de pleno derecho, en tanto que la ilegalidad de un acto como regla general sólo implica su anulabilidad: la diferencia se explica fácilmente si se observa que en el primer caso se defiende la constitución del ordenamiento, en tanto que en el segundo se intenta proteger la seguridad de las relaciones concretas. Reglamento y acto tienen cauces procesales diferentes de impugnación contencioso-administrativa. La contradicción de un acto con un reglamento será siempre determinante de su ilegalidad, en tanto que la contradicción con otro acto puede no serlo, etc.»<sup>8</sup>.

Siguiendo a Miguel Ángel RUIZ LÓPEZ<sup>9</sup>, podemos decir que la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación a la naturaleza jurídica de las RPT no ha sido uniforme, siendo, al menos, tres etapas identificables. Inicialmente, las configuró como actos administrativos; más tarde, las consideró disposiciones de carácter general, aunque no siempre de manera rotunda; y luego se decantó hacia una posición híbrida consistente en la aceptación de las RPT como un *tertium genus* a mitad de camino entre las categorías de acto y reglamento.

7 Dada la especial gravedad de la existencia de normas inválidas —que pueden dar lugar en su aplicación a una infinita serie de actos igualmente irregulares—, la invalidez de los reglamentos lo es siempre en su grado máximo, es decir, de nulidad absoluta o de pleno derecho. Así lo prescribe el art. 62.2 de la LRJPAC, a cuyo tenor «también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionatorias no favorables o restrictivas de derechos individuales». Las consecuencias más importantes de la equiparación de las RPT con reglamentos serían lógicamente la imprescriptibilidad de la acción para recurrir y la imposibilidad de su convalidación. Véase PARADA VÁZQUEZ, R., *Concepto y fuentes del Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 63-66.

8 Véase *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Civitas, Madrid, 15ª ed., 2011, p. 98.

9 Véase “La impugnación jurisdiccional de las relaciones de puestos de trabajo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 96, 2013, pp. 229-260.

Al principio, el Tribunal Supremo asevera que las RPT no revisten el carácter de disposición normativa de orden general, enderezada a disciplinar o regular genéricamente un nuevo régimen jurídico o a desarrollar reglamentariamente normas legales, sino el de actos administrativos plurales que tienen unos destinatarios indeterminados y que se dictan en aplicación de las normas legales. En otras palabras, las RPT (o, en su caso, los catálogos de puestos de trabajo) no innovan el ordenamiento jurídico sino que se limitan a aplicarlo a un supuesto determinado. Así se manifiesta el Tribunal Supremo en las sentencias de 28 de septiembre de 1987, 16 de octubre de 1987 y 12 de julio de 1988. Posteriormente, el Tribunal Supremo cambia radicalmente respecto de la línea seguida y otorga naturaleza normativa a las RPT aprobadas por las administraciones públicas, las cuales concibe como derivadas de las potestades organizativas de estas y, atribuyéndolas un carácter ordinamental y notas de generalidad, abstracción y permanencia, las diferencia, por ello, de los actos con destinatario plural e indeterminado pero carentes de contenido normativo. En definitiva, en esta segunda fase jurisprudencial, se entiende que las RPT forman parte del ordenamiento jurídico, lo innovan y no se consumen con su cumplimiento singular, siendo una verdadera fuente de actos administrativos y de índole revocable. Tal opinión se vierte, entre otras, en las sentencias del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 1994 (Recurso núm. 10401/1991), de 28 de noviembre de 1994 (Recurso núm. 1778/1992) y de 25 de abril de 1995 (Recurso núm. 10098/1992). En un tercer momento, el Tribunal Supremo matiza su postura al sancionar el carácter de disposición general de las RPT, pero a los exclusivos efectos procesales, esto es, para permitir que los pronunciamientos pudieran ser objeto de recurso ante el Tribunal Supremo. Con ello, se opta por crear una ficción jurídica, que responde a una posición intermedia entre acto administrativo y reglamento. De esta forma, el Tribunal Supremo, reconociendo que «ha establecido la vocación normativa de las relaciones de puestos de trabajo para justificar que, a pesar de merecer la calificación de cuestiones de personal, sin embargo se hayan considerado apelables las sentencias pronunciadas sobre las mismas, dándoles así, desde el punto de vista estrictamente procesal, el tratamiento propio de las disposiciones generales», precisa que tal reconocimiento no supone «que por eso haya desconocido que materialmente su verdadera sustancia jurídico-administrativa es la de los actos plúrimos, con destinatarios indeterminados, de donde viene aquella vocación normativa, pero excluyendo en todo caso que sean auténticos reglamentos». Tal es la postura que se percibe en las sentencias del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 1995 (Recurso núm. 4658/1991), de 28 de mayo de 1996 (Recurso núm. 6453/1991), de 26 de mayo de 1998 (Recurso núm. 4122/1995), de 22 de mayo de 2006 (Recurso núm. 4778/2000), de 13 de octubre de 2009 (Recurso núm. 1599/2006) y de 21 de octubre de 2009 (Recurso núm. 7505/2004)<sup>10</sup>.

En opinión de Agustín Juan GIL FRANCO, a la confusión en torno a la condición jurídica de este instrumento de ordenación del personal contribuyen su definición como «elemento normativo desgajado» desde el primer pronunciamiento jurisdiccional, la STS de 20 de septiembre de 1988, así como la regulación específica de la Administración General del Estado que ha permanecido inalterada desde su publicación inicial. Ahora bien, según este autor, importa subrayar que las unidades jurídicas intermedias entre el acto y la norma no se reducen a las RPT. Así las cosas, el Tribunal Supremo ha aplicado esta doctrina «tanto a los planes parciales de ordenación urbana —hasta su consideración como norma reglamentaria plena— como a un decreto del gobierno de Canarias, por el que se modifica el reglamento de

10 Véase GRIS GONZÁLEZ, J.C., «La naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo en las Administraciones públicas: la doctrina del Tribunal Supremo», *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 4, 2014.

organización y funcionamiento del servicio jurídico del gobierno de Canarias, también a los decretos de declaración de parque natural, como a una orden ministerial sobre retribuciones de personal sanitario y no sanitario dependientes del Instituto Nacional de la Salud»<sup>11</sup>. A nuestro juicio, el voto particular de la STS de 5 de febrero de 2014 se hace eco de esta realidad al señalar lo siguiente: «la relación de puestos de trabajo, no encaja, ciertamente, en los moldes tradicionales pero esa no es una característica exclusiva suya. El sistema de fuentes, el ordenamiento jurídico, ha ido, decíamos, adquiriendo una creciente complejidad. Y el ámbito del empleo público no es una excepción. En su seno, las relaciones de puestos de trabajo han logrado la relevancia que hoy tienen y sus particulares rasgos han impedido su clasificación en alguna de las categorías tradicionales».

Conviene apuntar que la calificación de las RPT como disposiciones generales tiene relevantes consecuencias procesales. En primer lugar, comporta la competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia para conocer de los recursos contra las RPT aprobadas por las comunidades autónomas y los entes locales (art. 10.1.b de la LJCA) y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional cuando se trate de relaciones aprobadas por los ministros o secretarios de Estado (art. 11.1.a de la LJCA). En segundo lugar, las sentencias dictadas por dichas salas acerca de las RPT, pese a tratarse de cuestiones de personal excluidas en principio del recurso de casación ante el TS (art. 86.2.a de la LJCA), son susceptibles de recurso de casación en razón de su calificación como disposiciones generales (art. 86.3 de la LJCA). En tercer y último lugar, esa caracterización normativa de las RPT permite tanto su impugnación directa como también indirecta con ocasión de los actos dictados en su aplicación (art. 26 de la LJCA); lo que puede dar lugar al planteamiento de la cuestión de ilegalidad (art. 27.1 de la LJCA)<sup>12</sup>.

Durante un tiempo no se cuestionó la caracterización de las RPT como disposiciones generales a efectos del posible planteamiento de cuestión de ilegalidad; sin embargo, recientemente sí<sup>13</sup>. El hecho de que no exista continuidad lógica en la caracterización de la RPT no sólo entre el ámbito material y el procesal, sino que tampoco se mantenga en el plano estrictamente procesal, provoca, de acuerdo con el Tribunal Supremo, que estemos en presencia de «una especial categoría de disposición general de filiación absolutamente difusa e inconcreta»<sup>14</sup>. Bajo la premisa de que no es viable que para unos efectos las RPT sean una cosa y para otros efectos sean otra distinta, el Alto Tribunal afirma que lo adecuado es su caracterización como acto-condición y no como norma o disposición general.

En el fundamento de derecho cuarto de la STS de 5 de febrero de 2014 se declara que «la función jurídica de la RPT no es la de ser norma de ordenación general y abstracta de situaciones futuras, sino la de ser un acto-condición, mediante el que, al establecer de modo presente y definitivo el perfil de cada puesto, este opera como condición y como supuesto de hecho de la aplicación al funcionario que en cada momento lo sirve de la norma rectora de los diversos aspectos del estatuto funcional».

Consecuentemente, es reseñable que

11 Véase “Régimen jurídico básico de las relaciones de puestos de trabajo y estatuto de los funcionarios locales”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 3, enero-junio 2015.

12 Véase RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., “La naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo en las Administraciones públicas: “overruling” de la jurisprudencia”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 3, 2014.

13 Véase la STS de 4 de julio de 2012 (Recurso núm. 1984/2010). En especial, se recomienda la consulta de su Fundamento de derecho quinto.

14 Véase el Fundamento de derecho tercero de la STS de 5 de febrero de 2015.



el órgano jurisdiccional acude a la clasificación de actos jurídicos de Léon DUGUIT, quien distingue entre los actos regla, los actos subjetivos y los actos condición<sup>15</sup>. El primero es aquel que crea, modifica o suprime situaciones generales e impersonales y, por tanto, tiene carácter normativo. El acto subjetivo, en cambio, da lugar al nacimiento, modificación o extinción de una situación individual y subjetiva. El acto condición atribuye a un individuo una situación general y objetiva. Constituye, en consecuencia, el complemento del acto regla, en cuanto desempeña la función de canal por el que se trasladaba a una persona concreta la situación abstracta, legal y reglamentaria, perfilada en aquel<sup>16</sup>. Un ejemplo de acto condición mencionado por Léon DUGUIT es el nombramiento del funcionario y, desde la perspectiva del TS, puede aludirse también a la RPT, aunque puntualiza que «puede ser sutil la línea de separación entre la concepción de la RPT como acto condición de la aplicación en cada puesto de los diversos aspectos del estatuto funcional concernidos en él y regidos por normas ajenas a la RPT; y la condición de la RPT como norma directamente rectora de los referidos aspectos del estatuto funcional en juego en cada puesto».

Partiendo del criterio ordinamentalista empleado para la distinción entre el acto y la norma<sup>17</sup>, la STS de 5 de febrero de 2014 precisa que «la RPT no es un acto ordenador, sino un acto ordenado, mediante el que la Administración se autoorganiza, ordenando un elemento de su estructura como es el del personal integrado en ella». A pesar de que el órgano jurisdiccional reconoce que la RPT produce efectos significativos en el estatuto de los funcionarios, explica que dicha incidencia no es razón suficiente para equipararla a una norma jurídica de regulación del estatuto funcional. Tal estatuto viene integrado por «la ley y por sus distintos reglamentos de desarrollo, y lo único que hace la RPT al ordenar los distintos puestos, es singularizar dicho estatuto genérico en relación con cada puesto, al establecer para él las exigencias que deben observarse para su cobertura y los deberes y derechos de los genéricamente fijados por las normas reguladores del estatuto de los funcionarios, que corresponden a los funcionarios que sirven el puesto. Pero tales exigencias, deberes y derechos no los regula la RPT, sino que vienen regulados en normas jurídicas externas a ella (categoría profesional, nivel de complemento de destino, complemento específico, en su caso, etc.), siendo la configuración del puesto de trabajo definido en la RPT simplemente la singularización del supuesto de hecho de aplicación de dichas normas externas».

En la misma dirección que el pronunciamiento judicial objeto de análisis, la STS de 10 de julio de 2014 (Recurso núm. 5366/2011) expone, en su razonamiento jurídico segundo, que las RPT son instrumentos organizativos que dan operatividad a las normas propiamente dichas. La Administración complementa o da operatividad concreta, mediante estas relaciones, o instrumentos organizativos similares, previstos en el art. 74 del EBEP, a las normas generales y abstractas que regulan el procedimiento de provisión de los puestos (concurso o libre designación), los requisitos exigidos para su desempeño y los niveles de complemento de destino, específico y aquellos otros que determine la normativa aplicable en cada caso. En cuanto tales, las RPT son elementos externos a las normas propiamente dichas. Son elementos que dan operatividad concreta al sistema de provisión de los puestos o a los complementos que las normas regulan en su manifestación general y abstracta, pero son claramente externas a

15 Véase *Traité de Droit Constitutionnel*, tomo I, E. de Boccard, París, 2ª ed., 1921, pp. 219-221.

16 Véase ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Tecnos, Madrid, 10ª ed., 1993, p. 169.

17 En base a este criterio, la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo está en que el primero innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el segundo se limita a aplicar el derecho subjetivo vigente existente.

la estructura de la norma, porque las normas que regulan la provisión de puestos de trabajo, complementos, etc., son disposiciones generales y vinculantes aun a falta de esas relaciones de puestos de trabajo o instrumentos similares.

Finalmente, es preciso anotar que la STS de 5 de febrero de 2014 advierte de que sus consideraciones están directamente referidas sólo a las RPT de la Administración del Estado u organismos directamente dependientes de la misma, por lo que no cabe que de modo apriorístico dichas observaciones deban ser necesariamente aplicables también a las RPT de administraciones de las comunidades autónomas y de las entidades locales. El órgano jurisdiccional restringe los efectos de su decisión amparándose en la derogación expresa de los arts. 16 y 17 de la LMRFP y porque entiende que deberá estarse a lo que disponga la ley de la función pública de cada comunidad autónoma<sup>18</sup>, dentro de los límites marcados al respecto por la legislación básica del Estado (art. 149.1. 18ª de la CE) y, en concreto, los que se derivan en cada caso de lo dispuesto en los arts. 3 y 6 del EBEP.

Para Luis Miguel ARROYO YANES, la advertencia anterior carece de virtualidad. Conforme a este autor, las RPT u otro instrumento de esta familia de técnicas no es ni formal ni sustancialmente diferente de una administración a otra<sup>19</sup>. Por su parte, Marcos PEÑA MOLINA sostiene que el operador jurídico local tampoco puede desconocer lo afirmado en la sentencia judicial, puesto que el art. 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local obliga a las corporaciones locales a formar la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública. En esta misma línea se halla el art. 126.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local<sup>20</sup>.

### 3 Bibliografía

- ALDOMÀ BUIXADÉ, J., “La Planificación de los recursos humanos y estructuración del empleo público (arts. 69 a 77)”, Rey Guanter (dir.), Pérez Fernández y Sánchez Torres (coords.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, Madrid, 2008.
- ARROYO YANES, L.M., “Las plantillas orgánicas y las relaciones de puesto de trabajo en el Empleo Público local”, Fuentetaja Pastor (dir.), *La Función Pública local: del Estatuto Básico a la Ley de Reforma Local de 2013*, Aranzadi, Madrid, 2014.
- BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 4ª ed., 2012.
- DUGUIT, L., *Traité de Droit Constitutionnel*, tomo I, E. de Boccard, Paris, 2ª ed., 1921.
- ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Tecnos, Madrid, 10ª ed., 1993.

18 En el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia, nos remitimos a los arts. 37 al 39 de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia.

19 Véase “Las plantillas orgánicas y las relaciones de puesto de trabajo en el Empleo Público local”, Fuentetaja Pastor (dir.), *La Función Pública local: del Estatuto Básico a la Ley de Reforma Local de 2013*, Aranzadi, Madrid, 2014, p. 313.

20 Véase “La nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre relación de puestos de trabajo. Aplicación práctica en el ámbito local”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 37, 2014.

FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J., *La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*, Instituto de Administración Pública, Madrid, 2002.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R., *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Civitas, Madrid, 15ª ed., 2011.

GIL FRANCO, A.J., "Régimen jurídico básico de las relaciones de puestos de trabajo y estatuto de los funcionarios locales", *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 3, xaneiro-xuño 2015.

GRIS GONZÁLEZ, J.C., "La naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo en las Administraciones públicas: la doctrina del Tribunal Supremo", *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 4, 2014.

PARADA VÁZQUEZ, R., *Concepto y fuentes del Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

PEÑA MOLINA, M., "La nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre relación de puestos de trabajo. Aplicación práctica en el ámbito local", *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 37, 2014.

RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., "La naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo en las Administraciones públicas: "overruling" de la jurisprudencia" *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 3, 2014.

RUIZ LÓPEZ, M.Á., "La impugnación jurisdiccional de las relaciones de puestos de trabajo", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 96, 2013.

SEMPERE NAVARRO, A.V. y ARETA MARTÍNEZ, M., "Artículo 74. Ordenación de los puestos de trabajo", Palomar Olmeda y Sempere Navarro (dirs.) y Quintanilla Navarro (coord.), *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Aranzadi, Madrid, 2008.