

# LAS REFORMAS INTRODUCIDAS POR LA LEY 3/2012 EN EL MARCO REGULADOR DEL EMPLEO PÚBLICO\*

MARÍA DE SANDE PÉREZ-BEDMAR\*\*

**Resumen:** El impacto de la reforma laboral en empleo público es significativo habida cuenta de que, por un lado, en la Ley se contienen varias disposiciones que regulan aspectos específicamente destinados a este sector, y por otro lado, además, la reforma laboral en su conjunto resultará aplicable al personal laboral al servicio de organismos o entidades que forman parte del sector público.

**Palabras Clave:** Reforma laboral, empleo público, despidos económicos en el sector público

**Abstract:** The reforms introduced by Law 3/2012 have a major impact on the public sector. The act contains several provisions governing specific aspects of the industry. In addition, the whole labor reform will be applicable to labor staff working within the public sector.

**Keywords:** Public sector, labor Law reform, economic dismissals.

Las reformas introducidas por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, tienen una incidencia importante en el sector público. Por un lado, en la Ley se contienen varias disposiciones que regulan aspectos específicamente destinados a este sector como ahora veremos. Pero, además, la reforma laboral en su conjunto resultará aplicable al personal laboral de organismos o entidades que forman parte del sector público y celebran contratos de trabajo y por ello, están sometidos a la normativa laboral. Así pues, el impacto de la reforma en este sector es significativo habida cuenta de estas dos vertientes. Las reflexiones que se han hecho hasta ahora acerca de los costes del despido, el incremento de la flexibilidad interna en la gestión de los recursos humanos o la desaparición

---

\* El presente texto se corresponde con el contenido (actualizado con la Ley 3/2012) de mi intervención en el Foro de Debate sobre la reforma laboral celebrado el jueves, 8 de marzo de 2012 y organizado por la Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid. Para un mayor detalle puede verse mi trabajo “Medidas de reforma para el sector público en la Ley 3/2012” en AA.VV. *La regulación del mercado laboral. Un análisis después de la aprobación de la Ley* (I. García Perrote y J. Mercader Uguina, dirs.), Lex Nova 2012, realizado en el marco del Proyecto Nacional de Investigación de I+D+I del Ministerio de Ciencia y Tecnología (DER2009-09001), *Derecho del Trabajo y objetivos empresariales de competitividad y productividad: Exigencias del ordenamiento laboral en un nuevo entorno*.

\*\* Prof<sup>a</sup> Contratada Doctora Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid.

de la autorización administrativa en los despidos colectivos, por poner solo unos ejemplos, también tendrán, están teniendo de hecho, su recepción en el empleo público.

A mayor abundamiento, la reciente aprobación del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y en concreto, la entrada en vigor de lo dispuesto en su Título I de Medidas de Reordenación y Racionalización de las Administraciones Públicas, viene a completar el abanico de actuaciones posibles en materia de empleo público entrando de lleno en el régimen jurídico preexistente y modificándolo de manera más que notable. No obstante, mi intervención se centrará en la exposición de las mencionadas disposiciones específicas que la Ley contiene y que ya de por sí representan medidas de calado en este contexto.

Las previsiones de la Ley 3/2012, expresamente dedicadas al sector público son tres, se trata de las Disposiciones Adicionales Segunda, Tercera y Octava. Hay que tener en cuenta también que en Ley da una nueva redacción al art. 52 e) del Estatuto de los Trabajadores para suprimir la referencia a las Administraciones Públicas en coherencia con la nueva redacción.

- La Disposición Adicional Segunda añade al texto refundido del ET una DA 20ª. De ella cabe señalar tres aspectos. En primer lugar, el cambio legal supone una explícita y rotunda aceptación del recurso al despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el empleo público aún cuando la admisibilidad de dicho tipo de despido no ha estado siempre clara para la doctrina, ni en la jurisprudencia. Se podría decir, que en términos generales se ha cuestionado el sentido de aplicación despidos basados en causas económicas en la Administración Pública que, por definición, no puede desaparecer y que se financia con cargo a presupuestos públicos. Hasta hace no mucho, cuando se ha admitido, se ha hecho en términos muy restrictivos y con un marcado carácter de excepcionalidad. Pero ciertamente, y seguramente por la fuerza de los últimos tiempos de crisis económica, se ha acabado por aceptar la posibilidad de acometer reestructuraciones que supongan suspensiones o extinciones de contratos, por ejemplo, como consecuencia de cambios económicos y sociales que “pueden determinar excedentes permanentes en la Administración Pública”. En definitiva, puede decirse que si existía un debate, tras la reforma ha querido dejarse zanjado: El despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral del sector público se efectuará conforme a lo dispuesto en los arts. 51 y 52 c) ET.

En segundo lugar, en la norma se hace referencia a un “contexto” en el que se podrán llevar a cabo estos despidos económicos. Éstos tendrán lugar dentro del marco, o en línea con, los “mecanismos preventivos y correctivos” regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas. Ello significa que dicha normativa condicionará y determinará la puesta en marcha de los despidos colectivos como una suerte de mecanismos correctivos. Esto es importante ya que en la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera,

en el Capítulo IV, se prevén esos mecanismos preventivos, correctivos y coercitivos a los que se está haciendo referencia. También los denominados “Planes de Ajuste”, previstos en el art. 7 del RD Ley 4/2012, de 24 de febrero por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales, contemplan entre las medidas descritas expresamente, la reducción de “costes de personal” (que se podrá traducir, tanto en reducción de sueldos, como de efectivos).

Y, en tercer lugar, para cerrar el círculo, en el ámbito más estricto del sector público, el que se corresponde con lo que propiamente se consideran Administraciones Públicas, la norma establece cuándo debe entenderse la concurrencia de causas económicas, técnicas y organizativas. No lo hace respecto de las causas productivas, seguramente porque en las Administraciones Públicas por definición no podrán darse causas productivas tales como cambios en la demanda de productos que se pretenden colocar en el mercado.

Así, se entenderá que concurren causas económicas cuando se produzca una situación de “insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente” para la financiación de los servicios públicos. Entendiéndose por persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. La ley de reforma, al establecer una causa económica a medida, facilita a la Administración la causa que justificaría la extinción de los contratos. Sobre todo si se pone en relación con la Ley 2/2012 de 29 de junio de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, de la que es posible extraer un alto grado de restricción.

Sobre las causas técnicas, la norma establece que se entenderá que éstas concurren cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate. Y en cuanto a las causas organizativas, la norma establece que se entenderá que éstas concurren cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público. La referencia parece aludir, entre otras, a la posibilidad de que un servicio público pueda ser prestado a través de medios indirectos como causa de extinción.

- La Disposición Adicional Tercera de la Ley 3/2012, prohíbe la aplicación de la suspensión de los contratos o la reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas regulada en el art. 47 ET en las Administraciones Públicas en las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de una o varias de ellas y de otros organismos públicos. Solo las entidades u organizaciones públicas que se financien mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado, podrán acordar suspensiones o reducciones de jornada al amparo del art. 47 ET.

Esta expresa prohibición de que las Administraciones Públicas y otras entidades de derecho público puedan acogerse a lo dispuesto en el art. 47 ET, impide que éstas puedan recurrir a fórmulas menos drásticas que la extinción, como son la reducción de jornada o incluso la suspensión para hacer frente a las dificultades. Con ello se trata de aligerar la carga financiera en todo lo posible mitigando los gastos que representan la aplicación de

las bonificaciones en las cuotas y la reposición de las prestaciones por desempleo de los trabajadores afectados. Al mismo tiempo, se hace evidente que la intención perseguida es la reducción de personal en el empleo público.

En la Disposición Adicional Octava de la Ley, han quedado establecidas también determinadas especialidades aplicables al sector público, y referidas a indemnizaciones por extinción y retribuciones de los altos cargos del mismo. La norma inicia el camino hacia la homologación en los criterios de retribución en todo el sector público empresarial y el establecimiento de límites a las retribuciones, lo cual supondrá una notable rebaja de las cuantías retributivas de los altos directivos en el sector público.

El aspecto referido a las indemnizaciones por extinción del contrato por voluntad de la Administración, por desistimiento, es abordado en la norma con aún mayor alcance, pues la indemnización no podrá ser superior a siete días por año de servicio de la retribución anual en metálico, con un máximo de seis mensualidades. Para el cálculo de la indemnización se tendrá en cuenta la retribución anual en metálico que se estuviera percibiendo como retribución fija, excluyendo los incentivos y el variable. Esto último, por si solo ya representa una reducción importante en la cuantía indemnizatoria.

Se trata, no hace falta decirlo, de una previsión de largo alcance. Primero porque supondrá la inaplicación de las cláusulas indemnizatorias que se hubieran pactado en los contratos, como suele ser habitual en este ámbito. Y además, porque se acompaña de otra previsión, y es que en los supuestos en los que el personal afectado sea funcionario de carrera o empleado público con derecho a la reserva de su puesto de trabajo, no se tendrá derecho a indemnización alguna, en el entendimiento de que como tiene derecho a la reserva de su puesto de origen, a él se reincorporará como corresponda.

Algunas reflexiones para terminar, sin perjuicio de todo lo que se pueda comentar en el debate posterior. Empezando por estas últimas medidas señaladas, acerca de las previsiones normativas de restricción salarial y rebaja de indemnizaciones a los altos cargos, hay que tener en cuenta los recientes informes sobre la estructura del sector público y la posibilidad de que ellos conduzcan al anuncio de cierre de empresas públicas. Todo ello, previsiblemente se concretará en los presupuestos de 2012 y 2013. Así pues, a pesar de que, como decimos, se trata de previsiones de impacto que suponen una drástica reducción de los niveles salariales, así como de las cláusulas de blindaje de ciertos contratos de directivos públicos, debe reconocerse la coherencia de su previsión en un contexto en el que para el personal laboral se ha facilitado el despido económico con indemnizaciones tasadas y sin posibilidad de llegar a otros acuerdos que las mejoren o contemplen posibilidades menos drásticas que la extinción.

Las medidas introducidas evidencian una firme decisión de hacer frente a alguno de los problemas planteados y ponen también de manifiesto el conocimiento de los mismos y la existencia de una visión acerca de cómo deben ser abordados. Así pues, la sistemática y

la previsión son extremos que deben valorarse en positivo. Sin embargo, hay observaciones que efectuar sobre los procedimientos.

Acerca de los procedimientos y al menos por lo que respecta a las Administraciones Públicas en sentido estricto, cabe decir que en este ámbito se cuenta con instrumentos que favorecen la adopción de medidas y la legitimación de las mismas, así, por ejemplo, a través de la planificación de los recursos humanos (art. 69.2 EBEP), que según lo dispuesto en el art.37. 1 c) EBEP serán objeto de negociación colectiva. Negociar no significa lograr un acuerdo pero sí actuar de buena fe con vistas a conseguirlo por ambas partes. El procedimiento es garantía y es factor de legitimidad en la toma de decisiones en el ámbito público.

Acerca de las causas, es complicado poder admitir que la falta de consignación presupuestaria pueda ser el único detonante de la paralización y extinción en la prestación de un servicio público. Sin perjuicio del respeto y el reconocimiento a un ámbito de dirección y auto-organización que le corresponde por derecho a la Administración, es más necesario que nunca recordar que en nuestro ordenamiento existe una reserva de derecho público y que al Estado le corresponde funcionar como garante del mismo. Los fenómenos de “externalización” de servicios públicos o la gestión indirecta de los mismos son de sobra conocidos en la actualidad pero es preocupante pensar que sea esto lo que se encuentre detrás de las anteriores expresiones normativas. Por ello es fundamental la objetivación de los procesos de toma de decisiones porque en las Administraciones Públicas y sin perjuicio de las competencias auto-organizativas y de la responsabilidad ineludible de los gestores públicos, es preciso articular mecanismos de diálogo y de control sobre determinadas decisiones.