
Jornada y tiempo de trabajo del personal laboral al servicio de las Administraciones locales: hacia una gestión flexible

Susana Rodríguez Escanciano

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de León

1. Planteamiento

2. La prolongación de la dedicación horaria

3. Distribución irregular de la jornada

4. Minoración de permisos y vacaciones

- 4.1. La imposibilidad de mejora del régimen legal
- 4.2. El permiso por matrimonio: una mera corrección técnica
- 4.3. Asuntos propios
- 4.4. Cuidado de hijo
- 4.5. Crédito horario

5. La contratación por horas

- 5.1. Previsiones sobre el trabajo a tiempo parcial de los empleados públicos: los sucesivos pasos en la "normalización" de esta modalidad contractual
- 5.2. El trabajo "a la carta"
- 5.3. La voluntariedad del trabajador para proceder a la novación de una dedicación a tiempo completo en otra a tiempo parcial como principio general
 - 5.3.1. Modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo en cuanto al tiempo se refiere
 - 5.3.2. Alternativas al consentimiento del trabajador
 - 5.3.2.1. Los expedientes de reducción de jornada por causas económicas, técnicas y organizativas: posibilidades
 - 5.3.2.2. Inaplicación o suspensión de la dedicación pactada en convenio

6. El período de prueba: la dedicación provisional

Resumen

Bajo el pretexto de una escasa productividad, cierto es que una de las líneas de reforma impulsadas por el legislador en los últimos años ha sido la de intensificar y simultáneamente flexibilizar la dedicación horaria de los empleados públicos. Desde tales premisas normativas, y teniendo en cuenta los obstáculos surgidos para la financiación de los gastos corrientes y para la atención de los servicios de interés general, las Administraciones (sobre todo en el ámbito local) han venido adoptando variadas medidas de reordenación del tiempo de trabajo de sus efectivos laborales, con el fin de conseguir una mayor adaptación a las nuevas circunstancias económicas derivadas de la necesidad de dar cumplimiento a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Palabras clave: *jornada; horario; permisos; trabajo a tiempo parcial; modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo.*

Artículo recibido el 10/03/2014; aceptado el 13/05/2014.

Working hours of labour personnel of local Administrations: towards a flexible management

Abstract

On the pretext of low productivity, one of the lines of the reform bolstered by the legislator in the recent years has been the intensification and adjustment at the same time of public employees' working hours. Under these normative premises and taking into account the obstacles to finance the current expenses and provide services of general interests, Public Administrations (specially the local ones) have been taken several measures regarding the rationalization of working hours of their personnel. The aim of these measures is to better adapt to the new economic circumstances and the obligation to comply with the principles of budget stability and financial sustainability.

Keywords: *working hours; timetables; permission; part-time job; substantial modifications of working conditions.*

1. Planteamiento

Las reglas relativas a la determinación del tiempo durante el cual los empleados públicos quedan obligados a cumplir con su preceptiva prestación de actividad, tienen una destacada importancia a la hora de lograr un equilibrio en los intereses subyacentes: por un lado, los del empresario-Administración, en aras a proporcionar unos servicios públicos con la máxima calidad y eficiencia; por otro, los del trabajador-empleado público, que demanda la tutela de su descanso y el desarrollo de su personalidad. Reducir la duración del trabajo se convirtió, así, en una reivindicación progresiva, oportunamente atendida por el legislador, que, no obstante, en momentos recientes está dejando paso a una marcada tendencia, en la cual el acento oscila más hacia la intensificación de la dedicación, acompañada de una mayor flexibilidad en la distribución, junto a una generalización del trabajo a tiempo parcial con retribución proporcional.

Los obstáculos en la obtención de financiación con la que hacer frente a los gastos corrientes, así como para afrontar las inversiones en las infraestructuras que soportan los servicios públicos y para abonar los salarios de los efectivos a su servicio, han llevado a las Administraciones (sobre todo en el ámbito local, que ha sido el más afectado por la crisis) a adoptar variadas medidas de reordenación del tiempo de trabajo de sus empleados laborales, con el fin de conseguir una mayor adaptación a las nuevas circunstancias económicas derivadas de la necesidad de dar

cumplimiento a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, exigidos por el nuevo artículo 135 CE y regulados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, recientemente modificada por la Ley Orgánica 9/2013.

Importantes van a ser las repercusiones derivadas de estos reajustes en la ocupación de los reclutados por cuenta ajena a la hora de no superar el techo máximo de gasto público, pues la contratación en régimen laboral (indefinida o temporal) ha adquirido una importancia cuantitativa sustancial en las últimas décadas, superando con creces el número de funcionarios, sobre todo en el marco de las entidades locales¹. De ahí que el nuevo artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), reformado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), intente poner coto a esta tendencia, disponiendo textualmente que “[c]on carácter general, los puestos de trabajo en la Administración Local y sus organismos autónomos serán desempeñados por personal funcionario”, colectivo al que queda reservado “el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales”, en referencia a “las que supongan ejercicio de autoridad y, en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mayor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”. Ello sin olvidar que también se reserva, en el nuevo artículo 92 bis LRBRL (reiterando lo

1. MAURI MAJÓS, J., “Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo público local: una perspectiva desde la función pública”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 26, 2011, pp. 55 y ss.

dispuesto en la derogada disposición adicional segunda 1.2 EBEP), un elenco de funciones a los denominados funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional, esto es: a) Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo; b) el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

2. La prolongación de la dedicación horaria

Una de las líneas de reforma que ha impulsado el legislador en los últimos años ha sido la de potenciar el tiempo de trabajo de los empleados al servicio de la Administración. Las escasas cotas de productividad que se imputan al sector público, se han entendido motivadas, en parte, por la escasez del tiempo dedicado al trabajo, pues una jornada formal de 37,5 horas semanales, combinada con una pausa de media hora asimilada a tiempo de trabajo, más la aplicación del régimen de vacaciones, días de asuntos propios y fiestas legales, venía suponiendo un promedio anual de 210-215 días laborales, respecto de los cuales, si aplicamos un régimen real de trabajo de 6,5 horas de promedio, comporta un total de jornada de trabajo anual de entre 1365 y 1397 horas totales de trabajo efectivo, lo que dividido por las 52 semanas de un año acababa por arrojar cifras de entre 26,25 y 26,86 horas efectivamente trabajadas. Muy al contrario de los países de nuestro entorno, pues, por ejemplo, en Alemania y Gran Bretaña los empleados públicos alcanzan las 39 horas, mientras que en Irlanda, Suecia y Holanda llegan a 38.

Consciente de tal realidad, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, pretende dar un paso incipiente en aras a reordenar el tiempo de dedicación de los empleados públicos, como medio para in-

crementar la rentabilidad y mejorar el crecimiento económico, pero no de todos ellos, sino solo de los del conjunto del sector público estatal, definido como tal en el artículo 2 de la Ley 47/2003, de 26 de diciembre, esto es, la Administración General del Estado, los organismos autónomos dependientes de la misma, las entidades públicas empresariales dependientes de la Administración General del Estado o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella, las entidades gestoras, servicios comunes, mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y sus centros y entidades mancomunados, sociedades mercantiles estatales, fundaciones del sector público estatal, entidades estatales de derecho público y consorcios². El legislador vuelve a hacer uso de un ámbito de aplicación peculiar, el sector público estatal definido en los términos reseñados, sin acoger –como en otras ocasiones– el establecido en la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), ni el del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), quedando fuera, lo cual no puede dejar de criticarse, a las Administraciones autonómicas y locales³, si bien para estas últimas no hay que olvidar que el artículo 94 LRBRL establece que la jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración local será en cómputo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración civil del Estado⁴, sin que, como había señalado la doctrina judicial, “el Ayuntamiento pueda arrogarse la facultad de cambiarla”⁵. Este precepto no ha sido reformulado por la Ley 27/2013 y se ha mantenido en vigor en sus propios términos, quedando zanjada la polémica doctrinal anteriormente existente sobre una posible derogación tácita del mismo por el artículo 47 EBEP, que permite a cada Administración establecer las jornadas generales y especiales

2. FERNÁNDEZ VILLAZÓN, L. A., “Jornada y tiempo de trabajo de los empleados públicos y crisis económica. A propósito del Real Decreto-ley 20/2012, de 6 de julio”, *Relaciones Laborales*, núm. 5, 2013, pp. 69 y ss.

3. La SJS núm. 7 de Sevilla de 18 octubre 2012 considera nula la decisión de ampliación de la jornada del personal laboral municipal a 37,5 horas semanales, debiéndose abonar a los trabajadores como horas extraordinarias las 2,5 horas semanales de exceso realizadas.

4. STS, Cont.-Admtivo., 13 marzo 2009.

5. STS, Cont.-Admtivo., 10 enero 2000, reiterando la línea jurisprudencial establecida en las SSTS, Cont.-Admtivo., 5 febrero 1991 y 18 junio 2007.

6. JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La reordenación del tiempo de trabajo (artículo 4 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre) y la jornada, en cómputo anual, de los empleados públicos de la Administración local”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 28, 2012, pp. 143 y ss.

de sus empleados⁶, funcionarios y laborales; no en vano el artículo 51 EBEP dispone que “[p]ara el régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral se estará a lo establecido en este capítulo y en la legislación laboral correspondiente”, redacción que parece permitir la comparación entre las normas en conflicto, dándose preferencia a la que resulte más conveniente⁷.

Así, sin modificar lo previsto en el artículo 47 EBEP, el artículo 4 del Real Decreto-ley 20/2011 establece lo siguiente:

“A partir del 1 de enero de 2012, y para el conjunto del sector público estatal, la jornada ordinaria de trabajo tendrá un promedio semanal no inferior a las 37 horas y 30 minutos.

“Esta media semanal se entenderá sin perjuicio de las jornadas especiales existentes o que, en su caso, se establezcan, que experimentarán las adaptaciones necesarias para adecuarse a la modificación general en la jornada ordinaria.

“Para la efectiva y homogénea aplicación de esta medida en el ámbito de la Administración General del Estado se autoriza al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a dictar las instrucciones necesarias para adecuar los calendarios laborales vigentes, incluidos los sistemas de seguimiento del cumplimiento horario, previa negociación en el ámbito de la Mesa General de Negociación”.

Desaparece, por tanto, el patrón utilizado con anterioridad, módulo semanal con apelación inmediata al anual, para adoptar otro centrado exclusivamente en el “promedio semanal”. Además –y aquí es donde radica la clave de la reforma–, se establece un parámetro imposible de concretar a la baja, como se venía haciendo en múltiples ocasiones, al emplear la expresión “no inferior a 37 horas y 30 minutos”. Pretende unificar los mínimos para el sector público estatal, dejando de ser esta materia moneda de cambio específica en cada una de las Administraciones o entidades públicas a las que afecta. Es decir, en los respectivos ámbitos de negociación con los representantes del personal, pasará a ser un tema sobre el que dejará de discutirse. Ni los agentes sociales pueden plantear peticiones sobre la cuestión, ni la Administración va a estar posibilitada para hacer cualquier tipo de concesión al respecto. Constituye, a la postre, un recordatorio general al

máximo nivel normativo, cuya finalidad última es, de un lado, la de evitar mejoras y la prestación de servicios extraordinarios, que a menudo se pagan con un sobre coste importante sobre el precio de la hora ordinaria de un empleado público, y, de otro, la de reducir contrataciones de personal temporal rotatorio para cubrir incidencias (especialmente en el ámbito de la educación y sanidad).

Con mayor contundencia y despejando posibles dudas y lagunas, la Ley 2/2012, de 29 de junio, extiende esta medida a todo el sector público, esto es, a la Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas y las entidades que integran la Administración local; las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social; los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las agencias estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas; los consorcios; las fundaciones y las sociedades mercantiles. Además, determina esta Ley que las jornadas especiales existentes o que se puedan establecer experimentarán los cambios que fueran necesarios para adecuarse a la modificación general de la jornada ordinaria. En todo caso, las modificaciones de jornada que se lleven a efecto como consecuencia del establecimiento de esta medida, no supondrán incremento retributivo alguno. Queda suspendida, además, 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 indicados anteriormente que contradigan lo aquí señalado (disposición adicional septuagésima primera).

En definitiva, la Ley 2/2012 ha fijado un límite general para todo el sector público. Hasta entonces solo existía un tope para el personal laboral (el máximo de 40 horas semanales en cómputo anual del artículo 37 ET), pero no para el funcionario, respecto del cual regía la regla que todavía proclama el artículo 47 EBEP: “Las Administraciones Públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos”. La fórmula ahora empleada, un mínimo de 37 horas y media y no un máximo, resulta llamativa, pues va en sentido contrario a lo que ha constituido la actitud tradicional de nuestro ordenamiento en mate-

7. STS, Social, 10 marzo 1999.

ria de jornada, donde lo habitual han sido los límites por arriba y el objetivo general la reducción paulatina del tiempo de trabajo.

Por su parte, la Resolución de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administración Pública, establece, en su artículo 3.1, que la duración de la jornada general para la Administración General del Estado será de 37 horas y media semanales de trabajo efectivo, permitiendo, de nuevo, el promedio en cómputo anual, equivalente a 1664 horas al año. A la par, las comunidades autónomas han venido adoptando normas en este mismo sentido o, en algunos casos, más favorables para los empleados públicos, traspasando muchas veces los límites permitidos⁸. En fin, la Resolución de 23 de diciembre de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, rebaja el promedio anual a 1657 horas.

3. Distribución irregular de la jornada

Ninguna duda cabe sobre la aplicación de la nueva ordenación del tiempo de trabajo que introdujo la Ley 3/2012 en relación con los empleados públicos laborales, en virtud de la cual se permite la distribución de forma irregular, salvo pacto en contrario, del 10 por 100 de la jornada anual, posibilidad que ya estaba contemplada en el parámetro inferior del 5 por 100, a raíz del Real Decreto-ley 7/2011, como contenido mínimo del convenio colectivo en el artículo 85.3 ET, pero que ahora se aplica a todos los ámbitos empresariales (públicos o privados), obviamente con respeto a los descansos legales diario y semanal. Se garantiza que al menos un porcentaje de un 10 por 100 de la jornada pueda ser organizado a criterio empresarial, sin perjuicio, por supuesto, de quedar limitada por las reglas prevenidas en el artículo 34 ET en relación con el máximo de trabajo y mínimo descanso diario, así como por la regulación del asueto semanal ex artículo 37.1 ET y por lo dispuesto en el convenio de aplicación o en el acuerdo de empresa. Por tanto, al empleador le bastará con no negociar, si no encuentra

un “espíritu cooperativo” por parte de los representantes de los trabajadores, para poder disponer de ese porcentaje mínimo de distribución irregular, cuya finalidad es la de evitar el pago de horas extraordinarias, pues permite la prolongación de la jornada diaria con cargo a una bolsa de horas o incluso el desarrollo de la prestación laboral en días inicialmente considerados de no trabajo, compensándose las horas que a mayores se realizan sobre la jornada inicialmente distribuida con descansos⁹.

Ahora bien, hasta la promulgación del Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, la distribución irregular de la jornada tenía como marco el año, lo que impedía trasvases de horas y descansos compensatorios de una anualidad para otra. La modificación que este Real Decreto-ley introduce consiste en llamar a la negociación colectiva o, en su defecto, al pacto entre la empresa y los representantes de los trabajadores, para regular el régimen de compensación de las diferencias, por exceso o por defecto, entre la jornada ordinaria y la efectivamente realizada, de modo que nada impediría que se pactara la compensación interanual. Es más, previendo que pudiera no alcanzarse pacto alguno, el legislador ofrece una regla subsidiaria: cabe compensar las diferencias en el plazo de doce meses desde que se produzcan.

4. Minoración de permisos y vacaciones

Entendidos los permisos como aquellos supuestos en los que de manera transitoria se mantiene la prestación retributiva, pero se exime al empleado público del cumplimiento de su deber principal, sin necesidad de recuperar ese lapso temporal no trabajado con la realización de la prestación de servicios en tiempos equivalentes y en momentos posteriores, no cabe olvidar que, en el afán por intensificar el tiempo de trabajo de los empleados públicos, las últimas reformas se han esforzado también en la restricción de los mismos, si bien no hay que dejar de mencionar algunas actuaciones *in*

8. Por poner un ejemplo, el Decreto 173/2013, de 5 de marzo, por el que se establece la jornada de trabajo anual, para el personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, fija la jornada de trabajo anual en 1614 horas y 30 minutos, añadiendo que el personal tendrá derecho a tres días de permiso por asuntos particulares, cuantificados en 22 horas y 30 minutos, que computarán como trabajo efectivo y que se deducirán de la jornada anual, la cual será, por tanto, de 1592 horas.

9. MARTÍNEZ YAÑEZ, N. M., *El régimen jurídico de la disponibilidad horaria*, Thomson Reuters, Madrid, 2011, p. 45.

bonus. Un repaso somero permite hacer referencia a las siguientes actuaciones:

4.1. La imposibilidad de mejora del régimen legal

El Real Decreto-ley 20/2012 elimina el carácter mínimo, mejorable por la oportuna normativa de desarrollo, tanto de las causas justificativas de los permisos como de la duración de los mismos, previsiones aplicables al personal al servicio de las Administraciones locales. En tal sentido, modifica el artículo 48 EBEP, que queda redactado en los siguientes términos: “[l]os funcionarios públicos tendrán los siguientes permisos”, desapareciendo la referencia anterior “[e]n defecto de legislación aplicable los permisos y su duración serán, al menos, los siguientes...”. Existe, sin duda, una vocación centralizadora en estas materias, que no se limita a establecer una restricción de la capacidad normativa de desarrollo de las comunidades autónomas y de la negociación colectiva, sino que, llevada a sus últimas consecuencias, implica la prohibición absoluta de que instancias distintas del legislador estatal puedan establecer un régimen de permisos al alza respecto del fijado en la nueva redacción. Pretende, así, terminar con la posición de “cierto privilegio” que los empleados públicos venían manteniendo con respecto a los trabajadores del sector privado como consecuencia de las posibilidades anteriormente existentes de pacto o regulación mejorada¹⁰.

Ahora bien, no hay que olvidar que las materias relativas al tiempo de trabajo forman parte del elenco de contenidos del derecho de negociación colectiva que recoge el artículo 37 EBEP, en concreto en su apartado m). Hay que interpretar, por tanto, que el legislador no ha tratado de impedir la negociación sobre estos aspectos, sino que ha intentado “resituirla”¹¹, con el fin de evitar concesiones en cada una de las unidades negociadas.

Cobra pleno sentido ahora la interpretación judicial que venía entendiendo cómo, si bien estamos ante una materia susceptible de negociación colectiva conforme a lo establecido en el artículo 37 EBEP, lo cierto

es que las entidades locales carecen de competencia para modificar –mejorando– el régimen legal de los permisos y licencias referidos a los funcionarios públicos. Parafraseando esta interpretación, “el régimen de permisos de los funcionarios no está atribuido a la autonomía contractual del Ayuntamiento, sino establecido (antes del Real Decreto-ley 20/2012) por la legislación autonómica y, en ausencia de ésta, como es el caso, supletoriamente, por la estatal... careciendo así la Corporación Local de competencia para acordarlo con los representantes de aquéllos, a lo que debe añadirse, como tiene declarado la Sala Tercera del Tribunal Supremo en sentencias de 22 octubre 1993 y 5 mayo 1994, que las características de pormenorización, rigidez y uniformidad inherentes al régimen estatutario emanado de la legislación básica del Estado y, en su caso, de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas no permiten que, por analogía con el sistema de relaciones laborales, tal bloque legislativo, sea identificable como plataforma de mínimos, sobre la que pueda pivotar una constelación de unidades negociadoras pactando cada una a su libre albedrío, bajo el lema de que lo que no está prohibido por la Ley debe presumirse que está permitido y puede ser objeto de regulación con arreglo al buen criterio de la mesa de negociación, refrendado por la respectiva Corporación Municipal”¹².

No hay que olvidar en este contexto que el Tribunal Constitucional ha entendido que la nueva redacción del artículo 48 EBEP, tras la promulgación del Real Decreto-ley 20/2012, ha establecido una regulación de los permisos que tendrán los funcionarios públicos que no incluye referencia alguna a su carácter supletorio en defecto de normativa aplicable. Otra cosa sucedía con la redacción original de este precepto, que permitía en aquel momento a las Administraciones Públicas determinar los supuestos de concesión de permisos y sus requisitos, efectos y duración, bien a través de leyes reguladoras de la función pública de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas, bien a través de normas convencionales para el personal laboral¹³. En la práctica, sin embargo, se ha venido produciendo, también tras la reforma de 2012, la mejora de los permisos a través de la negociación colecti-

10. SANDE-PÉREZ BEDMAR, M. DE, *Reformas laborales y Administraciones Públicas*, Lex Nova, Valladolid, 2013, p. 79.

11. SANDE-PÉREZ BEDMAR, M. DE, *Reformas laborales y Administraciones Públicas*, cit., p. 83.

12. SSTSJ-CONT. Andalucía/Málaga, 19 abril 2005, y Castilla-La Mancha, 12 diciembre 2005.

13. STC 181/2012, de 15 de octubre.

va o de la legislación de desarrollo y no precisamente de una forma aislada¹⁴.

4.2. El permiso por matrimonio: una mera corrección técnica

El Decreto-ley 20/2012 incorpora, al tiempo, al texto del artículo 48 EBEP el permiso por matrimonio heterosexual u homosexual (15 días), sin que se extienda a las uniones de hecho¹⁵. Se colma así la laguna anteriormente existente, no en vano era el artículo 71 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE), el que regulaba esta circunstancia, tal y como se encargaba de aclarar el punto 3.º de la Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del EBEP en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Aunque el nuevo artículo 48 l) EBEP no lo establece, cabe entender que esta licencia ha de computarse en días naturales, de modo que todas las fechas que transcurren desde que se inicia el disfrute han de contabilizarse, sin que pueda pretenderse el ulterior disfrute de días festivos que hayan estado comprendidos¹⁶.

4.3. Asuntos propios

El Real Decreto-ley 20/2012 reduce de 6 a 3 los días de asueto por asuntos particulares, distribuidos a conveniencia del empleado, pero necesitados de previa autorización y respeto a las necesidades del servicio, sin que

puedan acumularse a las vacaciones¹⁷. De ahí que entre este permiso y las vacaciones anuales deba mediar al menos una fecha laborable. Estos días deben disfrutarse dentro del año natural o, como máximo, en las quince primeras fechas del mes de enero siguiente, salvo si no se hubieran podido utilizar por causas imputables a la Administración, no siendo posible quedar reducidos por encontrarse el empleado de baja por enfermedad o por el hecho de haber disfrutado otro tipo de licencias¹⁸. Son estos los célebremente conocidos como “moscosos” (por el nombre del ministro que los estableció en 1983) en la jerga habitual de las oficinas públicas.

Además, el propio Real Decreto-ley 20/2012, en su artículo 8.3, deja claro que desde la entrada en vigor del mismo quedan suspendidos y sin efecto los acuerdos, pactos y convenios para el personal funcionario y laboral suscritos por las Administraciones Públicas y sus organismos y entidades, vinculados o dependientes de las mismas, que no se ajusten a lo previsto¹⁹, en particular, en lo relativo al permiso por asuntos particulares, vacaciones y días adicionales a los de libre disposición o –en expresión de contornos difusos– de similar naturaleza, debiendo entender incluidos dentro de estos últimos “todos aquellos premisos no subsumibles en otros tipos de permisos, que tengan como finalidad atender a necesidades particulares y personales que no precisan justificación, tanto en la solicitud como en la acreditación de su disfrute”. Se impide, pues, que se pueda plantear la negociación y creación de otros permisos con igual finalidad pero distinta denominación, al poder constituir fraude de ley²⁰.

Cabe recordar también que el Real Decreto-ley 20/2012, de aplicación a las Administraciones Públicas y a sus organismos y entidades, vinculadas o depen-

14. Así, esta imposibilidad de pactar *in melius* ha sido matizada recientemente por algunas Administraciones autonómicas, tal y como se puede comprobar, en lo que no es sino un mero ejemplo, en el Acuerdo de 9 de julio de 2013, de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el Acuerdo de la Mesa General de Negociación Común del personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, de 3 de junio de 2013, sobre medidas en materia de jornada laboral, ausencias y permisos para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las empleadas y empleados públicos. También, en el Decreto 149/2013, de 6 de agosto, por el que se regulan la jornada y horarios de trabajo, los permisos y las vacaciones del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Ambas normas mejoran los supuestos de permisos y amplían su duración.

15. STC 222/1992, de 11 de diciembre. En el mismo sentido, STS, Cont.-Admtivo., 10 mayo 2012.

16. Dictamen de la Comisión Superior de Personal en atención de consulta evacuada el 23 de julio de 1991.

17. Dictamen de la Comisión Superior de Personal de 16 de septiembre de 1991.

18. STSJ, Cont.-Admtivo., Madrid, 29 junio 2002.

19. FERNÁNDEZ VILLAZÓN, L. A., “Jornada y tiempo de trabajo de los empleados públicos y crisis económica. A propósito del Real Decreto-ley 20/2012, de 6 de julio”, *Relaciones Laborales*, núm. 5, 2013, pp. 69 y ss.

20. Circular de la Dirección General de la Función Pública por la que se establecen criterios para la aplicación del Título I del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

dientes, así como a los consorcios y organismos reguladores (no a las sociedades mercantiles ni fundaciones), elimina el incremento del número de días de vacaciones por razón de la antigüedad del trabajador, quedando definitivamente derogado, pero solo para la Administración General del Estado, el artículo 68.2 LFCE, que preveía los días adicionales por antigüedad (disposición derogatoria única), quedando fijados los días de asueto en 22 días hábiles, sin posibilidad de negociar al alza, pues se elimina del tenor del artículo 50 EBEP la expresión “como mínimo”²¹.

Se suprime, a la par, el párrafo 2 del artículo 48, que rezaba anteriormente: “Además de los días de libre disposición establecidos por cada Administración Pública, los funcionarios tendrán derecho al disfrute de dos días adicionales al cumplir el sexto trienio, incrementándose en un día adicional por cada trienio cumplido a partir del octavo”.

Ahora bien –y como cambio de tendencia-, la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público, modifica el artículo 48 k) EBEP para añadir un día más por asuntos particulares, que pasan de tres a cuatro, lo que implica la reducción a 1657 horas anuales de duración de la jornada, siete horas menos que las fijadas anteriormente. Es más, por Resolución de 6 de febrero de 2014, los funcionarios de la Administración General del Estado dispondrán este año de 1 día más de permiso adicional, independiente o acumulado a las vacaciones o a los 4 días por asuntos particulares, porque dos festividades (1 de noviembre y 6 de diciembre) coinciden en sábado.

4.4. Cuidado de hijo

No hay que silenciar tampoco que la disposición adicional 1.ª del Real Decreto-ley 3/2012 modifica lo previsto en el artículo 37.5 ET, relativo a la reducción de jornada con rebaja proporcional de todos los conceptos retributivos que tengan naturaleza salarial por cuidado directo de menor u otra persona (entre un octavo

y la mitad), cerrando la posibilidad de acumulación y disfrute continuado de este derecho, pues, tras esta reforma de 2012, se adjetiva la jornada como “diaria”, es decir, cada uno de los días en que esté previsto el desempeño de actividad productiva por parte del trabajador debe producirse la reducción²². Esta limitación, de momento, no tendrá incidencia para los trabajadores al servicio de la Administración, porque el juego del sistema de fuentes que establece el artículo 51 EBEP permite acudir a la previsión estatutaria o laboral más beneficiosa para los trabajadores en materia de permisos²³, razón por la cual tampoco va a tener una influencia demasiado incisiva la posibilidad que brinda la Ley 3/2012 a los convenios colectivos en aras a establecer criterios “para la concreción horaria de la reducción de jornada [...], en atención a los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral del trabajador y las necesidades productivas y organizativas de las empresas”.

No procede olvidar, a estos efectos, que el artículo 48 h) EBEP no utiliza el adverbio “diaria” para materializar la reducción de la jornada, que la edad del menor que refiere para permitir la utilización de esta vía es de doce años (frente a los ocho que recogía el ET antes del Real Decreto-ley 16/2013 ET), que no incluye los límites de reducción que la norma laboral fija en el parámetro comprendido “entre al menos un octavo y un máximo de la mitad”, dejando, por tanto, mayor libertad al empleado público en cuanto a la elección de la franja de reducción, y que es más generalista al mencionar los sujetos que dan derecho al disfrute de esa medida: menor de doce años, persona mayor que requiera especial dedicación, persona con discapacidad que no desempeñe actividad, o familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe actividad retribuida. A estas especialidades, procede añadir que el artículo 48 i) EBEP permite al funcionario (y por mor del artículo 51 también al laboral) solicitar una reducción de hasta el 50 por 100 de la jornada laboral, con carácter retribuido, por razones de

21. ARRIBAS LÓPEZ, E., “El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio y los funcionarios”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 848, 2012 (BIB 2012/3008).

22. SÁNCHEZ TRIGUEROS, C. y FERNÁNDEZ ORRICO, F. J., “Conciliación de la vida familiar y laboral. Apoyo al autoempleo y otras medidas”, en CAVAS MARTÍNEZ, F. (coord.), *La reforma laboral de 2012. Análisis del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, Laborum, Murcia, 2012, p. 306.

23. GALLEGO CÓRCOLES, I., “Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones”, en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, Madrid, 2007, p. 347.

enfermedad muy grave de un familiar de primer grado, durante el plazo máximo de un mes.

Siguiendo con esta argumentación, nula repercusión va a tener en el empleo público, por las razones anteriormente apuntadas, la ampliación, en virtud del Real Decreto-ley 16/2013, de ocho a doce años de la edad del menor que da derecho, según el nuevo artículo 37.5 ET, a la reducción de la jornada con disminución proporcional del salario, pues ya se recogía así en el EBEP.

En fin, el artículo 43 de la Orden 106/2014 establece que, en el caso de trabajadores y empleados públicos que realicen una jornada reducida con disminución proporcional del salario, la cotización se efectuará en función de las retribuciones que perciban, sin que, en ningún caso, la base de cotización pueda ser inferior a la cantidad de multiplicar las horas realmente trabajadas en el mes al que se refiere la cotización por las bases mínimas horarias, que oscilan entre 4,54 euros y 6,33.

4.5. Crédito horario

La representación de los intereses colectivos de los trabajadores conlleva una serie de actividades en las que se hace necesaria la inversión de un tiempo, que se suma al requerido a todo trabajador para el desempeño efectivo de su prestación laboral. Ahora bien, la exigencia a quien ostenta un cargo representativo de la asunción de ambos tramos temporales, cada uno independiente del otro, significaría que el primero vendría imputado necesariamente a los momentos de descanso²⁴. En aras a evitar las deplorables consecuencias de dejación o desincentivación que tal diseño implicaría para ocupar el cargo de representante de los trabajadores, a través del mecanismo del crédito horario, se trata de obligar al empleador (Administración local) a ayudar temporal y económicamente a la labor de defensa del interés colectivo de los trabajadores, en dos espacios concretos: por un lado, en el de la jornada de trabajo, obligando a permitir que una parte de la mis-

ma sea utilizada por el trabajador representante, no para la realización de la actividad laboral para la que fue reclutado, sino para el desarrollo de la actividad representativa; por otro, en el del salario, debiendo abonar las horas no trabajadas y dedicadas a la actividad representativa con la misma retribución que correspondería al trabajador representante, de haberlas dedicado al trabajo efectivo²⁵.

Sin desconocer estas premisas, el artículo 10 del Real Decreto-ley 20/2012 reduce el crédito horario por motivos sindicales y de representación de personal a los términos estrictamente legales, dejando de tener validez y surtir efectos todos los pactos, acuerdos y convenios colectivos que en esta materia hayan podido suscribirse y que excedan de dicho contenido. Esta previsión, que es de aplicación a partir del 1 de octubre de 2012, implicará la eliminación del carácter mínimo con el que se concebían estos permisos, de modo que, bajo la premisa de un sistema "dual" de representación (unitaria -a través de los delegados y juntas de personal- y sindical -a través de las secciones y delegados sindicales-), cabe hacer referencia a las siguientes posibilidades, de aplicación a todo el personal funcionario y laboral incluido en el ámbito de aplicación del EBEP, así como al personal del sector público empresarial y fundacional:

a) En primer lugar, la previsión de un crédito de horas mensuales y retribuidas como de trabajo efectivo para llevar a cabo la defensa de los funcionarios y de los empleados laborales es una de las garantías más importantes (y más tuteladas) atribuidas a los representantes unitarios y también a los delegados sindicales [artículos 41 d) EBEP, 68 e) ET y 10.3 Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS), respectivamente]²⁶. Por tal razón, la valoración de la adecuación entre el contenido y la actividad efectivamente desarrollada debe realizarse conforme a un criterio flexible, reconociendo al beneficiario iniciativa y libertad para desplegar aquellas conductas que redunden en su mayor eficacia para la defensa del interés que tiene encomendado, quedando desprotegidas únicamente aquellas actividades que nada tienen que

24. BLASCO, C., *Tiempo de trabajo y permisos del trabajador por motivos personales y sindicales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 102.

25. VALVERDE ASENCIO, A. J., "Art. 68. Garantías", en REY GUANTER, S. DEL (dir.), *Estatuto de los Trabajadores*, La Ley, Madrid, 2005, p. 1136.

26. PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, 8.ª edición, Dykinson, Madrid, 2009, p. 472.

ver con la tarea representativa. Es más -y desde esta misma perspectiva de ductibilidad-, aun cuando la escala y distribución de las horas (de quince a cuarenta) atiende al número de funcionarios o empleados de cada unidad electoral, lo cierto es que nada impide la acumulación entre los miembros de una misma candidatura del crédito correspondiente a distintos titulares del derecho, hasta el punto de quedar uno o varios totalmente liberados [si bien en situación de servicio activo ex artículo 86 EBEP]²⁷.

En cuanto a los requisitos legales para el ejercicio del derecho, baste con dejar constancia de la necesidad de aviso previo y justificación del tiempo empleado a la Jefatura de Personal del centro o unidad administrativa correspondiente²⁸, la cual controlará su disfrute a través de diversos modelos de instancia donde quede reflejado este, y exigirá plazos en la antelación de la comunicación para así “compaginar derechos con deberes de los funcionarios, debiendo entender que tal decisión (no) entraña arbitrariedad, cuando no hace sino regular la forma y plazo de comunicación de la ausencia”; menos aún al exceptuar tales requisitos en los casos de fuerza mayor justificados²⁹.

b) En segundo término, el crédito horario, objeto o no de acumulación, no podrá sobrepasar la siguiente escala: hasta 100 empleados, 15 horas; de 101 a 250, 20; de 251 a 500, 30; de 501 a 750, 35; de 751 en adelante, 40. Dichos parámetros y proporciones legales ya no pueden ser objeto de mejora. La Dirección General de la Función Pública había dejado claro, además, que cuando se posee el crédito horario máximo para el ejercicio de funciones sindicales, es decir, cuarenta horas semanales, no se puede acumular más crédito horario, por lo que, si no cabe su acumulación, y por tanto no es posible disfrutar los dos derechos simultáneamente, tampoco procederá ceder un derecho que no se ostenta por incompatibilidad³⁰.

c) En tercer lugar, en las Administraciones que ocupen a más de 250 trabajadores, las secciones sindicales que puedan constituirse por los afiliados a los sindica-

tos con presencia en los comités de empresa o en los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones Públicas estarán representadas, a todos los efectos, por delegados sindicales elegidos por y entre sus afiliados, que tendrán las mismas garantías que los representantes unitarios. El número de delegados sindicales ha de respetar la siguiente escala establecida ahora con carácter preceptivo y no mejorable: de 250 a 750 trabajadores, uno; de 751 a 2000, dos; de 2001 a 5000, tres; de 5001 en adelante, cuatro (artículo 8 LOLS).

d) En cuarto lugar, tampoco cabe la existencia, frecuente hasta ahora, de otro tipo de liberados, no por acumulación del crédito de horas, sino por el reconocimiento a cada organización sindical en los acuerdos de funcionarios. Se trata de la figura coloquialmente conocida como “liberado institucional”, que percibe sus retribuciones igualmente de la Administración³¹.

Todo ello sin olvidar cómo, atendiendo a la capacidad negociadora exclusiva de la representación sindical en el marco de las Administraciones Públicas, se establecen dos derechos adicionales³²:

De un lado, al disfrute de los permisos no retribuidos necesarios para el desarrollo de las funciones sindicales propias de su cargo por aquellos funcionarios que ostenten cargos electivos en las organizaciones sindicales más representativas [artículo 9.1.a) LOLS].

De otro, a disponer de los permisos retribuidos necesarios para el ejercicio adecuado de su labor como negociadores a favor de aquellos representantes sindicales que participen en las comisiones negociadoras de convenios colectivos, el cual incluye tanto el tiempo estricto de desarrollo de las sesiones de la comisión como los complementarios destinados de forma directa a las actividades de preparación de los diferentes trámites negociales (artículo 9.2 LOLS).

e) En fin, solo se permite una excepción al régimen legal de máximos aquí transcrito: la derivada de los acuerdos que, exclusivamente en el ámbito de las mesas generales de negociación (del Estado, de cada una

27. GÓMEZ CABALLERO, P., *Los derechos colectivos de los funcionarios públicos*, CES, Madrid, 1994, p. 236.

28. STSJ-CONT. Madrid, 21 febrero 2012.

29. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, F., “Derechos, obligaciones y garantías de los representantes unitarios en la función pública”, en AA. VV., *Seminario sobre relaciones colectivas en la función pública*, IAAP, Sevilla, 1989, p. 122.

30. C/303/07, de 18 de junio de 2007.

31. SALA FRANCO, T. y ROQUETA BUJ, R., *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, p. 157.

32. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J., AGRA VIFORCOS, B. y ÁLVAREZ CUESTA, H., *Derechos colectivos de los funcionarios públicos*, Laborum, Murcia, 2005, pp. 84 y ss.

de las comunidades autónomas, ciudades de Ceuta y Melilla y entidades locales, según el artículo 34.1 EBEP), pudieran establecerse, en lo sucesivo, en materia de modificación en la obligación o en el régimen de asistencia al trabajo de los representantes sindicales, a efectos de que puedan desarrollar racionalmente el ejercicio de sus funciones de representación y negociación o adecuado desarrollo de los demás derechos sindicales. Estas mesas generales, donde se negocian las condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública (artículo 36.3 EBEP), están compuestas por los sindicatos más representativos, tomando en consideración los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal funcionario y laboral de su correspondiente ámbito de representación (al menos el 10 por 100 del total de representantes en el ámbito estatal, o al menos el 15 por 100 de representantes en el ámbito autonómico, siempre que alcancen el mínimo de 1500, tal y como establecen los artículos 6 y 7 LOLS), y también por los sindicatos que formen parte de la mesa general unitaria cuando hubieren obtenido el 10 por 100 de los representantes del personal funcionario o laboral en el ámbito correspondiente³³.

Así pues, la posibilidad de excepción se limita no solo en cuanto al ámbito de la negociación –mesas generales, no sectoriales-, sino también en lo referente al contenido del acuerdo, pues se ciñe al modo de ejercicio, no al *quantum* del derecho, a fin de facilitar la función, pero no si ello implica coste adicional por ampliarse el mínimo legal³⁴. Procede poner de manifiesto que en el ámbito de la Administración General del Estado se ha llegado a un Acuerdo de la Mesa General de Negociación, aprobado por Resolución de 12 de noviembre de 2012 de la Secretaría de Estado de las Administraciones Públicas, donde, entre otras cuestiones, se dota a las organizaciones sindicales de una serie de tiempos necesarios de carácter retribuido para la negociación, representación propiamente dicha y participación institucional, que sorprendentemente mejoran ampliamente los estrictos términos legales³⁵. Aunque el ámbito del Acuerdo es la Administración General del

Estado, es seguro que servirá de inspiración para otros que se puedan negociar o ya se han concluido en el ámbito local³⁶. Como pautas a destacar, este Acuerdo sienta tres importantes criterios: primero, que pueden existir secciones sindicales conjuntas con capacidad para elegir delegados sindicales en aquellos centros de trabajo que ocupen a más de 250 empleados públicos (sean funcionarios, laborales o estatutarios); segundo, que los representantes y delegados sindicales preavisarán al responsable de la unidad de la que dependan en su centro de trabajo, con una antelación no inferior a 48 horas, del uso del crédito horario, mínimo que solo podrá incumplirse en casos de urgencia acreditada; tercero, que los delegados sindicales y personas designadas por las centrales sindicales que disfruten de un crédito horario distinto a la dispensa total se comprometen a utilizarlo por semanas o días completos, de modo que los períodos de ausencia sean fijos mensualmente, salvo casos excepcionales de urgencia acreditada que nunca podrán justificar la utilización de créditos horarios inferiores a tres horas; y cuarto, que los delegados de prevención no tienen asignado un crédito horario específico en cuanto tales, sino que dicha asignación les corresponde únicamente por su condición previa de miembros de juntas de personal o de comités de empresa.

Cabe destacar, como crítica, que las medidas en este último apartado referidas a las limitaciones de mejora del crédito horario y a las escasas posibilidades de la excepcionalidad (otra cosa es lo que suceda en la práctica) pueden invadir el espacio de lo regulado en la Ley Orgánica de Libertad Sindical, al impedirse que los convenios colectivos del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas puedan fijar el número de delegados sindicales, pues los parámetros previstos en la mencionada Ley Orgánica son meramente supletorios, entendiendo de carácter prevalente la regulación contenida en los instrumentos convencionales. Nada impediría establecer el número de delegados sindicales por ley y no permitir su alteración a los convenios colectivos del personal laboral al servicio de las Administraciones, pero ello requiere una modificación

33. RODRÍGUEZ RAMOS, M. J., "Derechos colectivos de los empleados públicos", en CASTILLO BLANCO, F. A. (dir.), *Manual de empleo público*, Iustel, Madrid, 2009, p. 594.

34. MOLINA NAVARRETE, C., "De la 'flexibilidad laboral' al 'ajuste social total': lo que el 'austeritario' Real Decreto-ley 20/2012 se llevó de momento", *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 356, 2012, p. 57.

35. BOE de 14 de noviembre de 2012.

36. Tal y como ha sucedido con el Acuerdo social para la mejora de los servicios públicos municipales del Ayuntamiento de León, citado por SANDE-PÉREZ BEDMAR, M. DE, *Reformas laborales y Administraciones Públicas*, cit., p. 86.

de la correspondiente ley orgánica, y es inviable hacerlo a través de un decreto-ley³⁷.

5. La contratación por horas

La realización de la actividad laboral durante un número de horas al día, a la semana, al mes o al año, inferior a la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo, con la correlativa y proporcional reducción retributiva, ha sido objeto de varias reformas en las últimas décadas con el fin de incrementar progresivamente su utilización, más baja en España que en otros países del entorno europeo³⁸.

No cabe ocultar, como aspectos positivos, que esta modalidad no solo es un mecanismo relevante en la organización flexible del trabajo y en la adaptación a las necesidades profesionales y personales de los trabajadores, sino que contribuye a la redistribución del empleo existente en tanto fórmula de reparto de ese bien tan escaso en la actual situación económica.

En contrapartida, tampoco procede olvidar que contribuye al incremento de la precariedad laboral por la menor dedicación e inferior retribución, no en vano en numerosas ocasiones no es una opción decidida por el trabajador a su propia conveniencia, sino la consecuencia de una posición débil en un contexto de recesión aguda.

5.1. Previsiones sobre el trabajo a tiempo parcial de los empleados públicos: los sucesivos pasos en la "normalización" de esta modalidad contractual

La posibilidad de trabajar a tiempo reducido fue tímidamente incorporada en el ordenamiento jurídico funcional, a través de la reforma introducida en el derogado artículo 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP), por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, que facultaba a los planes

de empleo para la incorporación, entre otras previsiones, de la "[p]restación de servicios a tiempo parcial" [artículo 18.2.g)]. Con posterioridad, el artículo 47 EBEP señala expresamente cómo "[l]a jornada de trabajo -de los funcionarios públicos- podrá ser a tiempo completo o a tiempo parcial". Pese a esta doble alternativa que parece ponerse en pie de igualdad en el EBEP, lo cierto es que si de funcionarios se trata es necesario que la legislación de desarrollo del Estatuto Básico establezca las peculiaridades de la dedicación parcial, garantizando la equiparación de derechos con los funcionarios a tiempo completo y la aplicación del principio de proporcionalidad únicamente en aquellos aspectos de tipo cuantitativo, mientras que los derechos de matiz cualitativo se deberán atribuir íntegramente sin capacidad de merma alguna. Es más, las normas de desarrollo del artículo 47 EBEP han de aclarar los efectos de la prestación de este tipo de actividad sobre los derechos pasivos de los funcionarios, debiendo también revisar a fondo el sistema de incompatibilidades, pues es posible que algunos de los funcionarios públicos que no desempeñen sus tareas a jornada completa deseen asumir otras actividades remuneradas en las horas libres. En fin, estas circunstancias son de aplicación a los funcionarios de las Administraciones locales porque el artículo 94 LBRL sienta, como ya consta, que "[l]a jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración local será en cómputo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración Civil del Estado. Se les aplicarán las mismas normas sobre equivalencia y reducción de jornada".

Nada impediría, no obstante, que, pese a la falta de desarrollo del artículo 47 EBEP, la realización del trabajo a tiempo parcial por parte de los funcionarios se pudiera incluir dentro de un plan de ordenación de los recursos humanos (artículo 69 EBEP)³⁹, instrumento dirigido, atendiendo al tenor legal, a "contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de las partidas económicas disponibles mediante la dimensión adecuada de los efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad"⁴⁰. Su fin es, por tanto, doble:

37. CRUZ VILLALÓN, J., *Personal laboral: la inaplicación o modificación de los pactos o acuerdos y convenios colectivos vigentes: alternativas y opciones*, p. 29. Ponencia presentada en el Seminario sobre relaciones colectivas organizado por la Federación de Municipios de Cataluña, Barcelona, 23 de octubre de 2012, http://cemical.diba.cat/les/publicacions/ficheros/Cruz_Villalon_modif_cond_trabajo_personal_laboral.pdf

38. Según Eurostat, en España, en 2012, solo el 14,6 por 100 de los trabajadores estaba contratado a tiempo parcial, frente a una media del 20,9 por 100 en la zona euro.

39. SSTSJ, Social, Andalucía (Sevilla), 25 abril 1997, o Castilla y León (Valladolid), 24 julio 2006.

40. ALDOMÁ BUIXADÉ, J., "Planificación de los recursos humanos y estructuración del empleo público (arts. 69 a 77)", en REY GUANTER, S. DEL (dir.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, Madrid, 2008, p. 741.

de un lado, posibilitar que la prestación de los servicios por parte de la organización sea eficaz; de otro, que el gasto en recursos humanos se realice de forma eficiente. Estos planes de ordenación pretenden, por ende, conseguir la óptima utilización de los efectivos al servicio de los entes públicos en el ámbito al cual afecten, abarcando las actuaciones globales y puntuales precisas, de forma conjunta para el personal, dentro de los límites presupuestarios y de acuerdo con las directrices de política de personal. Integran, así, un conjunto voluntario de previsiones y actuaciones capaces de resolver, en la medida de lo posible, las necesidades de la gestión del personal en su esfera de aplicación, garantizando la disposición de los empleados necesarios para la adecuada prestación de los servicios, en número y características⁴¹.

Cierto es que, entre las medidas que, sin ánimo exhaustivo, el artículo 69 EBEP enumera como de posible incorporación a un plan de ordenación (análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de efectivos como del de los perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos; sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos; movilidad, incluyendo la suspensión de incorporaciones de personal externo o de convocatorias de concursos de provisión de puestos; promoción interna y formación y movilidad forzosa e incorporación de recursos humanos a través de la oferta de empleo público), no aparece mencionada expresamente la prestación de servicios a tiempo parcial, si bien, en una primera aproximación y dado el carácter no cerrado del listado, nada impediría su adopción, previa negociación con los representantes y modificación de la relación de puestos de trabajo.

5.2. El trabajo “a la carta”

Despejado el panorama normativo en relación con los funcionarios, no cabe ninguna duda de que las novedades introducidas por el Real Decreto 16/2013 en el artículo 12 ET van a afectar a la contratación a tiempo parcial de empleados laborales en el sector público local, en el sentido siguiente:

1.- El contrato a tiempo parcial debe seguir formalizándose por escrito, si bien ahora desaparece toda

referencia al modelo oficial en la línea descrita en el preámbulo, tendente a reducir las cargas administrativas a través de una simplificación de los formularios contractuales actualmente existentes.

2.- Se suprime la posibilidad, facilitada anteriormente por la Ley 3/2012, relativa a que los trabajadores contratados a tiempo parcial puedan realizar horas extraordinarias (esto es, que excedan de la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo), salvo en los casos previstos en el artículo 35.3 ET, referido a las destinadas a prevenir o reparar siniestros y otros daños extraordinarios y urgentes. Se vuelve, por tanto, al modelo prohibitivo anterior a la reforma de 2012.

De conformidad con el artículo 36.4 de la Orden ESS/106/2014, de 31 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, la retribución que reciban los trabajadores a tiempo parcial por el concepto de horas extraordinarias motivadas por fuerza mayor queda sujeta a la cotización adicional (no computable para calcular la base reguladora de las prestaciones) efectuada aplicando el tipo del 14,00 por 100, del que el 12,00 por 100 será a cargo de la empresa y el 2,00 por 100 a cargo del trabajador.

3.- Se flexibiliza sustancialmente el régimen jurídico de las horas complementarias, esto es, de aquellas que se adicionan a las horas ordinarias y se retribuyen como tales, sin que puedan exceder del límite legal del trabajo a tiempo parcial (jornada inferior a la de un trabajador comparable del sector):

a) Se mantiene la distinción entre horas complementarias pactadas (esto es, aquellas de realización obligatoria para el trabajador cuando haya firmado el preceptivo pacto por escrito no sujeto ahora a modelo alguno) y voluntarias (esto es, aquellas que responden al ofrecimiento empresarial y son de aceptación facultativa), pero se impide que el convenio colectivo regule, junto a la ley, su régimen jurídico.

b) Respecto de las horas complementarias voluntarias, ofertadas sobre la marcha, se reduce de 7 a 3 días el plazo establecido para preavisar al trabajador del día y hora de realización, plazo que podrá rebajarse (no ampliarse como antes) por convenio, que, en este caso, puede mejorar en beneficio del empleador. Solo se permiten en los contratos a tiempo parcial indefini-

41. GIL PLANA, J., “Despidos colectivos: aspectos sustantivos”, en MONTÓYA MELGAR, A. y GARCÍA MURCIA, J. (dirs.), *Comentario a la reforma laboral de 2012*, Civitas, Madrid, 2012, p. 286.

dos con una jornada de trabajo no inferior a 10 horas semanales en cómputo anual. Su número no podrá superar el 15 por 100 de las horas ordinarias del tiempo de trabajo, ampliable al 30 por 100 por convenio colectivo, sin que computen a efectos de los porcentajes previstos para las horas complementarias pactadas.

c) Por lo que se refiere a las horas complementarias acordadas, se admite la posibilidad de su realización no solo en los contratos a tiempo parcial indefinidos, sino también en los temporales, si bien con la condición de que la jornada ordinaria establecida en ambos casos no sea inferior a 10 horas semanales en cómputo anual. Se incrementa el número de las que pueden realizarse, pasando del 15 por 100 anterior al actual 30 por 100 de las horas fijadas en el contrato, pudiendo el convenio colectivo (sin referir el ámbito) establecer otros porcentajes, ajustándose al mínimo del citado 30 por 100 y al máximo del 60 por 100 de las horas ordinarias contratadas.

d) El régimen de horas complementarias pactado con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2013 continuará siendo de aplicación en los contratos vigentes a dicha fecha, salvo que las partes acuerden modificarlo.

e) Como botón de muestra, a través de esta vía se podrá hacer, si así lo prevé el convenio, el doble de jornada firmada inicialmente. De este modo, con un vínculo de 20 horas semanales, se podrán realizar hasta 38 semanales, sumando horas ordinarias, complementarias pactadas y complementarias voluntarias. Cobra carta de naturaleza, por tanto, el llamado trabajo a tiempo parcial "a la carta", capaz de restar seguridad a la parte trabajadora sobre su horario y su distribución⁴². Como con acierto se ha dicho, el empleo inicialmente parcial se puede convertir en empleo cuasi a tiempo completo⁴³.

4.- Se establece una obligación de registro de la jornada de los trabajadores a tiempo parcial (de la que únicamente se exceptúan los que trabajan en el servicio doméstico), que se efectuará día a día y se totalizará mensualmente, entregando copia al trabajador, junto con el recibo de salarios, debiéndose conservar los

resúmenes mensuales durante un período mínimo de 4 años. La consecuencia del incumplimiento empresarial de estas obligaciones conllevará la presunción *iuris tantum* (cabe prueba en contrario) de que el contrato se ha celebrado a jornada completa.

5.- Desaparece la referencia a que la jornada en el trabajo a tiempo parcial podrá realizarse de forma continuada o partida, precisando ahora que solo será posible efectuar una única interrupción en la jornada diaria de los trabajadores a tiempo parcial cuando esta jornada diaria sea inferior a la de los trabajadores a tiempo completo, salvo que el convenio colectivo disponga otra cosa, eliminándose la remisión anterior al convenio sectorial o de ámbito inferior. Tal supresión es coherente con el favor por el modelo de negociación descentralizada hacia la empresa, dejando abierta la regulación a cualquier unidad negociadora y convenio colectivo que se pueda alcanzar en ella, lo cual tiene incidencia en el ámbito público, donde no existen convenios de sector, sino solo de empresa o de grupo de empresas⁴⁴.

6.- Se prevé una reducción en un 1 por 100 del tipo de cotización para la contingencia de desempleo en los contratos de duración determinada a tiempo parcial, idea que reitera el Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, en su artículo undécimo, y que concreta la Orden 106/2014, de 31 de enero -en el artículo 2.1.2.2-, en el 8,30 por 100, del que el 6,70 por 100 corre a cargo del empresario (antes 7,70), y el 1,60 por 100 a cargo del trabajador, quedando equiparada, por tanto, la cotización con los contratos de duración determinada a tiempo completo.

En relación con la protección social del trabajo a tiempo parcial, cabe recordar que el Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, y la Ley 1/2014, de 28 de febrero, recogen la doctrina sentada en las sentencias del Tribunal Constitucional 61/2013, de 14 de marzo, 71 y 72/2013, de 8 de abril, y 116 y 117/2013, de 20 de mayo, que afectan al cálculo de los períodos de cotización para acceder a las correspondientes prestaciones económicas, respecto de los períodos acreditados con contrato a tiempo parcial, entendiéndose ahora que

42. Recogiendo diversas opiniones doctrinales sobre esta cuestión, BENAVENTE TORRES, I., *El trabajo a tiempo parcial*, Consejo Económico y Social de Andalucía, Sevilla, 2005, pp. 184 y ss.

43. MOLINA NAVARRETE, C., "La rabiosa actualidad socio-laboral para el inicio del 2014: entre la certeza de los recortes de la protección social y la esperanza de la empleabilidad a tiempo parcial", *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 370, 2014, p. 133.

44. MOLINA NAVARRETE, C., "La rabiosa actualidad socio-laboral para el inicio del 2014: entre la certeza de los recortes de la protección social y la esperanza de la empleabilidad a tiempo parcial", cit., p. 128.

los períodos de tiempo con contrato vigente a tiempo parcial deben contarse de igual modo que cuando se trata de trabajadores a tiempo completo. Así, la nueva redacción de la regla segunda del apartado 1 de la disposición adicional séptima LGSS aclara que se tendrán en cuenta los distintos períodos durante los cuales el trabajador haya permanecido en alta con un contrato a tiempo parcial, cualquiera que sea la duración de la jornada realizada en cada uno de ellos. A tal efecto, el coeficiente de parcialidad, que viene determinado por el porcentaje de la jornada realizada a tiempo parcial respecto de la jornada realizada por un trabajador a tiempo completo comparable, se aplicará sobre el período de alta con contrato a tiempo parcial, siendo el resultado el número de días que se considerarán efectivamente cotizados en cada período. Al número de días resultantes se le sumarán, en su caso, los días cotizados a tiempo completo, siendo el resultado el total de días de cotización acreditados computables para el acceso a las prestaciones. Una vez determinado este parámetro, se procederá a calcular el coeficiente global de parcialidad, esto es, el porcentaje que representa el número de días trabajados y acreditados como cotizados sobre el total de días en alta a lo largo de toda la vida laboral del trabajador. En el caso de tratarse del subsidio por incapacidad temporal, el cálculo del coeficiente global de parcialidad se realizará exclusivamente sobre los últimos cinco años. Si se trata del subsidio por maternidad y paternidad, se atenderá a los últimos siete años o a toda la vida laboral. El período mínimo de cotización exigido a los trabajadores a tiempo parcial para cada una de las prestaciones económicas que lo tengan establecido, será el resultado de aplicar al período regulado con carácter general el coeficiente global de parcialidad. En los supuestos en que, a efectos del acceso a la correspondiente prestación económica, se exija que parte o la totalidad del período mínimo de cotización exigido esté comprendido en un plazo de tiempo determinado, el coeficiente global de parcialidad se aplicará para fijar el período de cotización exigible. El espacio temporal en el que habrá de estar comprendido el período exigible será, en todo caso, el establecido con carácter general para la respectiva prestación.

También se modifica el tenor de la regla tercera del apartado 1 de la disposición adicional séptima LGSS, para aclarar que en la determinación de la cuantía de las pensiones de jubilación y de incapacidad permanente derivada de enfermedad común se tendrá en

cuenta el número de días cotizados, incrementándose con la aplicación del coeficiente del 1,5, sin que el número de días resultante pueda ser superior al período de alta a tiempo parcial. Cuando el interesado acredite un período de cotización inferior a quince años, considerando la suma de los días a tiempo completo y a tiempo parcial incrementados con el porcentaje del 1,5, se aplicará a la base reguladora el parámetro equivalente al que resulte de aplicar a 50 el porcentaje que represente el período de cotización acreditado por el trabajador sobre 15 años.

7.- Por su parte, la Ley 11/2013 contempla incentivos para la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa, exigiendo, entre otros requisitos, que el trabajador proceda de "otro sector de actividad", cuestión que se concreta en el Real Decreto-ley 16/2013 atendiendo a los especificados en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2009 (CNAE-2009), según el anexo del Real Decreto 475/2007.

8.- Asimismo, el Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, diseña una tarifa plana reducida en las cotizaciones sociales para nuevas contrataciones indefinidas que mantengan el empleo neto durante al menos tres años, cifrada en 75 o 50 euros mensuales si se trata de un contrato a tiempo parcial en función de la jornada de trabajo, previsión que no afecta a la cotización por horas complementarias.

9.- Por último y no menos importante, se mantiene en el Real Decreto-ley 16/2013 el carácter voluntario para el trabajador frente a las posibles transformaciones de un trabajo a tiempo completo en otro a tiempo parcial y viceversa. Igualmente, permanecen las obligaciones informativas de la empresa (Administración local, *in casu*) sobre vacantes que permitan el paso de un vínculo a otro. No obstante, se eliminan algunas especificidades anteriormente establecidas, en concreto:

a) Ya no se contempla el derecho preferente del trabajador que, habiendo acordado voluntariamente la conversión de su contrato, desee retornar a la situación anterior ocupando la correspondiente vacante.

b) No consta la preferencia de quienes presten trabajo a tiempo parcial durante al menos tres años, para cubrir vacantes a tiempo completo.

c) Se suprime la llamada a la negociación colectiva para que contemple, en su caso, especialidades en la transformación de tiempo completo a parcial por motivos familiares o formativos.

d) Cualquier convenio puede fijar procedimientos para el cambio de jornada completa a parcial o a la

inversa (anteriormente se exigía que fueran sectoriales o, en su defecto, de ámbito inferior).

El contrato a tiempo parcial adquiere, así, un perfil de normalidad para la empresa-Administración local, que deja de estar obligada a atender derechos preferentes de conversión⁴⁵.

5.3. La voluntariedad del trabajador para proceder a la novación de una dedicación a tiempo completo en otra a tiempo parcial como principio general

Ningún obstáculo existe para que las Administraciones locales puedan reclutar personal laboral *ex novo*, con carácter indefinido o temporal, bajo la modalidad del contrato a tiempo parcial sujeto al nuevo régimen jurídico aquí analizado. No cabe, sin embargo, la novación unilateral de los contratos de trabajo a tiempo completo en vínculos a dedicación parcial, pues el tenor del artículo 12.4 e), antes y después del Real Decreto 16/2013, es claro en sus términos, al establecer, de este modo, que “[l]a conversión de un trabajo a tiempo completo en un trabajo parcial y viceversa tendrá siempre carácter voluntario para el trabajador y no se podrá imponer de forma unilateral o como consecuencia de una modificación sustancial de condiciones de trabajo al amparo de lo dispuesto en la letra a) del apartado 1 del art. 41”, y, de otro, que “[e]l trabajador no podrá ser despedido ni sufrir ningún otro tipo de sanción o efecto perjudicial por el hecho de rechazar esa conversión, sin perjuicio de las medidas que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 51 y 52 c) ET, puedan adoptarse por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción”. Como ha sentado en varias ocasiones el Tribunal Supremo, “para calificar una relación como contrato de trabajo a tiempo parcial no basta que la reducción del tiempo de trabajo sea inferior a la jornada ordinaria a tiempo completo, sino que es preciso que la reducción de jornada sea voluntariamente adoptada con sujeción a la concreta modalidad de contrato a tiempo parcial”⁴⁶.

Y ello porque el cambio de un contrato a tiempo completo en otro a tiempo parcial implica una novación en la modalidad contractual y en el régimen jurídico aplicable, que exige la aquiescencia del afectado, razón por la cual la limitación aquí esbozada no operaría únicamente en los contratos inicialmente suscritos a tiempo parcial, que podrían ver reducida sustancialmente la dedicación⁴⁷.

De este modo, cumplido el requisito *sine qua non* del consentimiento, si los trabajadores acuerdan la conversión voluntaria de su contrato a tiempo completo en otro a tiempo parcial o en fijo-discontinuo, ello conllevará una reducción de las retribuciones y del salario regulador de las futuras indemnizaciones, así como de todo su régimen de derecho público (cotizaciones y prestaciones), reconociéndoles en situación legal de desempleo parcial⁴⁸.

5.3.1. Modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo en cuanto al tiempo se refiere

La exigencia del consentimiento del trabajador para el trueque de su contrato de trabajo a tiempo pleno en otro a dedicación parcial, supone que aun cuando el artículo 41 ET recoge la facultad unilateral de modificar las condiciones de trabajo, mencionando expresamente en su apartado a) la “jornada de trabajo”, en su apartado b) el “horario y distribución del tiempo de trabajo”, y en su apartado c) el “régimen de trabajo a turnos”, lo cierto es que las alteraciones que afecten a estos aspectos relacionados con el tiempo de trabajo no pueden arrastrar el cambio unilateral de la modalidad de dedicación plena a parcial.

En consecuencia, por la vía del artículo 41 ET pueden llevarse a la práctica modificaciones que afecten únicamente a la distribución horaria y al sistema de trabajo a turnos, siempre y cuando concurren, además, tres requisitos: primero, que encuentren justificación en probadas razones económicas, técnicas, organizativas y de producción; segundo, que se siga el procedimiento legalmente previsto en dicho precepto, distinguiendo entre

45. SEMPERE NAVARRO, A. V. y SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C., “Contenido sociolaboral del Real Decreto-ley 16/2013 y de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre”, *Aranzadi Social*, núm. 11, 2014, p. 3 (BIB 2014/117).

46. SSTS, Social, 14 mayo 2007 y 15 octubre 2007.

47. SALA FRANCO, T. y PEDRAJAS QUILES, T., *La modificación e inaplicación de las condiciones de trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 77.

48. ROQUETA BUJ, R., “La suspensión contractual o reducción de la jornada y los despidos económicos en las Administraciones Públicas”, en FUENTETAJA PASTOR, J. A. y CANTERO MARTÍNEZ, J. (dirs.), *Crisis económica y función pública*, Aranzadi, Pamplona, 2012, pp. 291 y ss.

modificaciones individuales y colectivas; y tercero –y para el ámbito específico de las Administraciones, incluidas las locales–, que se refleje la voluntad institucional para el uso de este resorte en las relaciones de puestos de trabajo, si en las mismas existiera constancia expresa de la condición a modificar⁴⁹. Siendo claro el último condicionante, procede descender al detalle de los dos primeros, dejando sentado desde el primer momento que la Administración no tendrá grandes obstáculos para acreditar la concurrencia de las causas dada la generosidad de los términos legales, pero sí graves dificultades procedimentales para tramitar las modificaciones referidas al horario, distribución del tiempo de trabajo y régimen de trabajo a turnos.

1.- Según el artículo 41 ET, se considerarán probadas razones económicas, técnicas, organizativas y de producción las que “estén relacionadas con la competitividad, productividad u organización técnica o del trabajo en la empresa”, enunciado que debe reinterpretarse en su aplicación al sector público. Tal definición denota una clara flexibilidad en la formulación, si bien ello tampoco debe concebirse como una auténtica vía libre, pues, sin duda, los tribunales seguirán valorando la razonabilidad y proporcionalidad de la decisión empresarial con base en argumentos tales como la buena fe contractual, el fraude de ley o el abuso de derecho⁵⁰. Así, aun cuando la exigencia ha de ser mucho menor que en otros supuestos, singularmente los relativos a los despidos colectivos y objetivos, se puede acudir como pauta interpretativa, a la hora de aquilatar estos conceptos en el sector público, a lo previsto en disposición adicional 20.ª ET.

1.º- Conforme a la mencionada disposición y su desarrollo reglamentario (Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre), la concurrencia de causa económica se concreta en una situación de “insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes”, esto es, un desequilibrio entre ingresos previstos y gastos conformados en el presupuesto, distinguiendo, por tanto, “entre presupuestación y caja porque una cosa es tener crédito y otra tener dinero para pagarlo”⁵¹. Y ello porque los ingresos

de la Administración no dependen de las fluctuaciones de la demanda en el seno de un mercado competitivo, sino de la planificación presupuestaria que prevé una financiación, un posible incremento o reducción por la vía impositiva, y unos gastos, que también dependen de la voluntad de la Administración⁵².

Los dos calificativos que acompañan a la insuficiencia presupuestaria (“sobrevenida” y “persistente”) exigen una reflexión más detenida sobre sus características esenciales.

a) La reforma del artículo 135 CE ha sido clave en esta materia, al establecer el principio de equilibrio presupuestario y diseñar un nuevo marco de prioridades conforme al cual el pago de los intereses y del principal de las deudas contraídas por la Administración, incluida la comercial, goza de preferencia absoluta en el capítulo de gastos. De ahí que la referencia a la denominada “insuficiencia presupuestaria sobrevenida” excluya aquellas causas económicas que tengan como origen una decisión política de dotar a una determinada Administración Pública con unos recursos inferiores en el momento de elaboración y aprobación de los presupuestos correspondientes. O lo que es lo mismo, únicamente cabe invocar esta causa cuando, una vez aprobados los presupuestos, existan dificultades económicas diferentes a las que pudieran haberse tomado en consideración en el momento de confección de los mismos. Se trata, pues, de una previsión (fundamentalmente de ingresos) que ha sido efectuada en unas condiciones que, con posterioridad, no se han producido. Por lo tanto, habiendo recibido la Administración correspondiente una dotación presupuestaria, sobreviene una coyuntura que imposibilita la ejecución de alguna de las partidas previstas en los presupuestos ya aprobados⁵³.

Además, la insuficiencia ha de ser cierta y actual, no prevista o futura, como en el ámbito privado. En el sector público, hay que atender al marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de “estabilidad presupuestaria” y “sostenibilidad financiera” de las Administraciones Públicas. La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, modificada por la Ley 9/2013, define el primer concepto como “la situación de equili-

49. CORDERO SAAVEDRA, L., *Régimen de trabajo en las Administraciones Públicas*, Laborum, Madrid, 2000, p. 219.

50. SAN 28 mayo 2012 (rec. 2317/2012).

51. PALOMAR OLMEDA, A., “El buen orden de las cuentas públicas”, www.legaltoday.com.

52. PURCALLA BONILLA, M. Á. y PRECIADO DOMÉNECH, C. H., “Extinción del contrato de trabajo versus suspensión y reducción de jornada en el Real Decreto-ley 3/2012”, *Aranzadi Social*, núm. 2, 2012.

53. LÓPEZ CUMBRE, L., “Los efectos de la reforma laboral en el empleo público”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 24, 2012, p. 22.

brio o superávit estructural” (artículo 2), y el segundo como “la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública” (artículo 3), incluida la morosidad de deuda comercial (artículo 4). En consecuencia, puede considerarse que la situación de desequilibrio financiero es equivalente, a estos efectos, al incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria o prohibición absoluta de déficit.

b) La insuficiencia presupuestaria se ha de traducir en una carencia imprevista pero duradera del soporte económico, proyectándose, así, sobre dos instrumentos: previsión y financiación de los servicios públicos, sin que sea suficiente una deficiencia de carácter transitorio o coyuntural, pues la disposición adicional 20.^a ET exige la confluencia de la nota de persistencia, cifrada en el artículo 51 ET, en un parámetro de tres trimestres consecutivos⁵⁴.

Cabe mencionar, en este contexto, un pronunciamiento judicial que entiende “debidamente acreditada la causa económica, pues se han constatado pérdidas graves y continuadas, que además son constantes, en los cuatro últimos ejercicios... Se ha de tomar en consideración que además existe una previsión de pérdidas para el año en curso... Por lo tanto, se justifica una situación de pérdidas económicas constantes, reiteradas que además es previsible que persistan en el tiempo. La situación derivada de los referidos datos objetivos debe calificarse como situación económica negativa, pues el resultado de los cuatro últimos ejercicios, ha sido negativo, constatándose importantes pérdidas económicas. También es negativo el resultado correspondiente al primer trimestre de la anualidad en curso y existe una previsión igualmente negativa de cara al presente ejercicio económico”⁵⁵.

Con mayor detalle, el artículo 35.2 del Real Decreto 1483/2012 entiende que existe insuficiencia presupuestaria “sobrevvenida y persistente” cuando concurren, acumulativamente, las siguientes circunstancias: a) que en el ejercicio anterior la Administración Pública en la que se integra el departamento, órgano, ente, organismo o entidad hubiera presentado una situación de déficit presupuestario, y b) que los créditos del departamen-

to o las transferencias, aportaciones patrimoniales al órgano, ente, organismo o entidad, o sus créditos, se hayan minorado en un 5 por 100 en el ejercicio corriente o en un 7 por 100 en los dos ejercicios anteriores. A estos efectos, se tendrán en cuenta tanto las rebajas efectuadas en el presupuesto inicial como, respecto del ejercicio en curso, las realizadas en la fase de ejecución presupuestaria.

Cierto es que, en el actual contexto económico, si se rebajan los créditos, las transferencias o las subvenciones, lo normal es que ello determine una situación de déficit. No menos verdad resulta, sin embargo, que la causa económica y el modo de su acreditación se definen en la Ley con vocación de permanencia. Y en este sentido cabe indicar que, si la recesión comienza a superarse, la definición reglamentaria no se ajustará plenamente a lo dispuesto legalmente, tal y como ha alertado el Dictamen del Consejo de Estado, entendiendo que el Reglamento debería limitarse a reproducir en términos exactos lo previsto en el párrafo segundo de la disposición adicional vigésima. Como ha sentado la doctrina, “el encaje de estos supuestos en las condiciones exigidas para la concurrencia de la causa económica ofrece ciertas dudas que hacen pensar en una extralimitación en el desarrollo reglamentario: el déficit no es asimilable sin más a una insuficiencia presupuestaria, puede no ser persistente, puede ser corregido con ajustes presupuestarios, habrá que comprobar si persiste tras los tres meses consecutivos, máxime cuando la disminución del 5% o del 7% es difícil que conduzca a una insuficiencia presupuestaria y el ajuste se puede producir con medidas menos traumáticas (recortes salariales, no reposición de efectivos, paralización de ofertas de empleo...)”⁵⁶.

Tras la reforma de 2012, las insuficiencias presupuestarias se refieren –permítase la reiteración– a aquellos supuestos en los que la previsión de ingresos se hizo en condiciones que no han resultado reales y, por tanto, no han servido para cubrir los gastos que se contemplaron en la programación económica presupuestaria. Esta versión de la causa económica se concreta en la existencia real y mantenida de la insuficiencia derivada del contraste entre la financiación prevista (de origen público) y los gastos posibles. Debe quedar claro, no obstante, pese a

54. TRILLO PÁRRAGA, F., “El despido del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas”, *Revista de Derecho Social*, núm. 57, 2012, p. 169.

55. STSJ, Social, Cantabria, 26 septiembre 2012, comentada por RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., “El procedimiento de despido colectivo en la Administración Pública”, *Relaciones Laborales*, núm. 7-8, 2013, p. 50.

56. ROJAS RIVERO, G. P., “La reforma laboral 2012 en las Administraciones Públicas”, *Revista del IVAP*, núm. 4, 2013, p. 63.

los generosos términos reglamentarios, que la voluntad del legislador ha sido la de vincular las insuficiencias presupuestarias a la imposibilidad de financiar los servicios públicos, superando así la tentación inicial de asegurar o centrar la consideración de crisis económica en el ámbito de los gastos correspondientes a la gestión ordinaria, donde pueden existir partidas no destinadas al mantenimiento de dichos servicios públicos (subvenciones a entidades privadas, gastos en fiestas, gastos en publicidad...), lo que viene a constituir uno de los impedimentos centrales e históricos para la aplicación real de la causa económica⁵⁷. Ello sin olvidar que en muchas ocasiones la propia naturaleza del servicio público impide que su situación económica pueda ser analizada desde la perspectiva de la rentabilidad, por cuanto su situación es deficitaria de forma intrínseca, de modo tal que se considera consustancial a su propia prestación⁵⁸.

2.º- La citada disposición adicional 20.ª ET establece textualmente cómo “se entenderá que concurren causas técnicas, 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 causas organizativas cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público”⁵⁹. De tal redacción legal cabe extraer tres consideraciones:

a) La regulación de las causas técnicas es prácticamente idéntica a la diseñada para el sector privado, pues únicamente, como diferencia digna de mención, se alude a la “prestación de servicio público” frente a la “producción empresarial”. Así, puede llevarse a efecto, en cualquier momento, un cambio impulsado por la necesidad de hacer más operativa la prestación del servicio público. Encajarían en este supuesto, por ejemplo, aquellos casos en los que se introdujeran nuevas tecnologías de la comunicación y de la información.

b) Lo mismo sucede por lo que se refiere a las causas organizativas, donde se atiende a los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público, sin efectuar alusión alguna al modo de organizar la producción. Aquí cabe ubicar, por ejemplo, la decisión de externalizar determinadas funciones⁶⁰, la supresión o reducción de la dispensa de determinados servicios, o la reorientación de los mismos hacia ámbitos de mayor trascendencia social o que se consideran prioritarios.

c) No cabe aplicar, sin embargo, causas productivas cuando el empleador sea una Administración Pública. Tal conclusión se puede extraer de la propia disposición adicional 20.ª ET, que no las regula (tampoco lo hace el artículo 35 del Real Decreto 1483/2012); y la aplicación supletoria de la definición que introduce el nuevo artículo 51 ET deviene inviable en el sector público de base territorial, pues se refiere a los “cambios, entre otros, en la demanda de los productos o servicios que la empresa quiere colocar en el mercado”, de imposible traslación atendiendo al fin perseguido por las Administraciones, cual es la satisfacción del interés general y la prestación de servicios públicos. Por las mismas razones tampoco es aplicable directamente el artículo 41 ET. Sin embargo, no cabe ocultar que sí podría materializarse la causa productiva en las sociedades mercantiles y algunas empresas públicas⁶¹.

2.- La Ley 3/2012 ha simplificado y flexibilizado las formalidades para proceder a las modificaciones⁶², debiendo distinguir, para las empresas privadas, a tenor del artículo 41 ET, entre las individuales y las colectivas, diferenciación que se establece ahora en derredor a los umbrales de trabajadores afectados⁶³, suprimiendo el criterio de la valoración de la naturaleza de la fuente de fijación de la modificación. La inviabilidad de celebrar convenios colectivos extraestatutarios, y la imposibilidad de establecer condiciones de trabajo superiores a las

57. ROQUETA BUJ, R., “La extinción de los contratos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el ámbito público”, en PALOMAR OLMEDA, A. (dir.), *La Administración en un contexto de crisis*, Aranzadi, Pamplona, 2012, p. 528.

58. LALAGUNA HOLZWARTH, E., “Despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas en la Ley 3/2012”, *Aranzadi Social*, núm. 6, 2012, p. 11.

59. VARELA AUTRÁN, B., “El despido objetivo en el sector público”, *La Ley*, núm. 7945, 2012, p. 3.

60. Debiendo entender que un sindicato cuenta con legitimación para recurrir la licitación, mediante concurso público, de un contrato administrativo. STC 59/2011, de 3 de mayo.

61. PALOMAR OLMEDA, A., “El despido colectivo en el ámbito del sector público: primeras consideraciones”, *Aranzadi Doctrinal*, núm. 11, 2012, p. 3.

62. VARELA AUTRÁN, B., “Nota de urgencia sobre la reforma laboral aprobada”, www.diaristolale.es.

63. Para adquirir la condición de colectivas, deben afectar a: a) Diez trabajadores, en el departamento ministerial, en el ente u organismo dependiente de la Administración General del Estado o vinculado a esta, en la consejería de las comunidades autónomas o en el órgano que estas determinen, en los entes u organismos dependientes o vinculados a ellas, así como en las entidades de la Administración local y en los entes u organismos dependientes de ellas, que ocupen menos de cien traba-

pactadas convencionalmente por la vía del reconocimiento de condiciones más beneficiosas de carácter colectivo, atendiendo al carácter reglado de la actuación de la Administración Pública local, unido al sometimiento a mayores exigencias de tratamiento uniforme del conjunto de los empleados públicos, hacen más difícil que en el sector privado la utilización del procedimiento de modificaciones sustanciales, consistente en los siguientes extremos:

a) Para las primeras, las individuales: a') Se reduce a 15 días, antes 30, la duración del plazo de preaviso. b') Si se trata de jornada, horario y distribución del tiempo de trabajo y régimen de trabajo a turnos, si el trabajador resultase perjudicado por la modificación sustancial, tendrá derecho a rescindir su contrato y percibir una indemnización de 20 días de salario por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos inferiores a un año y con un máximo de 9 mensualidades⁶⁴. c') Sin perjuicio de la ejecutividad de la modificación, el trabajador que no opte por la rescisión podrá impugnarla ante la jurisdicción social, por falta de causa o de procedimiento, a través de la modalidad procesal especial del artículo 138 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS), solicitando la declaración judicial de que la decisión empresarial es injustificada o nula⁶⁵.

b) Para las colectivas:

a') Cabe el diseño de procedimientos específicos por parte de la negociación colectiva.

b') Se mantiene el período de consultas de 15 días, pero se reduce, caso de que no se alcance acuerdo durante el mismo, a 7 días —antes 30— el de la notificación de la decisión a los afectados⁶⁶.

c') En el período de consultas (trámite preceptivo a riesgo de convertir en nula la resolución que se dicte sin su sustanciación) se ha de debatir sobre las causas de la decisión y la posibilidad de evitar o reducir sus efectos, así como sobre las medidas para atenuar las consecuencias sobre los trabajadores afectados⁶⁷.

d') La interlocución con los trabajadores durante el período de consultas se somete a unas complejas reglas, sobre las que ha incidido la Ley 1/2014, pudiendo ser sintetizadas de la siguiente forma (artículo 41.4 ET):

— Se llevará a cabo en una única comisión negociadora, si bien, de existir varios centros de trabajo, quedará circunscrita a los centros afectados por el procedimiento, sin que quepa la posibilidad de que la consulta se realice separadamente por centro de trabajo, lo cual va a tener poca incidencia en las Administraciones locales. Esta comisión negociadora estará integrada por un máximo de trece miembros en representación de cada una de las partes.

— En defecto de esta posibilidad, la intervención como interlocutores ante las Administraciones Públicas locales se regirá por las siguientes pautas:

* Si el procedimiento afecta a un único centro de trabajo, que será lo habitual cuando de una Administración local se trate, corresponderá al comité de empresa o a los delegados de personal. Si no existiera representación legal de los trabajadores, estos podrán optar por atribuir la competencia para la negociación, a su elección, a una comisión *ad hoc* de un máximo de tres miembros integrada por trabajadores de la propia Administración local y elegida por estos democráticamente, o a una comisión de igual número de compo-

jadores. b) El 10 por 100 del número de trabajadores, en aquel departamento ministerial, ente u organismo dependiente de la Administración General del Estado o vinculado a esta, en la consejería de las comunidades autónomas o en el órgano que estas determinen, en los entes u organismos dependientes o vinculados a ellas, así como en las entidades de la Administración local y en los entes u organismos dependientes de ellas, que ocupen entre cien y trescientos trabajadores. c) Treinta trabajadores en el departamento ministerial, en el ente u organismo dependiente de la Administración General del Estado o vinculado a esta, en la consejería de las comunidades autónomas o en el órgano que estas determinen, en los entes u organismos dependientes o vinculados a ellas, así como en las entidades de la Administración local y en los entes u organismos dependientes de ellas que ocupen más de trescientos trabajadores. d) Procede entender incluidos también, aplicando supletoriamente lo previsto en el artículo 1.4 del Real Decreto 1483/2012, los supuestos de extinción de los contratos de trabajo que afecten a la totalidad de la plantilla, siempre que el número de trabajadores sea superior a cinco, cuando se produzca la cesación total de su actividad.

64. MOLINA NAVARRETE, C., "De las 'reformas laborales' a un nuevo, e irreconocible, 'Estatuto del Trabajo Subordinado'", *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 348, 2012, p. 70.

65. PEDRAJAS MORENO, A., SALA FRANCO, T. y MOLERO MANGLANO, C., *La flexibilidad interna en la empresa. Una valoración crítica tras las reformas de 2010, 2011 y 2012*, 2.ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 58.

66. GORELLI HERNÁNDEZ, J., "Flexibilidad interna y reorganización de la actividad productiva en la reforma laboral de 2010", *Actualidad Laboral*, núm. 4, 2011, p. 406.

67. STSJ, Social, Andalucía, 4 octubre 2010, que anula la Resolución del Rectorado de la Universidad de Granada porque había modificado el horario a trescientos trabajadores, cambiando su prestación de servicios en el turno de tarde para la mañana durante el período junio-julio, sin haber llevado a cabo un período de consultas con los sindicatos.

nentes designados, según su representatividad, por los sindicatos más representativos que estuvieran legitimados para formar parte de la comisión negociadora del convenio colectivo⁶⁸.

* Si el procedimiento afecta a más de un centro de trabajo, la intervención como interlocutores corresponderá: En primer lugar, al comité intercentros, siempre que tenga atribuida esa función en el convenio colectivo en que se hubiera acordado su creación. En otro caso, a una comisión representativa constituida del siguiente modo: a) si todos los centros afectados cuentan con representantes legales, la comisión estará integrada por estos; b) si alguno de los centros cuenta con representantes legales y otros no, la comisión estará integrada únicamente por representantes legales de los trabajadores de los centros que cuentan con dichos representantes, salvo que los trabajadores de los centros que no cuenten con representantes legales opten por designar la comisión referida a los supuestos en los que solo queda afectado un único centro de trabajo, en cuyo caso estará integrada conjuntamente por representantes legales de los trabajadores y por miembros de las comisiones previstas para tal supuesto, en proporción al número de trabajadores que representen, pero si no ejercitan esta opción se asignará su representación a los representantes legales de los trabajadores de los centros de trabajo afectados que cuentan con ellos, en proporción al número de trabajadores que representen; c) si ninguno de los centros de trabajo afectados por el procedimiento cuenta con representantes legales de los trabajadores, la comisión representativa estará integrada por quienes sean elegidos por y entre los miembros de las comisiones designadas en los centros de trabajo afectados conforme a lo dispuesto para los supuestos en que el procedimiento afecte a un único centro de trabajo, en proporción al número de trabajadores que representen.

En todos estos supuestos, si como resultado de la aplicación de las reglas indicadas el número inicial de

representantes fuese superior a trece, estos elegirán por y entre ellos a un número máximo de trece, en proporción al número de trabajadores que representen.

e') La comisión representativa de los trabajadores deberá quedar constituida con carácter previo a la comunicación empresarial del inicio del procedimiento de consultas, en todo caso en el plazo de siete días desde la fecha de la referida comunicación, salvo que alguno de los centros de trabajo que vaya a estar afectado no cuente con representantes legales de los trabajadores, en cuyo caso el plazo será de quince. Sea como fuere, la designación deberá realizarse en un plazo de cinco días a contar desde el inicio del período de consultas, sin que la falta de designación pueda suponer la paralización del mismo y sin que la constitución con posterioridad al inicio del período de consultas pueda comportar la ampliación de su duración.

f') Los acuerdos de esta comisión requerirán el voto favorable de la mayoría de los representantes de los trabajadores o, en su caso, de la mayoría de los miembros de la comisión representativa, siempre que, en ambos casos, representen a la mayoría de los trabajadores del centro o centros afectados miembros⁶⁹.

g') El empresario y la representación legal de los trabajadores pueden acordar sustituir el período de consultas por el procedimiento de mediación o arbitraje aplicable en el ámbito de la empresa, pero sin llegar a imponer un arbitraje obligatorio⁷⁰.

h') El legislador deja claro que la modificación sustancial es un procedimiento reactivo⁷¹, presumiendo que concurren las causas justificativas en los casos de acuerdo modificativo con la representación de los trabajadores⁷².

i') Contra estas decisiones se podrá reclamar en conflicto colectivo, sin que ello impida el ejercicio de la acción judicial prevista. La interposición del conflicto colectivo paralizará, no obstante, la tramitación de las acciones individuales iniciadas hasta su resolución. Así, con carácter excepcional, el legislador permite la impugnación del

68. BAYLOS GRAU, A., "Movilidad geográfica, modificación sustancial de las condiciones de trabajo y descuelgue salarial en la reforma de 2010", *La Ley*, núm. 7388, 2010, pp. 24 y ss., o GARCÍA GONZÁLEZ, R. L., "La flexibilidad interna en la reforma laboral", *La Ley*, núm. 7488, 2010, p. 14.

69. MOLINA NAVARRETE, C., "Reforma 2010 del mercado de trabajo: una nueva milonga del capitalismo de casino", *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 282, 2010, p. 40.

70. MELLA MÉNDEZ, L., "Consultas previas a las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo: algunas novedades de interés", *Temas Laborales*, núm. 109, 2011, p. 32.

71. GARCÍA GONZÁLEZ, R. L., "La flexibilidad interna en la reforma laboral", cit., p. 14.

72. REY GUANTER, S. DEL, "Las medidas sobre flexibilidad interna en la Ley 35/2010. Una aproximación inicial", *Temas Laborales*, núm. 107, 2010, p. 187.

pacto ante la jurisdicción competente –la social– en base a la sospechada existencia de fraude, dolo, coacción o abuso de derecho en la conclusión del acuerdo⁷³.

j') Se suprime en la Ley 3/2012 la referencia a la "formación profesional" en el nuevo artículo 50.1 a) ET, respecto de las modificaciones sustanciales en las condiciones de trabajo como causa de resolución unilateral del contrato por voluntad del trabajador con la máxima indemnización (33 días de salario por año de servicio con el máximo de 24 mensualidades), exigiéndose ahora que tales modificaciones se lleven a cabo "sin respetar lo previsto en el art. 41 de esta Ley y que redunden en menoscabo de la dignidad del trabajador", reduciéndose así el alcance de la causa resolutoria⁷⁴.

Se extiende, no obstante, la denuncia extintiva con derecho al percibo de una indemnización de 20 días de salario por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos inferiores a un año, y con un máximo de 9 meses, a la modificación no solo de condiciones de jornada, horarios y régimen de trabajo a turnos, sino también al sistema de remuneración, la cuantía salarial y los cambios funcionales⁷⁵.

De todas formas, conviene insistir, una vez más, en que en las Administraciones Públicas se impide el establecimiento de condiciones de trabajo superiores a las pactadas colectivamente por la vía de las condiciones más beneficiosas de carácter colectivo, y tampoco caben convenios colectivos extraestatutarios, por lo que se considera poco necesario el recurso al artículo 41 ET para su modificación⁷⁶, si bien no cabe ocultar que puede utilizarse para cambiar la dedicación de los trabajadores a tiempo parcial o intensificar el tiempo de trabajo de los empleados a jornada completa. Otra cosa es la potestad que tiene la Administración de introducir cambios accidentales o de menor entidad, que se consideren incluidos en el ámbito de las facultades directivas ordinarias que reconocen los artículos 5 y 20 ET (*ius variandi*). En este sentido se ha manifestado de forma expresa la doctrina judicial, que, por ejemplo, ha reconocido cómo la decisión adoptada por una alcaldesa,

impugnada por la vía de conflicto colectivo, no puede considerarse nula, ilegal o abusiva de derecho, "ya que responde a la finalidad de establecer un horario que respete, por un lado, la jornada –indiscutida– de 37 horas y media semanales de la Administración y, por otro, la finalidad de facilitar la atención a los ciudadanos mediante la apertura de los servicios municipales los jueves por la tarde de 16 a 19 horas, al haberse observado que, por motivos laborales, a gran parte de la población del Ayuntamiento, le resulta imposible desplazarse por las mañanas a las dependencias municipales para resolver sus trámites y acompañar a personas mayores para realizar sus gestiones con la Administración Local"⁷⁷.

5.3.2. Alternativas al consentimiento del trabajador

Ante la complejidad material de llevar a cabo modificaciones sustanciales del tiempo de trabajo por la vía del artículo 41 ET, aunque no es difícil que concurren las circunstancias justificativas, es menester retomar la idea inicial para recordar que a los efectos de proceder a la novación de un trabajo a tiempo completo en otro a tiempo parcial es necesario el aval imprescindible del consentimiento del trabajador. No obstante, el legislador ha arbitrado dos vías alternativas de posible actuación, que procede mencionar en este momento, algunas de implementación restringida como sucede con la reducción de jornada por causas económicas, técnicas y organizativas (artículo 47 ET), y otras más sencillas de llevar a la práctica como ocurre con la inaplicación de condiciones pactadas en convenio colectivo (artículo 32 EBEP).

5.3.2.1. Los expedientes de reducción de jornada por causas económicas, técnicas y organizativas: posibilidades

Sorprendentemente, la Ley 3/2012 veta la utilización de la vía de la rebaja temporal del tiempo de actividad (en-

73. MELLA MÉNDEZ, L., "Consultas previas a las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo: algunas novedades interesantes", cit., p. 48.

74. PEDRAJAS MORENO, A., SALA FRANCO, T. y MOLERO MANGLANO, C., *La flexibilidad interna en la empresa. Una valoración crítica tras las reformas de 2010, 2011 y 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 64.

75. SÁEZ LARA, C., "Medidas de flexibilidad interna: movilidad funcional, geográfica y modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo", *Temas Laborales*, núm. 115, 2012, p. 244. Por extenso, ÁLVAREZ GIMENO, R., "La extinción indemnizada por modificaciones sustanciales tras las reformas de 2012", *Aranzadi Social*, núm. 4, 2012 (BIB 2012/1157).

76. LÓPEZ CUMBRE, L., "Los efectos de la reforma laboral en el empleo público", cit., p. 10.

77. STSJ, Social, Galicia, 21 diciembre 2010.

tre un 10 y un 70 por 100) y de la suspensión de los contratos de trabajo (no se presta actividad y no se percibe retribución) por parte de las Administraciones locales respecto de sus empleados, excluyendo la aplicación del artículo 47 ET para tales sujetos y para las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de una o varias de ellas y de otros organismos públicos, salvo (en expresión un tanto ambigua) “aquellas que se financien mayoritariamente (esto es, en más del 50 por 100) con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado” (nueva disposición adicional 21.ª ET), es decir, no dependientes de presupuestos públicos, sino –permítase la reiteración— de los ingresos que obtengan de su actuación como entidades de mercado, tal y como sucede, en paradigmático ejemplo, con Paradores de Turismo, sociedad anónima de capital 100 por 100 público que presta servicios de mercado turístico, financiándose exclusivamente con los rendimientos logrados de tal mercado, aunque al tiempo sea un instrumento de la política turística del Gobierno⁷⁸.

El legislador, a la hora de definir los contornos de la prohibición de recurrir a los expedientes suspensivos y, por lo que aquí interesa, de reducción de jornada, utiliza un concepto restringido de Administraciones Públicas, para cuya delimitación habrá de estarse no al TRLCSP ni al EBEP, sino –aun cuando con matices- a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (LRJAP)⁷⁹. Está claro, por tanto, el límite por arriba –quedan fuera de la posibilidad de acudir al artículo 47 ET (que regula la reducción de jornada) las Administraciones Públicas de base territorial (estatal, autonómicas y locales) y los organismos públicos dependientes de ellas que no pueden acogerse a su regulación— y por abajo –se permite su utilización a las sociedades mercantiles—, pero hay algunas entidades de difícil adscripción en un extremo o en el otro –por ejemplo, las empresas públicas—, pues a menudo no es fácil delimitar el funcionamiento legal autónomo y el real, que evidencia una gran dependencia de estas empresas de los presupuestos públicos y de las decisiones

por parte de los poderes públicos de liberalizar o no servicios públicos⁸⁰, circunstancias que impiden la aplicación de los ERE suspensivos y de reducción de jornada.

A mayor abundamiento, la expresión “entidades de derecho público” engloba tanto a los entes que adoptan una forma pública de personificación y actúan sujetos al derecho público (las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, los organismos autónomos –artículo 45.1 LOFAGE-, las agencias estatales –artículo 2 de la Ley 28/2006— y las Universidades Públicas) como a los entes que adoptan una forma pública de personificación pero actúan sujetos al derecho privado (las entidades públicas empresariales –artículo 53 LOFAGE-). También quedan comprendidas en el ámbito prohibitivo de la disposición adicional 21.ª ET las entidades de naturaleza administrativa creadas por diferentes Administraciones Públicas para cooperar entre sí, es decir, las mancomunidades de municipios y los consorcios, siempre y cuando adopten una forma pública de personificación. En cambio, quedan excluidas del ámbito de aplicación del veto incorporado en la disposición aquí analizada las entidades privadas de las Administraciones Públicas, esto es, las sociedades mercantiles estatales (artículo 166.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas) y las fundaciones del sector público (Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones). Surgen dudas, a la postre, a propósito de si esta medida prohibitiva resulta aplicable a los organismos reguladores contemplados en la disposición adicional 10.ª1 LOFAGE, habida cuenta del carácter independiente de los mismos⁸¹.

Con el fin de despejar, en parte, estas incertidumbres, la disposición adicional tercera del Real Decreto 1483/2012 considera que:

“A efectos de determinar si una entidad se financia mayoritariamente con ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida a la entrega de bienes o a la prestación de servicios, se tendrá en cuenta que la entidad no esté clasificada como Administración Pública en el inventario de entes del sector

78. GONZÁLEZ ALONSO, A., “La última reforma del mercado laboral y su aplicación al sector público”, *Actum Social*, núm. 61, 2012, p. 64.

79. TABLADO MARRÓN, P., “Incidencia del Real Decreto-ley 3/2012 en la regulación de la protección por desempleo”, *La Ley*, núm. 7842, 2012, p. 3.

80. MOLINA NAVARRETE, C., “De las ‘reformas laborales’ a un nuevo, e irreconocible, ‘Estatuto del Trabajo Subordinado’”, *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 348, 2012, p. 111.

81. ROQUETA BUJ, R., *La reestructuración de las plantillas laborales en las Administraciones Públicas. El Real Decreto-ley 3/2012*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 76.

público estatal, autonómico o local, de conformidad con los criterios de contabilidad nacional, de acuerdo con la información disponible en el portal web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

“En caso de que la entidad no figure en el correspondiente inventario, deberá justificarse por la entidad la presentación ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de la solicitud de inclusión en el mismo”.

No deja de ser loable el esfuerzo en proporcionar seguridad jurídica sobre el ámbito de aplicación del artículo 47 ET en el sector público, pero, desde el punto de vista de técnica jurídica, no procede olvidar que se transforma lo que en la norma legal es una condición material -financiación mayoritaria con operaciones en el mercado- en un mero requisito formal -inclusión en un determinado inventario-⁸².

Sea como fuere, este inventario se elabora atendiendo a los criterios establecidos en la Orden HAP 2015/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuyo artículo 11.2 se remite, para el sector público local, al Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, en virtud del cual se consideran integrantes del Inventario de Entes del Sector Público Local:

a) Los ayuntamientos, diputaciones, consejos y cabildos insulares.

b) Los órganos de gobierno y administración de las áreas metropolitanas, las mancomunidades de municipios, las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios y las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas de conformidad con la LBRL y los correspondientes estatutos de autonomía.

c) Los organismos autónomos y entidades públicas empresariales vinculadas o dependientes de los sujetos enumerados en los apartados a y b.

d) Las sociedades mercantiles en las que se dé alguna de las siguientes circunstancias:

— Que la entidad local, sus entes dependientes, vinculados o participados por la misma, participen en su capital social, directa o indirectamente, de forma mayoritaria.

— Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrante o dependiente de la entidad local, disponga de derechos de voto mayoritarios en la sociedad, bien directamente, bien mediante acuerdos con otros socios de esta última.

— Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrante o dependiente de la entidad local, tenga derecho a nombrar o a destituir a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno de la sociedad, bien directamente, bien mediante acuerdos con otros socios de esta última.

— Que el administrador único o la mayoría de los miembros del consejo de administración de la sociedad, hayan sido designados en su calidad de miembros o consejeros por la entidad local, organismo o sociedad mercantil dependientes de la entidad local.

e) Las instituciones sin ánimo de lucro que estén controladas o financiadas mayoritariamente por alguno o varios de los sujetos enumerados en este artículo.

f) Los consorcios que las entidades locales hayan podido constituir con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas que persigan fines de interés general, siempre que la participación de la/s entidad/es local/es en dichos consorcios sea mayoritaria, o bien que en caso de igualdad de participación con otras entidades que no sean de carácter local, se cumpla alguna de las siguientes características:

— Que la/s entidad/es local/es dispongan de mayoría de votos en los órganos de gobierno.

— Que la/s entidad/es local/es tengan facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.

g) Aquellos entes no incluidos en los párrafos anteriores, que se clasifiquen como agentes del sector público local por las instituciones con competencia en materia de contabilidad nacional citadas en el artículo 3.1, en referencia al Instituto Nacional de Estadística y a la Intervención General de la Administración del Estado, como órganos competentes en la elaboración de las cuentas nacionales de las unidades que componen el sector de las Administraciones Públicas, con la colaboración técnica del Banco de España.

En consecuencia, solo las entidades locales que no entrasen en este listado podrían acogerse a la posibili-

82. ALFONSO MELLADO, C. L., *Despido, suspensión contractual y reducción de jornada por motivos económicos y reorganizativos en la Administración Pública*, Bomarzo, Albacete, 2013, p. 95.

dad de reducción de jornada (y suspensión del contrato) por causas económicas, técnicas y organizativas a la que se refiere el artículo 47 ET.

Sea como fuere, pese a las incertidumbres suscitadas sobre el ámbito subjetivo de aplicación de la disposición adicional 21.ª ET, despejadas por el Real Decreto 1483/2012, no cabe duda de que se pone coto a un cauce que se estaba utilizando como elemento de gestión con una cierta asiduidad en determinadas entidades locales (por poner algunos ejemplos, Ayuntamiento de Escacena del Campo –Huelva-, Ayuntamiento de Gáldar –Las Palmas-, Ayuntamiento de Fuente el Saz de Jarama –Madrid-...), máxime cuando un alto número de tales expedientes habían sido autorizados o habían acabado con acuerdo⁸³. Con ello se hace evidente que la intención perseguida por el legislador es la reducción del personal en el empleo público a través de la extinción indemnizada de los contratos⁸⁴, no en vano según la memoria económica de la reforma laboral de 2012 lo que se pretende es “redimensionar aquellas estructuras administrativas que crecieron de manera desmesurada durante la fase de fuerte crecimiento económico pero que hoy no son sostenibles desde el punto de vista financiero actual”⁸⁵. Ya no se permite recurrir a las Administraciones Públicas locales a unas herramientas muy útiles para enfrentarse con situaciones de exceso de personal previsiblemente transitorias necesitadas, igualmente, de medidas temporales, inspirándose en un claro criterio de política de adelgazamiento del personal laboral empleado por las Administraciones Públicas a través de los despidos y dando preferencia a los mismos⁸⁶.

Esto puede resultar peligroso, pues la nueva disposición adicional 20.ª ET, tras la reforma de 2012, flexibiliza en gran medida las causas justificativas y facilita el procedimiento aplicable a este tipo de despidos. Es más, a la hora de seleccionar a los trabajadores afectados establece unos endebles criterios de prioridad de permanencia,

referidos, por un lado, al tradicional relativo a las garantías sindicales, en virtud del cual tendrán preferencia para permanecer en la Administración los miembros del comité de empresa, los delegados de personal, así como los delegados sindicales y los delegados de prevención y miembros del comité de seguridad y salud. Por otro lado, introduce uno nuevo, conforme al cual “tendrá prioridad de permanencia el personal laboral fijo que hubiera adquirido esta condición de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso convocado al efecto”.

Pese a la garantía que este segundo parámetro parece incorporar a primera vista, pues intenta blindar a aquellos empleados públicos que hayan realizado pruebas selectivas y hayan acreditado el mérito y la capacidad, lo cierto es que la propia disposición adicional 20.ª ET añade un condicional: esta garantía se aplicará “cuando así lo establezcan los entes, organismos y entidades” que actúen como empresario, quedando seriamente reducida su operatividad. No obstante, el artículo 41.2 del Real Decreto 1483/2012 intenta corregir esta permisividad, sentando que la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, o autoridad equivalente en el ámbito de las comunidades autónomas, podrá establecer la aplicación de dicha prioridad en los procedimientos que afecten al personal laboral de sus respectivos ámbitos, aun cuando el departamento, consejería, organismo o entidad que promueva el procedimiento no lo hubiera previsto, si, a la vista del expediente, entendiéndose que es aplicable dicha prioridad, por ser adecuada a las circunstancias concurrentes, teniendo en cuenta la ordenación general en materia de recursos humanos y el interés público. No se aclara, sin embargo, qué sucede con las Administraciones locales⁸⁷, donde parece que sigue quedando en manos del empresario la consideración de la preferencia mencionada.

Es más, aun siendo de aplicación la prioridad de permanencia en relación con el “personal laboral fijo que

83. SANDE PÉREZ-BEDMAR, M. DE, “La aplicación de la reforma laboral en el sector público”, en GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J. R. (dirs.), *Reforma laboral 2012. Análisis práctico del Real Decreto-ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, Lex Nova, Valladolid, 2012, p. 334.

84. BOLTAINA BOSCH, X., “Empleo público y medidas de ajuste extintivas de los contratos de trabajo para hacer frente a la crisis de las entidades locales”, en AA. VV., *El empleo público local ante la crisis*, Fundación Democracia y Gobierno Local-CEMCI, Barcelona, 2011, p. 258.

85. SANDE PÉREZ-BEDMAR, M. DE, “La aplicación de la reforma laboral en el sector público”, cit., p. 334.

86. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “La reforma del mercado de trabajo y el Real Decreto-ley 10/2010”, *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2010, pp. 25 y ss.

87. CANTERO MARTÍNEZ, J., “Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local en un contexto de contención fiscal”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 28, 2012, p. 36.

hubiera adquirido esta condición de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso convocado al efecto”, lo cierto es que los trabajadores contratados a tiempo parcial fijos también pueden haberlo sido respetando escrupulosamente los principios de mérito y capacidad. No hay que olvidar que el Decreto-ley 16/2013 y otras reformas anteriores han intentado hacer atractivo el recurso a esta vía de dedicación parcial, y que las Administraciones Públicas, incluidas las locales, pueden haber optado por ella (o hacerlo en el futuro a la luz de los generosos términos legales), dadas las ventajas que conlleva, tanto en su modalidad temporal como indefinida. El riesgo que se corre es, por tanto, altísimo, particularmente porque a la hora de seleccionar a los empleados públicos que van a ser afectados por los despidos colectivos u objetivos, la Administración puede preferir elegir a trabajadores indefinidos a tiempo completo, eliminando mano de obra más cara en comparación con los nuevos trabajadores indefinidos a tiempo parcial, cuyos salarios serán más reducidos. Con esta elección, la Administración podría dar cumplimiento de una forma más efectiva a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con el fin de evitar sus problemas de financiación y aligerar las situaciones de falta de liquidez y dificultades de pago a proveedores⁸⁸, circunstancias particularmente manifiestas en el sector público local, especialmente en los municipios más pequeños, que han visto reducidos drásticamente sus ingresos, pero no se han liberado de la obligación de dar respuesta de forma eficiente a incontables demandas de servicios y ejecución de tareas de todo tipo, con el agravante, además, de que constituyen el nivel más cercano al ciudadano y, en consecuencia, el que soporta presiones más fuertes para seguir atendiendo a dichas necesidades⁸⁹.

En definitiva, habrá que confiar en que los tribunales sigan aplicando los postulados de interdicción del

fraude de ley o abuso de derecho (consistentes, en paradigmático ejemplo, en la selección de los trabajadores más antiguos frente a los más modernos) y de razonabilidad y coherencia, a la par que el respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores de la plantilla, lo que incluye la prohibición de trato discriminatorio⁹⁰.

5.3.2.2. Inaplicación o suspensión de la dedicación pactada en convenio

El hecho de tener una determinada jornada de trabajo pactada en convenio colectivo para los trabajadores de una determinada entidad local, no debe hacer olvidar la aplicación en este mismo ámbito de lo previsto en el artículo 32 EBEP, modificado por el Real Decreto-ley 20/2012, que extiende la facultad de suspender o modificar unilateralmente lo pactado en convenio colectivo laboral, tomando como modelo lo dispuesto en el artículo 38.10 EBEP para los acuerdos y pactos de funcionarios y para los acuerdos conjuntos. Así, en virtud del mencionado artículo 32 EBEP, esta competencia se confiere a los “órganos de gobierno” de las Administraciones Públicas, expresión esta última suficientemente genérica para aceptar en su seno diferentes formulaciones institucionales, pero que en una interpretación razonable procede reconducir a los órganos correspondientes al Ejecutivo en el Gobierno central; en la comunidad autónoma, o –por lo que aquí interesa– en un municipio de gran población, a la junta de gobierno local, y al pleno en los municipios de régimen común y en las diputaciones provinciales⁹¹.

La nueva redacción del citado artículo 32 EBEP actúa, por tanto, como una excepción a la eficacia general del convenio colectivo de la entidad local⁹², quedando desvirtuado el principio “*pacta sunt servandae*” colectivo reconocido por el artículo 37.1 CE⁹³ y suponiendo un ataque frontal a la fuerza vinculante de los convenios, capaces de obligar a “todos los empresarios

88. SÁNCHEZ MORÓN, M., “La situación actual del empleo público”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 10, 2010, p. 58.

89. CANTERO MARTÍNEZ, J., “Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local en un contexto de contención fiscal”, cit., p. 2.

90. SJS núm. 1, Pamplona, 4 enero 2012.

91. JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Debilidades del marco normativo estructural del empleo público para afrontar un escenario de profunda y prolongada crisis fiscal”, en FUENTETAJA PASTOR, J. A. y CANTERO MARTÍNEZ, J. (dirs.), *Crisis económica y función pública*, Aranzadi, Pamplona, 2012, p. 58.

92. SEMPERE NAVARRO, A. V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R., *Claves de la reforma laboral de 2012 (Estudio del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero)*, Aranzadi, Pamplona, 2012, p. 132.

93. CRUZ VILLALÓN, J., “Hacia una nueva concepción de la legislación laboral”, *Temas Laborales*, núm. 115, 2012, p. 52.

y trabajadores incluidos dentro de su ámbito de aplicación y durante todo el tiempo de su vigencia" (artículo 83.2 ET), e incluso al derecho de libertad sindical (artículo 28.1 CE), derecho de "contenido complejo" y contornos amplios, que han sido definidos en buena medida por los órganos judiciales, y especialmente por el Tribunal Supremo y por el Tribunal Constitucional, distinguiendo entre un "contenido esencial" y un "contenido adicional", compuesto a su vez de innumerables facultades y prerrogativas, entre las que se encuentra lógicamente la negociación colectiva⁹⁴.

El presupuesto habilitante de estas quiebras es, a la luz del artículo 32 EBEP: "la concurrencia grave de interés público" derivada de "una alteración sustancial de las circunstancias económicas". El objetivo a conseguir radica en: "la salvaguarda del interés público". Los dos primeros conceptos son aquilatados por la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 20/2012, que considera cómo concurre "causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las Administraciones Públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la contención del déficit público".

En consecuencia, la Administración local no podrá justificar la suspensión o anulación de los pactos alcanzados únicamente en la coyuntura económica adversa, sino que será fiscalizable su actuación ante la presencia o ausencia de circunstancias ciertamente excepcionales e imprevisibles que avalen su decisión. Si se entendiera que concurre causa grave cuando cualquier Administración adopta medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas, o dispone decisiones de carácter económico-financiero para asegurar la estabilidad o la corrección del déficit público, se estaría convirtiendo en normal lo que debe ser excepcional. Y, así, la excepcionalidad deberá impedir que la Administración local actúe con un margen de discrecionalidad

que le permita aplicar este tipo de medidas, antes que otras que pudieran adoptarse en su lugar. En definitiva, lo excepcional no podrá aplicarse con preferencia a lo ordinario o normal, sino que deberá quedar reservado para cuando las soluciones ordinarias son imposibles o insuficientes.

Por lo demás, junto a la excepcionalidad se impone la gravedad de la causa, y, aun tratándose de un concepto jurídico indeterminado, tal característica impide alegar circunstancias poco trascendentes, muy puntuales o de pequeño impacto. La Administración local necesita, pues, justificar que la medida se adopta en defensa del interés público, salvaguardando los bienes y derechos constitucionalmente protegidos y actuando como garante de los principios esenciales que rigen en el funcionamiento de su actuación desde el mandato constitucional⁹⁵.

No es tan fácil pergeñar, sin embargo, la referida afectación al "interés público", pero puede intuirse que o bien puede identificarse —a modo de ejemplo— con la necesidad objetiva de reducir o suprimir algunas prestaciones de la cartera de servicios, lo que obliga correlativamente a adoptar medidas adicionales que impacten sobre el capítulo I, o bien con la imposibilidad de hacer frente a los pagos a proveedores, a las nóminas o a cualquier otra transferencia⁹⁶. Lo que está claro es que, de nuevo, estas herramientas de ajuste se vinculan a la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria, entendiendo que basta con mentar y justificar la contención del déficit público en un panorama de Administraciones, por lo general, gravemente endeudadas⁹⁷. Por tanto, cabe admitir (según hacen los tribunales al enjuiciar casos concretos) invocaciones tales como "la evolución presupuestaria del IPC, la previsión de crecimiento económico, la capacidad de financiación de los presupuestos y la valoración del aumento de productividad del empleo público derivada de acciones o programas específicos, dada la gravedad e intensidad de la crisis económica y el carácter urgente

94. MARTÍN VALVERDE, A., "El ordenamiento laboral en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista de Política Social*, núm. 137, 1983, pp. 146-148.

95. LÓPEZ CUMBRE, L., "Los efectos de la reforma laboral en el empleo público", cit., p. 22, citando a ALFONSO MELLADO, C. L., *La modificación de las condiciones de trabajo establecidas en la negociación colectiva funcional*, p. 17. Ponencia presentada en el Seminario sobre relaciones colectivas organizado por la Federación de Municipios de Cataluña, Barcelona, 23 de octubre de 2012, http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/Alfonso_Mellado_modif_cond_trabajo_funcionarios.pdf

96. JIMÉNEZ ASENSIO, R., "Debilidades del marco normativo estructural del empleo público para afrontar un escenario de profunda y prolongada crisis fiscal", *Jornada-Taller Estudi Com-LKS*, 2012, p. 132.

97. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J., "El párrafo segundo del artículo 32 del Estatuto Básico del Empleado Público: una solución con numerosos interrogantes", *Documentación Laboral*, núm. 97, 2013, p. 23.

de reducir el déficit público” en un contexto de más de dos años de pérdidas en las cuentas públicas⁹⁸; o “la crisis económica que sufre la economía..., la grave situación financiera en la que se encuentra la Administración de la Comunidad Autónoma y la consecuente necesidad de racionalizar los recursos públicos, en particular los destinados al empleo público, tal y como se reflejan en los informes de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, que sirven como motivación de este acuerdo, así como la obligación de cumplir con los objetivos de déficit público impuestos por el Gobierno de la Nación han hecho necesario adoptar una serie de medidas tendentes a la reducción de gastos, ya anunciados en el reciente Plan de Garantía de los Servicios Sociales Básicos de la Comunidad”⁹⁹.

El procedimiento a observar por la Administración local requiere, en todo caso, información a “las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión o modificación”, no siendo necesaria la negociación *ad hoc*. No se precisa el momento en el que se debe producir dicha información, si debe ser proporcionada inexcusablemente antes de la adopción de la decisión o una vez acordada la misma. Tampoco se aclara a qué organizaciones sindicales procede informar, ni si se debe entrar en contacto independiente con cada una de ellas, o bien corresponde hacerlo de manera conjunta a través de la convocatoria pertinente de la comisión paritaria o de la comisión negociadora. La falta de precisión al respecto da pie a admitir cualquiera de los momentos y procedimientos utilizados. Incluso no sería descabellado pensar que un posible incumplimiento de un deber tan débil como el de información no va a provocar la nulidad del acuerdo inaplicativo, pues el elemento central radica en la concurrencia de las causas objetivas que avalan la medida. Bien diferente hubiera sido que la norma exigiera un trámite de consulta preceptivo pero no vinculante a las organizaciones sindicales más representativas, con carácter previo a la adopción de la medida, pero el legislador no lo ha dispuesto así¹⁰⁰.

No obstante, procede distinguir entre los dos términos: “suspensión”, como su propio nombre indica, implica una congelación de la aplicación o de los efectos de la norma, mientras que “modificación” tiene un alcance mucho más incisivo, ya que altera el contenido de la norma pactada. Por ello, se considera apropiado manifestar que para “suspender” convenios o acuerdos puede ser suficiente con informar sobre las consecuencias de dicha medida en aras a la mejora de la situación económico-financiera de la Administración local en cuestión, pero para “modificar” se ha de justificar individualmente en cada caso cuáles son las razones que conducen a esa alteración unilateral, no en vano cabe presumir que el control judicial de estos actos de suspensión o modificación va a ser diferente en su intensidad según se opte por una u otra fórmula¹⁰¹. Ambas actuaciones tendrán lógicamente un alcance temporal, que debe precisarse con exactitud en el acto administrativo y que, como máximo, ha de coincidir con la vigencia del convenio original¹⁰².

Salta a la vista que no se trata de un puro acto de decisión política, sino que resulta forzoso que el acuerdo administrativo de inaplicación o modificación justifique expresamente y demuestre fehacientemente la concurrencia de la situación de excepcionalidad, tratándose a la postre de un acto jurídico reglado y, como tal, controlable en su legalidad por los tribunales (del orden social a la luz de la nueva LRJS). En concreto, debe existir una objetiva y demostrable relación de conexión causal entre las circunstancias justificativas de la medida y el ámbito en el que estas se adoptan (estatal, autonómico o –por lo que aquí interesa– local), el contenido e intensidad de las actuaciones que se adopten, así como el carácter temporal de las mismas. De este modo, en estrecha conexión con las causas deben encontrarse las concretas cláusulas convencionales objeto de suspensión o modificación. Si bien el artículo 32 EBEP resulta algo impreciso respecto del contenido convencional objeto de inaplicación, es obvio que una lectura finalista del precepto viene a exigir que la exclu-

98. STSJ, Cont.-Admtivo., Madrid, 30 junio 2011.

99. STSJ, Social, Castilla-La Mancha, 8 febrero y 21 enero 2012.

100. CRUZ VILLALÓN, J., “Personal laboral: la inaplicación o modificación de los pactos o acuerdos y convenios colectivos vigentes: alternativas y opciones”, cit., p. 33.

101. JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Gestión de personas en los ayuntamientos en un marco de contención presupuestaria y de reforma de los Gobiernos locales”, *Jornada-Taller Estudi.Con-LKS*, 2012, p. 47.

102. MARÍN ALONSO, I., “La progresiva desprotección del trabajador público frente al trabajador común: de las singularidades de la regulación individual y colectiva al desmantelamiento del derecho a la negociación colectiva”, *Relaciones Laborales*, núm. 4, 2013, pp. 29 y ss.

sión del cumplimiento solo pueda afectar a contenidos vinculados a las causas excepcionales que justifican la medida, y únicamente en tanto que tales actuaciones sirvan para paliar la situación negativa en la que se encuentra la Administración local derivada de esa precisa alteración de las circunstancias económicas. Por tal razón, exclusivamente los contenidos negociales que tengan directa imbricación con costes económicos en materia de personal pueden ser afectados por la medida de descuelgue. Ello no quiere decir, empero, que solo lo relativo a retribuciones y percepciones extrasalariales pueda ser objeto de inaplicación o modificación, dado que también otras condiciones de trabajo (léase tiempo) presentan una inmediata afectación a los costes de personal globalmente considerados de la Administración local como parte empleadora. Pero lo que tampoco cabe es presumir que toda estipulación convencional pueda ser afectada sin más por aplicación del artículo 32 EBEP, pues, en muchos casos, su valor primordial y objetivo se sitúa en ámbitos distintos de los estrictamente económicos¹⁰³. Lo que está claro es que corresponde a la Administración local justificar y acreditar, con informes y datos, los planes de ajuste, el reequilibrio de cuentas y la reducción del déficit ante una suspensión o modificación unilateral del convenio (en materia de dedicación horaria por lo que aquí interesa), teniendo la parte sindical la capacidad de impugnar la medida si esa información no avala una decisión que deja temporalmente sin efectos el instrumento convencional¹⁰⁴.

En fin, la regulación recogida por el nuevo artículo 32 EBEP es idéntica a la establecida en el artículo 38.10 EBEP para los pactos o acuerdos funcionariales. Aunque el precepto no lo dice, cabe entender que esta posibilidad se extiende únicamente al personal laboral afectado por el EBEP (artículo 11.1), por lo que parece que quedaría fuera del mismo el personal de empresas públicas, fundaciones y consorcios con forma de socie-

dad mercantil, vinculados a la Administración local¹⁰⁵. Si se quieren modificar las condiciones de trabajo de estos colectivos, en concreto en lo que afecta a la jornada, horario y distribución del tiempo de trabajo y trabajo a turnos, ha de seguirse el procedimiento de consultas que prevé el artículo 82.3 ET, que, por una parte, exige la concurrencia de causas económicas, técnicas y organizativas, entendidas en el sentido anteriormente explicado, si bien para las económicas el parámetro temporal se fija en dos trimestres consecutivos en lugar de tres, y, por otra, permite también la desvinculación de lo pactado en convenio en lo que se refiere a "jornada, horario y distribución del tiempo de trabajo y régimen de trabajo a turnos". Una vez más hay que distinguir aquí entre las instituciones "jornada", que se refiere al *quantum* del tiempo de trabajo, a cuánto tiempo debe destinar el trabajador al desarrollo de su prestación, y "horario", que hace referencia a la distribución del tiempo de actividad, cuándo se empieza a trabajar y cuándo se termina, si esos períodos son continuados o no, si se desarrollan durante el día o durante la noche, etc.¹⁰⁶ De esta forma, el artículo 82.3 ET permite regular jornadas de trabajo más amplias, respetando en todo caso los máximos legales, pero en ningún caso es factible que a través del descuelgue se pueda producir una conversión de contratos a jornada completa en contratos a tiempo parcial, atendiendo, una vez más, al tenor del artículo 12.4 e) ET, que exige la concurrencia del requisito de la voluntariedad¹⁰⁷.

En todo caso, la materialización de los descuelgues convencionales en materia de tiempo de trabajo dentro de estos límites requiere acuerdo con los representantes de los trabajadores, en los términos ya conocidos del artículo 41.4 ET¹⁰⁸. En caso de desacuerdo, han de observarse unos trámites cargados de serias dificultades que hacen prácticamente inviable este mecanismo, no en vano cualquiera de las partes "podrá someter la discrepancia a la comisión paritaria del convenio,

103. CRUZ VILLALÓN, J., "Personal laboral: la inaplicación o modificación de los pactos o acuerdos y convenios colectivos vigentes: alternativas y opciones", cit., p. 32.

104. TOLOSA TRIBIÑO, C., "La crisis económica y su influencia en el estatuto jurídico de los empleados públicos", *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 364, 2013, p. 43.

105. JIMÉNEZ ASENSIO, R., "Reformas líquidas (II). Ajustes en el empleo público. Primera valoración", www.estudi.com.

106. FITA ORTEGA, F., *Límites legales a la jornada de trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p. 27.

107. GORELLI HERNÁNDEZ, J., "El descuelgue de las condiciones de trabajo pactadas en convenio colectivo de eficacia general", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 34, 2013.

108. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., VALDÉS DAL-RÉ, F. y CASAS BAAMONDE, M. E., "Contratación a tiempo parcial y flexibilidad del tiempo de trabajo en la nueva reforma laboral (RDL 16/2013, de 20 de diciembre)", *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2014, p. 9.

que dispondrá de un plazo máximo de siete días para pronunciarse, a contar desde que la discrepancia le fuera planteada". Cuando no se hubiera solicitado la intervención de la comisión o esta no hubiera alcanzado un acuerdo, las partes deberán recurrir a los procedimientos de aplicación general y directa que se hayan establecido en los acuerdos interprofesionales de ámbito estatal y autonómico a los que se refiere el artículo 83 ET, incluido el compromiso de someterse a arbitraje, en cuyo caso el laudo arbitral tendrá la misma eficacia que el acuerdo en período de consultas, y será recurrible solo conforme al procedimiento y en base a los motivos señalados en el artículo 91 ET (ilegalidad o lesividad)¹⁰⁹. Cuando el período de consultas finalice sin acuerdo y no fueran aplicables los procedimientos a los que se refiere el párrafo anterior, o estos no hubieran solucionado la discrepancia, cualquiera de las partes podrá someter la solución de la misma a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, cuando la inaplicación de las condiciones de trabajo afectase a centros de trabajo de la empresa situados en el territorio de más de una comunidad autónoma, o a los órganos correspondientes de las comunidades autónomas en los demás casos. La decisión de estos órganos, que podrá ser adoptada en su propio seno o por un árbitro designado al efecto por ellos mismos con las debidas garantías para asegurar su imparcialidad, habrá de dictarse en plazo no superior a veinticinco días a contar desde la fecha del sometimiento del conflicto ante dichos órganos. Tal decisión tendrá igualmente la eficacia de los acuerdos alcanzados en período de consultas, y solo será recurrible conforme al procedimiento y en base a los motivos establecidos en el artículo 91.

Esta conclusión, en virtud de la cual el artículo 32 EBEP solo se aplica al personal del EBEP y el resto se acomoda a lo previsto en el artículo 82.3 ET, viene avalada por lo dispuesto en la disposición adicional tercera del Real Decreto 1362/2012, de 27 de septiembre, por el que se regula la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, que distingue dos situaciones: la del "personal laboral de las Administraciones Públicas" y la del que preste sus servicios en "las sociedades es-

tatales, consorcios, fundaciones del sector público estatal y entidades de análoga naturaleza". Atendiendo a tal diferenciación, la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos no podrá ejercer sus funciones decisorias reguladas en el citado Real Decreto en relación con los descuelgues cuando se trate de acuerdos colectivos para el personal laboral de las Administraciones Públicas "a los que resulta de aplicación la regulación específica sobre solución extrajudicial de conflictos colectivos establecida en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público", siendo necesario acudir a lo dispuesto en el artículo 45 EBEP¹¹⁰.

Sea como fuere, la regulación del artículo 82.3 ET es, como puede imaginarse, de difícil aplicación en el seno de las entidades vinculadas a la Administración local, pues algunos acuerdos autonómicos sobre solución extrajudicial de conflictos, que han creado procedimientos de mediación y arbitraje, excluyen expresamente de su ámbito de aplicación los conflictos que afectan a las Administraciones Públicas. Además, los acuerdos interprofesionales de ámbito estatal (y también autonómico) son negociados y gestionados, del lado de la patronal, por las asociaciones empresariales más representativas de carácter estatal (o de comunidad autónoma) en las que no participan las Administraciones Públicas y cuyos máximos dirigentes se manifiestan claramente a favor de la reducción del sector público, con lo que el conflicto de intereses es más que evidente. A título de ejemplo, el V Acuerdo Interprofesional sobre solución autónoma (extrajudicial) de conflictos laborales colectivos (ASAC V) excluye de su ámbito de aplicación, en su artículo 1.2, "a aquellos conflictos colectivos en que sea parte el Estado, Comunidades Autónomas, entidades locales y organismos autónomos dependientes de los mismos".

Tal exclusión permite barajar dos opciones. La primera sería, en la senda de lo hecho ya por algunas autonomías¹¹¹, proceder a incorporar al ámbito del ASAC también al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. La segunda consistiría en que se diseñase un procedimiento de resolución de los conflictos colectivos

109. REY GUANTER, S. DEL, "Las medidas sobre flexibilidad interna en la Ley 35/2010. Una aproximación inicial", *Temas Laborales*, núm. 107, p. 182.

110. TOLOSA TRIBIÑO, C., "La crisis económica y su influencia en el estatuto jurídico de los empleados públicos", cit., p. 40.

111. Sirvan de ejemplo el Acuerdo Interprofesional para la constitución del Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Colectivos Laborales de Andalucía, de 8 de abril de 1996 (BOJA, de 23 de abril), y el Acuerdo de 4 de mayo de 2005 (BOJA, de 8 de abril).

común para el conjunto de los empleados públicos, que incorporase al unísono al personal laboral y a los funcionarios públicos; alternativa esta que debería, por la propia singularidad de régimen jurídico –naturaleza subjetiva de destinatarios, legitimidad representativa de los negociadores, así como objetiva de la normativa aplicable–, articularse en paralelo, pero también extramuros, del ASAC. En muchas vertientes los asuntos laborales que les afectan son similares, los conflictos tienden a converger entre personal laboral y funcionarios, se aspira a homogeneizar también su régimen jurídico por vía de ósmosis y de equiparación, incluso se comienzan a reconocer en la propia legislación positiva los acuerdos mixtos para funcionarios y laborales. Esta es, en fin, la propia lógica en la que se desenvuelve el Estatuto Básico del Empleado Público¹¹².

Todo ello sin olvidar que el recurso al arbitraje en el ámbito de las Administraciones Públicas puede presentar disfunciones adicionales, pues va a ser una persona ajena por completo al organigrama administrativo la que tome decisiones de gran envergadura económica, decidiendo la solución del conflicto. Quiebra, por tanto, un principio esencial de la organización administrativa, cual es que la competencia resulta irrenunciable y debe ser ejercitada por el órgano que la tiene atribuida como propia. El arbitraje supone dejar la satisfacción del interés general en manos de ese tercero, con el agravante de que el laudo solo se puede impugnar ante la jurisdicción social en dos supuestos: cuando no se hubieran observado en el desarrollo de la actuación arbitral los requisitos y formalidades establecidos al efecto, o cuando hubiese resuelto sobre puntos no sometidos a su decisión (artículo 91.2 ET), sin que se mencionen para nada aquellas circunstancias en las que el pronunciamiento arbitral pueda contradecir el interés público. Ello contrasta con lo que ocurre con cualquier tipo de acto o resolución de la Administración, que siempre es impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa cuando no respete el interés general¹¹³.

Frente a las dificultades que plantea el artículo 83.2 ET, resulta mucho menos complejo el recurso al artículo 32 EBEP, cuando concurren los requisitos para ello y

de personal laboral al servicio de la Administración local se trate (no de sociedades, consorcios, fundaciones o entidades de análoga naturaleza).

6. El período de prueba: la dedicación provisional

Ni la LRRL ni el EBEP se refieren a la existencia de un período de prueba cuando de un contrato laboral del sector público se trata, algo que habría sido conveniente, tal como sugirió el Informe de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación de la Ley 7/2007, exigiendo de la Administración que motivara la no superación del período probatorio por un trabajador determinado, para evitar decisiones arbitrarias y en fraude de los principios de igualdad, mérito y capacidad. Así, puesto que nada se establece en la normativa básica de empleo público ni en la de régimen local, habrá que aplicar en esta materia el derecho laboral común (artículo 14 ET), si bien con ciertas peculiaridades dignas de mención, algunas de ellas modificadas por el Real Decreto-ley 16/2013, capaces de convertir este período en un espacio temporal de dedicación provisional del empleado público a su prestación de servicios, ante las grandes facilidades para la rescisión del vínculo.

1.- En el sector privado, el período de prueba (durante el cual el empresario puede comprobar en qué medida el trabajador reúne las condiciones profesionales idóneas para el servicio) puede pactarse, siempre por escrito, si las partes lo estiman conveniente, sin que el convenio colectivo pueda obligar a ello¹¹⁴. En cambio, cuando el empresario es una Administración Pública, la existencia del período de prueba ha de establecerse igualmente por escrito como condición *sine qua non*, pero nunca puede derivar del libre resultado del acuerdo entre el órgano competente y el aspirante a trabajador reclutado en el proceso selectivo. Antes al contrario, solo puede ser el resultado último y necesario de su previsión obligatoria en las bases de la correspondiente convocatoria¹¹⁵.

112. CRUZ VILLALÓN, J., "El nuevo papel de la mediación y el arbitraje en los procesos de negociación colectiva", *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2011, pp. 365 y ss.

113. CANTERO MARTÍNEZ, J., "Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local y en un contexto de crisis", cit., p. 17.

114. STS, Social, 5 octubre 2001.

115. Tal y como reconocen las SSTSJ, Social, Castilla-La Mancha, 30 noviembre 1996 y 19 diciembre 2006, Galicia, 26 marzo 1999, y Madrid, 23 abril 2002 y 10 marzo 2003.

2.- El período de prueba ha de tener, por su propia naturaleza, carácter temporal. Según el artículo 14 ET, la duración del mismo será la fijada en el convenio colectivo que resulte de aplicación, en defecto de lo cual no podrá exceder de seis meses para los técnicos titulados o de dos o tres meses para los demás trabajadores, según la empresa tenga más o menos de veinticinco empleados. El Real Decreto-ley 16/2013 añade una importante matización: que en el supuesto de contratos temporales de duración determinada (por obra o servicio, eventuales o de interinidad) concertados por tiempo no superior a seis meses, el periodo de prueba no podrá exceder de un mes, salvo que se disponga otra cosa en convenio colectivo.

Esta novedad merece una valoración positiva, por su signo tuitivo, e incluso de estricta racionalidad jurídica y social, pues con esta notoria limitación del período de prueba se puede evitar que en algunos contratos de corta duración tal período casi coincida con la extensión temporal del vínculo, en especial para el personal técnico titulado, con lo que se desnaturalizaría este período de prueba, convirtiéndolo en una vía para mutar el carácter causal de la extinción (bien por la llegada del término final, bien por la alegación de una causa extintiva *ante tempus*) en libre (desistimiento). No obstante, el convenio colectivo puede ampliar o reducir este plazo, sin límite de disponibilidad, salvo, claro está, la prohibición de abuso de derecho¹¹⁶.

Los convenios colectivos de muchas Administraciones locales regulan la duración máxima del período de prueba atendiendo a la clasificación profesional, y, en general, lo hacen estableciendo períodos inferiores a los que con carácter dispositivo establece el ET. Esta regulación convencional previa seguirá siendo de aplicación a los períodos de prueba concertados con anterioridad al Decreto-ley 16/2013, atendiendo a su disposición transitoria única.

3.- En cuanto a la posible interrupción del período de prueba en las situaciones de incapacidad temporal, maternidad, adopción y acogimiento, a las cuales el Real Decreto-ley 16/2013 añade el riesgo durante el

embarazo y la lactancia y la paternidad, en las que, como es obvio, la prueba no podrá realizarse, el artículo 14.3 ET deja claro que solo se producirá dicha interrupción si hay acuerdo entre las partes, sin que el convenio colectivo ni tampoco –cabe entender– las bases de la convocatoria puedan establecer precisión alguna al respecto.

4.- El aspecto que más interés tiene, y donde mejor se aprecia la singularidad del sector público, que no ha sido afectado por la reforma operada por el Real Decreto-ley 16/2013, es el de la rescisión del vínculo contractual por decisión unilateral del empresario. La regulación jurídica de la que parte el ET pretende conseguir un concreto objetivo: que cualquiera de las partes pueda durante la extensión temporal de la prueba resolver el contrato sin dar explicación alguna, sin preavisar y sin derecho a indemnización. Quiebran, por tanto, las garantías del despido, cuyas reglas y principios no son aplicables¹¹⁷. Esta situación de provisionalidad es la esencia misma de este pacto que favorece al empresario, permitiéndole conocer mejor al trabajador con quien va a convenir. La decisión extintiva no precisa ser justificada, existiendo un solo límite al respecto: que se funde o esté motivada en razones discriminatorias o que vulnere derechos fundamentales¹¹⁸. De esta forma, si la parte que haga uso de la libertad de resolución del contrato (normalmente, el empresario) no viola aquellos derechos constitucionales, no tendrá que explicar por qué las experiencias objeto de la prueba no dieron resultado, ni siquiera es necesario que se comunique por escrito a la contraparte¹¹⁹. En cualquier caso, la extinción no genera ningún tipo de indemnización, pero sí conllevará el abono de todas las percepciones generadas entre tanto el contrato de trabajo desplegó sus efectos¹²⁰.

Sin embargo, tal libertad extintiva, recogida en el artículo 14 ET, es de difícil aplicación cuando el empresario es una Administración Pública, pues el trabajador ha acreditado mérito y capacidad suficientes para ocupar la plaza en cuestión. Los poderes públicos no se rigen por el principio de la autonomía de la voluntad, sino por el de legalidad, que, en este caso, exige, por una parte,

116. MOLINA NAVARRETE, C., "La rabiosa actualidad socio-laboral para el inicio del 2014: entre la certeza de los recortes de la protección social y la esperanza de la empleabilidad a tiempo parcial", cit., p. 137. En la doctrina judicial, SSTs 12 noviembre 2007 y 20 julio 2011.

117. STS 27 marzo 1992.

118. SSTs 6 julio 1990 y 6 febrero 2009.

119. STS 2 abril 2007.

120. SEMPERE NAVARRO, A. V., "Sobre la terminación empresarial del contrato durante el período de prueba", *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8, 2013, pp. 11 y ss.

la realización por el empresario público de las experiencias objeto de la prueba, y, por otra, la expresión objetiva y motivada de la no superación de la misma¹²¹. Si la Administración pudiera libremente desistir durante el período de prueba, de la misma forma que hacen los empresarios privados, la arbitrariedad acamparía por sus anchas. De nada serviría el establecimiento de un proceso selectivo objetivo si con posterioridad el órgano administrativo pudiera decidir libremente quién lo supera y quién no¹²².

Es habitual que los convenios colectivos de las Administraciones locales establezcan previsiones limitativas a este respecto, pero aun cuando no establecieran tal cautela, la rescisión del vínculo contractual por parte del empresario público que no obedezca a causa objetiva alguna ligada a la aptitud profesional del trabajador, debe considerarse técnicamente un despido nulo por vulneración del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad al empleo público en régimen laboral (artículos 23.2 y 103.3 CE). La fundamentación específica de la extinción del contrato durante el período de prueba a instancias de la Administración no puede ser otra distinta de la falta de adaptación del trabajador al trabajo encomendado, la cual puede consistir en una realización defectuosa de sus cometidos, en una disminución cuantitativa del rendimiento en promedio con otros trabajadores de idéntica o equivalente cualificación en la misma situación de prueba, en la falta de habilidad para el trabajo, en la imposibilidad prolongada de prestación de servicios imputable exclusivamente al trabajador, o en faltas de asistencia o puntualidad injustificadas, siendo necesario, además, que haya transcurrido un tiempo mínimo y prudencial para que la Administración tenga suficientes elementos de juicio, sin precipitación o ligereza, no en vano el trabajador ha pasado el tamiz inicial de las pertinentes técnicas de selección de personal. No obstante estas cautelas, el período de prueba somete el vínculo laboral a una condición resolutoria implícita, que hace al trabajador vulnerable en cuanto a su dedicación a la prestación laboral. ■

121. STSJ, Social, Madrid, 28 diciembre 2007.

122. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., "Contratación", en CARDENAL CARRO, M. (dir.), *El personal laboral al servicio de las Corporaciones Locales*, La Ley, Madrid, 2010, p. 311.