

---

# L'ocupació pública local: les mesures d'ajust i de racionalització derivades de la crisi econòmica\*

Francisco José Sospedra Navas

Magistrat. Lletrat adscrit al Tribunal Constitucional

1. Crisi i mesures d'ajust en l'ocupació pública
2. La incidència de les reformes de crisi en l'estatut dels empleats públics
  - 2.1. Les retribucions dels empleats públics
    - 2.1.1. El Reial decret llei 8/2010
    - 2.1.2. El Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol
  - 2.2. Temps de treball: permisos, vacances i llicències
3. Les reformes de l'ocupació pública local
  - 3.1. Recentralització dels funcionaris públics locals
    - 3.1.1. Funcionaris amb habilitació de caràcter nacional
    - 3.1.2. Funcionaris locals no habilitats
  - 3.2. Límits sobre el personal eventual
  - 3.3. Personal directiu local
  - 3.4. Personal laboral

## Resum

L'estudi recull una anàlisi del marc estatutari resultant després del procés de reformes en l'ocupació pública local, derivat de la situació de crisi econòmica i de contenció de la despesa pública, que s'ha materialitzat en diferents mesures legislatives des de l'any 2010 fins a l'actualitat. S'hi examinen concretament els diferents aspectes estatutaris afectats, especialment les retribucions i el temps de treball, així com les reformes en matèria d'ocupació pública local, especialment les introduïdes per la Llei 27/2013, de 27 de desembre.

Paraules clau: *ocupació pública local; personal directiu local; funcionaris amb habilitació nacional; retribucions; temps de treball; personal eventual; funcionaris locals; personal laboral local; jornada; permisos; vacances; llicències.*

## *Local public employment: adjustment measures and rationalization derived from the economic crisis*

### **Abstract**

*This article analyses the new statutory framework that arises after the reforms carried out on local public employment. This new framework is a consequence of the economic crisis and the contention of public expenditure and it has been translated into several legislative measures since 2010. In particular, the article examines several elements of the statutory framework at stake, especially remuneration and working hours, and the reforms carried out on local public employment, especially the reforms carried out by Law 27/2013, of 27 December.*

*Keywords: local public employment; local senior civil servants; local civil servants who have national qualification; remuneration; working hours; temporary personnel; local civil servants; working hours; employment permits; holidays; employment leaves.*

---

*Article rebut el 20/06/2014; acceptat el 03/11/2014.*

\* Ponència presentada al sisè seminari del *Cicle de seminaris d'actualització jurídica local Josep Maria Esquerda 2014*, organitzat des de la Diputació de Barcelona en col·laboració amb l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, i celebrat a Barcelona, el 20 de juny de 2014.

## 1. Crisi i mesures d'ajust en l'ocupació pública

La situació de crisi econòmica ha convulsionat alguns principis estructurals sobre els quals pacíficament s'havia assentat tradicionalment el model d'ocupació pública. Les urgències pressupostàries van determinar unes mesures de rebaixa o d'ajust de la despesa pública que han tingut com a destinataris principals els empleats públics, singularment pel Reial decret llei 8/2010, que va suposar una minoració substancial de les retribucions, i posteriorment, en l'àmbit estatal, amb la supressió de la paga extraordinària del desembre de 2012 pel Reial decret llei 20/2012.

Aquestes mesures d'ajust o anticrisi s'han anat esmentant a diferents aspectes que afecten el model d'ocupació pública, i es poden destacar les següents: i) mesures de racionalització de l'ocupació pública, mitjançant el redimensionament de les plantilles d'empleats públics, la qual cosa ha determinat l'adopció de mesures de congelació de plantilles, reducció d'efectius –amb un impacte especial en els col·lectius més vulnerables: ocupació pública temporal i personal laboral del sector públic–, reestructuració d'ens públics i altres similars; ii) mesures d'eficiència, cosa que ha determinat la modificació d'aspectes estatutaris com ara la jornada, el tractament de l'absentisme, amb la reforma del règim d'accés i de permanència en situacions d'incapacitat laboral temporal, i la reducció de permisos i vacances; i iii) supressió o reducció de drets, no només en l'àmbit ja esmentat de les retribucions, sinó també en altres matèries com ara la negociació col·lectiva o els drets sindicals.

El professor SÁNCHEZ MORÓN destaca que tan significatiu o més que el contingut de les mesures d'ajust ha estat la forma en què s'han adoptat, sense negociació col·lectiva prèvia en la majoria dels casos, i utilitzant com a instrument normatiu el decret llei per intervenir en l'estatut de l'empleat públic.

També ha estat el sector de l'ocupació pública al que ha estat objecte d'algunes mesures de reducció de despesa que es presenten davant l'opinió pública com exemplaritzants, però amb una escassa o nul·la repercussió real sobre el muntant de la despesa pública; així, s'han realitzat i promulgat per part del legislador estatal i dels autonòmics mesures tímides de reducció d'estructures o òrgans administratius, reducció d'alts càrrecs o personal eventual, reducció de retribucions en espècie o despeses de representació, i altres de similars, que tenen l'efecte de traslladar una imatge d'aus-

teritat, però amb una escassa incidència real en la reducció de la despesa.

Però en el conjunt de les administracions és indubtable que la crisi ha afectat especialment els ajuntaments i els altres ens locals, que han vist disminuïts substancialment els seus ingressos fiscals, així com les transferències de recursos per part de l'Administració de l'Estat i autonòmica, a la vegada que molts dels mateixos partien d'una situació d'endeutament prèvia i d'excés competencial amb càrregues pressupostàries molt elevades. Tot això ha determinat una situació de crisi agreujada, amb dificultats de finançament, especialment als ajuntaments, que han abocat a l'adopció de mesures de reestructuració en matèria d'ocupació pública, que han estat especialment dràstiques en el cas dels empleats laborals, temporals i interins en l'àmbit local.

Singularment, en l'àmbit de l'ocupació pública local, s'ha produït una política legislativa de recentralització de competències estatals amb fonament substancial en la necessitat de control de despesa pública, que s'ha materialitzat en la reforma de la legislació bàsica local operada per la Llei 27/2013.

L'objecte d'aquest estudi és fer una anàlisi del marc estatutari resultant després d'aquest procés successiu de reformes en l'ocupació pública local, i a aquest efecte sembla oportú recordar la cronologia de reformes legals més importants que seran objecte d'estudi, les quals enquadrem en la legislació i matèria afectada:

- El Reial decret llei 8/2010, de 20 de maig: reducció de les retribucions del personal del sector públic, que va suposar una reducció del 5 per cent de les retribucions en el conjunt del sector públic, distribuïdes de manera asimètrica, no lineal, entre els funcionaris i el personal laboral.
- El Reial decret llei 20/2012, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat, que: i) suprimeix la paga extraordinària del desembre de 2012; ii) redueix els permisos dels funcionaris a tres dies anuals per assumptes particulars, alhora que suprimeix els dies addicionals, amb caràcter taxat per a totes les administracions; iii) elimina els dies addicionals de vacances per antiguitat; iv) elimina la jubilació parcial dels funcionaris públics; v) regula la incapacitat temporal dels empleats públics, traient certes retribucions; i vi) apodera els òrgans de govern de les administracions públiques

per modificar els convenis col·lectius i acords laborals, per alteració substancial de les circumstàncies econòmiques.

- La reforma en matèria d'ocupació pública laboral més destacada és l'operada pel Reial decret Llei 3/2012 i la posterior Llei 3/2012, pel que fa a l'aplicació de l'acomiadament per causes econòmiques, tècniques, organitzatives o de producció en el sector públic.
- Finalment, la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, reincorpora a la legislació estatal bàsica la regulació de l'ocupació pública local.

Examinarem les normes esmentades, i a aquest efecte dividirem l'anàlisi en dos apartats: i) la incidència de les reformes de crisi en l'estatut de l'empleat públic; i ii) les reformes de l'ocupació pública local.

## 2. La incidència de les reformes de crisi en l'estatut dels empleats públics

Les reformes de crisi han incidit substancialment en els drets dels empleats públics, singularment en dos aspectes destacats: a) les retribucions; i b) l'ordenació del temps de treball, permisos, vacances i situacions d'incapacitat.

Aquestes mesures han tingut en tots els casos un signe advers per als drets precedents dels empleats públics, la qual cosa no hauria estat possible sense la devaluació de la força normativa dels diferents instruments convencionals reguladors de les condicions de treball dels empleats públics, no només per la incidència modificativa de la norma amb força de llei, inclusivament dels decrets lleis, sinó també per la previsió de clàusules de desvinculació a favor de les administracions públiques en cas d'alteració substancial de les circumstàncies econòmiques en el cas dels convenis i acords laborals, a la manera que ja estava prevista en els pactes i acords amb funcionaris. Així, el paràgraf segon del Reial decret Llei 20/2012, de 13 de juliol, fa una nova redacció de l'article 32 EBEP, i estableix la ineficàcia de la negociació col·lectiva en els casos excepcionals d'alteració substancial de circumstàncies econòmiques, habilitant els òrgans de govern de les administracions públiques perquè suspenguin o modifiquin el compliment de convenis col·lectius o d'acords ja signats, en la mesura estrictament necessària per salvaguardar l'interès públic.

La suma de totes aquestes reformes sobre la negociació col·lectiva en l'ocupació pública, ha portat alguns autors a posar en relleu el gir radical que s'ha produït en la dinàmica de les relacions laborals en l'ocupació pública, arribant a afirmar que la negociació col·lectiva ha estat la gran perdedora en aquesta crisi, ja que s'ha produït una clara disminució del pes i la influència de la representació dels empleats públics en la determinació de les seves condicions de treball.

### 2.1. Les retribucions dels empleats públics

La primera de les anomenades mesures anticrisi va ser la de reduir les retribucions al personal del sector públic, la qual cosa es va dur a terme mitjançant el Reial decret Llei 8/2010, de 20 de maig, pel qual s'adopten mesures extraordinàries per a la reducció del dèficit públic; i en la mateixa línia incidiria posteriorment el Reial decret Llei 20/2012, de 13 de juliol, que va suprimir la paga extraordinària del desembre de 2012.

En l'àmbit de l'ocupació pública local, s'han dictat normes específiques en la Llei 27/2013, on s'intensifica la intervenció estatal en matèria de límits retributius (article 75 bis.4 LRBRL), es regula la massa salarial del sector públic local (article 103 bis LRBRL) i es regulen les retribucions en els contractes mercantils i d'alta direcció del sector públic local (disposició addicional dotzena LRBRL).

#### 2.1.1. El Reial decret Llei 8/2010

Aquesta norma va suposar la minoració de les retribucions del personal del sector públic, amb l'objectiu de reduir un cinc per cent la massa salarial. Per a això, es va establir la suspensió dels acords de contingut retributiu assolits en la negociació col·lectiva, i més concretament de l'acord que s'havia signat uns mesos abans, de 25 de setembre de 2009, i es va incloure un sistema progressiu de reducció de les retribucions del personal funcionari, amb la intenció de minimitzar els efectes de les mesures de reducció sobre els salaris més baixos.

Es tracta d'una norma que va ser molt contestada pel col·lectiu d'afectats, però que fins al moment no ha generat grans problemes aplicatius. En tractar-se d'una norma amb rang de llei, era indubtable que la via impugnativa adequada era la del procés d'inconstitucionalitat, havent-se plantejat algunes qüestions que no han estat admeses pel Tribunal Constitucional.

Les primeres qüestions es van plantejar en l'ordre social, amb fonament en la incidència que havia tingut el Reial decret llei 8/2010 en els convenis col·lectius del personal del sector públic en vigor. La ITC 85/2011, de 7 de juny, va resoldre la primera de les qüestions argumentant que la jerarquia de la llei en el sistema de fonts és comprensiva no només de la llei en un sentit formal, sinó també de les normes amb força de llei, com és el decret llei.

Així, en el FJ 8 de l'esmentada ITC 85/2011 s'expressa que *"para el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad, sin embargo, los preceptos cuestionados 'afectan' al derecho a la negociación colectiva en la medida en que afectan a la intangibilidad del convenio colectivo que es elemento o contenido esencial de aquel derecho. Abstracción hecha de que la intangibilidad o inalterabilidad no puede identificarse, ni, en consecuencia, confundirse, como se hace en el Auto de planteamiento de la cuestión, con la fuerza vinculante del convenio colectivo, lo cierto es que, como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida (STC 210/1990, de 20 de diciembre, FFJJ 2 y 3), insistiendo el Tribunal en el contexto de esta declaración, en que, en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario (ibídem; en el mismo sentido, SSTC 177/1988, de 10 de octubre, FJ 4; 171/1989, de 19 de octubre, FJ 2; 92/1994, de 21 de marzo, FJ 2; y 62/2001, de 1 de marzo, FJ 3; ATC 34/2005, de 31 de enero, FJ 5)"*.

Per això, es conclou que els preceptes qüestionats del Reial decret llei 8/2010 no suposen una "afectació", en el sentit constitucional del terme, del dret a la negociació col·lectiva que reconeix l'article 37.1 CE, perquè ni regulen el règim general d'aquest dret, ni la intangibilitat del conveni col·lectiu es configura com un dels seus elements essencials, de manera que no han franquejat el límit material que al decret llei imposa l'article 86.1 CE de no afectar els drets, els deures i les llibertats del títol I CE.

En l'àmbit contenciós administratiu també es van plantejar diverses qüestions sobre la constitucionalitat del Reial decret llei 8/2010, exposant-hi uns dubtes de constitucionalitat de més amplitud. La ITC 179/2011,

de 13 de desembre, no va admetre la primera de les qüestions plantejades, i a la mateixa seguirien la ITC 35/2012, de 14 de febrer, i la 246/2012, de 18 de desembre.

Els òrgans judicials plantejaven la qüestió amb fonament en la inidoneïtat de l'instrument normatiu (decret llei) i per motius de fons.

El Tribunal Constitucional va entendre que es donava el pressupost habilitant (situació d'extraordinària i urgent necessitat), ja que hi havia una gravíssima situació econòmica en general i de les finances públiques en particular. També rebutjava que el Reial decret llei 8/2010 hagués excedit els límits materials de l'article 86.1 CE, en prohibir que els decrets lleis puguin afectar drets, deures i llibertats dels ciutadans, regulats en el títol I CE. En aquest punt, el Tribunal Constitucional realitza les consideracions següents: i) descarta que s'afecti el principi d'igualtat, per la distribució asimètrica dels percentatges de reducció entre funcionaris entre si i en relació amb el personal laboral en general, i singularment amb les exclusions de la disposició addicional novena, amb fonament en el fet que les situacions subjectives no són efectivament homogènies o equiparables, i que el diferent tracte retributiu s'estableix en funció del diferent vincle entre els empleats públics i l'Administració (funcionaris i personal laboral) o en funció dels diferents grups o categories en què es classifiquen els funcionaris, així com del règim de progressivitat que demana la major o menor capacitat econòmica dels afectats; ii) la reducció de retribucions no és un tribut encobert, per la qual cosa no s'afecten la reserva de llei de l'article 31 CE ni les normes pressupostàries; i iii) no s'afecta la interdicció constitucional d'expropiació de drets sense indemnització que conté l'article 33.3 CE, ja que la reducció de retribucions imposada per l'article 1 del Reial decret llei 8/2010, de 20 de maig, *"lo es con efectos de 1 de junio de 2010 respecto de las retribuciones vigentes a 31 de mayo de 2010, esto es, afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio del funcionario, por lo que no cabe hablar de derechos adquiridos de los que los funcionarios hayan sido privados sin indemnización (art. 33.3 CE), ni de una regulación que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos"* [ITC 179/2011, de 13 de desembre, FJ 7 c)].

El Reial decret llei 8/2010 sí que va tenir un punt de fricció en el desplegament realitzat en seu de legislació autonòmica en matèria de reducció de retribucions del personal laboral, concretament a la Comunitat de Cantàbria. La Llei cantàbria 5/2009, de 28 de desembre, de pressupostos generals de Cantàbria per a l'any 2010, en la redacció donada per l'article 2.5 de la Llei de Cantàbria 5/2010, de 6 de juliol, va imposar una reducció del 5 per cent a tot el personal laboral del sector públic, la qual cosa va ser considerada inconstitucional per les STC 219/2013, de 19 de desembre, i 5/2014, de 16 de gener, amb el fonament que la norma estatal és una norma bàsica, i que s'havien de respectar les exclusions referides al personal laboral, quant a l'àmbit d'aplicació subjectiu de la regla general de reducció salarial del 5 per cent (*v. gr.* no serà aplicable al personal laboral les retribucions del qual per jornada completa no arribin a 1,5 vegades el salari mínim interprofessional fixat pel Reial decret 2030/2009, de 30 de desembre), i quant al fet que aquesta reducció salarial tampoc no s'havia d'aplicar "*al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas, ni al personal laboral no directivo de las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes decidan su aplicación*". La primera exclusió té caràcter absolut (en cap cas s'aplicarà la regla general de reducció salarial del 5 per cent). La segona, relatiu (mitjançant la negociació col·lectiva, els representants dels treballadors i de l'empresa podran acordar l'aplicació d'aquesta reducció salarial en l'àmbit del sector públic empresarial).

El Reial decret llei 8/2010 planteja una qüestió que posteriorment s'ha seguit arrossegant en les successives lleis pressupostàries, com és la de la forma en què es va concretar la progressivitat en la reducció de retribucions dels funcionaris públics. El Reial decret llei 8/2010 es va apartar del criteri tradicional en matèria de retribucions –linealitat–, per introduir el criteri de progressivitat, la qual cosa va portar alguns òrgans judicials a qüestionar la seva constitucionalitat, amb l'argument que es tractava d'un tribut encobert. Aquesta qüestió va ser analitzada pel Tribunal Constitucional des de la perspectiva dels articles 14 i 31 CE, i el mateix va concloure que no es tractava d'un tribut, ja que el Reial decret llei 8/2010 no estableix cap fet imposable al qual es lligui una obligació de contribuir, descartant així la pretesa vulneració del dret a la igualtat (article 14 CE), en articular-se sobre la base que es tractava d'una norma tributària.

Aquest raonament no sembla descartar, en principi, que els criteris de progressivitat aplicats a la detracció de retribucions no es puguin analitzar des de l'estricta prisma de la igualtat (article 14 CE) en dos aspectes: i) des del punt de vista abstracte, és a dir, si és raonable el criteri de progressivitat en matèria retributiva, és a dir, el tracte desigual dels funcionaris per raó del sou que perceben; i ii) des del punt de vista aplicatiu, és a dir, si la progressivitat autoritza situacions de detracció retributiva de salaris més baixos en relació amb altres més alts.

Centrant-nos en aquest segon punt, cal subratllar que la tècnica utilitzada pel Reial decret llei 8/2010 per aplicar la progressivitat als funcionaris, dona com a resultat situacions de percentatge de detracció retributiva més alt en els esglaons més baixos d'un mateix grup o col·lectiu. Això succeeix perquè la progressivitat es va aplicar sobre les retribucions bàsiques, i més concretament a les retribucions bàsiques que componen les pagues extraordinàries, utilitzant criteris lineals en les retribucions complementàries. Lògicament, això té com a conseqüència que funcionaris d'un mateix grup, amb similars retribucions bàsiques a les quals s'aplica el percentatge progressiu o exacerbant, resultin amb major percentatge de detracció en els seus esglaons més baixos, en aplicar-se un percentatge lineal en les retribucions complementàries, on es concentren les diferències retributives. Així, per exemple, si els funcionaris del grup X perceben 100 de retribucions bàsiques, i se'ls aplica un percentatge del 10, i després s'aplica un percentatge lineal del 5 sobre les complementàries, tindriem que: i) un funcionari de nivell superior amb retribucions complementàries de 200, passaria de cobrar 300 a cobrar 280 (90 bàsiques + 190 complementàries), la qual cosa suposa una detracció de 20 sobre 300, això és, un 6,66 %; i ii) un funcionari de nivell inferior del mateix grup amb retribucions complementàries de 100, passaria de cobrar 200 a cobrar 185 (90 bàsiques + 95 complementàries), la qual cosa suposa una detracció de 15 sobre 200, és a dir, un 7,5 %. Aquesta senzilla operació matemàtica posa de manifest que la progressivitat no es compleix estrictament si s'apliquen criteris exacerbats sobre les retribucions bàsiques, la qual cosa suposa una antinòmia amb els mateixos fins expressats en la norma.

Al marge d'aquestes qüestions controvertides, la veritat és que un dels arguments utilitzats pel Tribunal Constitucional per avalar la constitucionalitat del Reial decret llei 8/2010, connecta amb la ulterior problemà-

tica que planteja el Reial decret llei 10/2012 en matèria retributiva.

La ITC 179/2011, en el FJ 7, va avalar la constitucionalitat de la reducció de retribucions operada pel Reial decret llei 8/2010, amb l'argument que es projectava a futur, amb efectes d'1 de juny de 2010, respecte de les retribucions vigents a 31 de maig de 2010, és a dir, afectava drets econòmics encara no meritats, per correspondre a mensualitats en les que encara no s'havia prestat el servei públic, i que, en conseqüència, no es trobaven incorporats al patrimoni del funcionari, de manera que no es podia parlar de drets adquirits dels quals els funcionaris haguessin estat privats sense cap indemnització (article 33.3 CE), ni d'una regulació que afectés retroactivament drets ja nascuts. Aquest argument va incidir en la posterior regulació del Reial decret llei 10/2012, com analitzarem a continuació.

### 2.1.2 El Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol

Els articles 2, 3 i 4 del Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, van suprimir la paga extraordinària del desembre de 2012, el que ha originat el plantejament de més de vint qüestions d'inconstitucionalitat sobre la possible vulneració de l'article 9.3 CE, per l'aplicació retroactiva de la norma al període comprès entre l'1 de juny de 2012 i el 14 de juliol de 2012, on la paga ja s'havia meritat. Es tracta d'una norma molt contestada en seu jurisdiccional en relació amb aquest extrem, però no així en relació amb la supressió de la paga, que és una mesura de política de contenció de la despesa pública que no ha estat qüestionada en termes generals.

En la jurisdicció social s'ha produït algun pronunciament a empreses del sector públic no deficitàries, on algun jutjat social ha considerat que no era procedent la supressió de la paga, si bé aquest extrem ha estat corregit en la interpretació dels TSJ, que interpreten uniformement que no es poden fer distincions per la condició econòmica de les empreses.

També en la jurisdicció social s'estan estimant de manera uniforme els recursos plantejats davant la supressió de les pagues, amb fonament en el fet que el Reial decret llei va entrar en vigor el dia 15 de juliol de 2012 i no pot afectar períodes no meritats (*vid.* STSJ Madrid 14 desembre 2012, Catalunya 17 juliol 2013 i 24 juliol 2013, i Castella i Lleó 12 novembre 2013 i 13 març 2014, entre moltes altres). En aquestes sentènci-

es es realitza una interpretació del Reial decret llei 20/2012, i s'hi reconeix el dret sense plantejar cap qüestió d'inconstitucionalitat, en entendre que va entrar en vigor el dia 15 de juliol de 2012, i per això no afecta la part de la paga ja meritada entre l'1 de juny de 2012 i el 14 de juliol del 2012.

En seu contenciosa administrativa, la major part dels tribunals han optat per plantejar la qüestió d'inconstitucionalitat, en no haver-hi un criteri tan definit sobre la meritació de la paga extraordinària. En síntesi, les qüestions d'inconstitucionalitat se centren en la paga corresponent a aquests 44 dies del segon semestre de 2012, pel fet d'entendre que aquesta paga ja s'havia meritat, és a dir, els empleats públics ja tenien dret a percebre-la, de manera que la norma incideix de manera pejorativa en drets individuals ja adquirits; i, així mateix, s'hi manegen arguments addicionals com ara el principi de confiança legítima.

Cal subratllar que alguns jutjats contenciosos també han estimat la demanda en aquest període de 44 dies sense plantejar cap qüestió [entre d'altres, sentències del Jutjat Contenciós Administratiu de Palència de 29 de maig de 2013 (rec. 58/2013), del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 4 d'Alacant d'11 de juliol de 2013 (rec. 160/2013), del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 7 de Barcelona de 26 de juliol de 2013 (rec. 84/2013), o del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 27 de Madrid de 25 de setembre de 2013], i fins i tot algunes sales (SAN 24 gener 2014 i STSJ Galícia 22 gener 2014, entre d'altres).

Centrant-nos en les qüestions d'inconstitucionalitat, les primeres es van plantejar pels òrgans jurisdiccional de l'ordre social amb fonament en la jurisprudència de la Sala Quarta del Tribunal Suprem, que uniformement configurava les pagues extraordinàries com de meritació diària i de cobrament ajornat (STS de 4 d'abril de 2008, 21 d'abril de 2010, 4 de novembre de 2010, 5 de novembre de 2010, 21 de desembre de 2010, i 10 de març de 2011). Per això, en les qüestions plantejades se sosté que es vulnera l'article 9.3 CE, perquè s'estaria suprimint el dret ja generat a percebre la part proporcional de la paga extraordinària ja meritada abans de l'entrada en vigor de la norma (15 de juliol de 2012) que en va disposar la supressió. Aquesta postura tindria suport en la doctrina constitucional, en la qual s'afirma que la "restricció de drets individuals" s'ha d'equiparar a la idea de sanció, per la qual cosa el límit d'aquest article cal considerar-lo referit a les limitacions introduïdes en l'àmbit dels drets fonamentals i de les

llibertats públiques (del títol I de la Constitució), o en l'esfera general de protecció de la persona (STC 42/1986, de 10 d'abril, FJ 3, i 90/2009, de 20 d'abril, FJ 4), de manera que la norma qüestionada (article 20 del Reial decret llei 20/2012) estaria vulnerant l'article 9.3 CE, perquè el dret a la remuneració pel treball és un dret individual que reconeix l'article 35 CE.

Posteriorment, els òrgans de la jurisdicció contenciosa administrativa han qüestionat la constitucionalitat del precepte en termes similars, i recentment la ITS de la Sala Tercera de data 2 d'abril de 2014 (rec. 63/2013) planteja la qüestió d'inconstitucionalitat sobre aquest precepte, si bé precisant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem que la qüestió que es planteja té un abast limitat, ja que la Sala Tercera no té dubtes sobre la constitucionalitat de la supressió de la paga extraordinària del mes de desembre de l'any 2012 "cap al futur", sinó que el dubte de constitucionalitat se cenyeix a la retroactivitat del Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol (que va entrar en vigor el 15 de juliol de 2012), perquè retrotreu a l'1 de juny de 2012 els efectes dels qüestionats articles 2.1, 2.2.1 i 3.1 del Reial decret llei 20/2012.

Segons l'opinió de la Sala Tercera, les pagues extraordinàries són retribucions de generació duradora o de període, de manera que la paga extraordinària del desembre de 2012, suprimida pel Reial decret llei 20/2012, constitueix un salari diferit, generat i degut, però no percebut, de manera que els preceptes qüestionats entrarien en contradicció amb el que disposa l'article 9.3 CE, que garanteix la irretroactivitat de les disposicions restrictives de drets individuals i la seguretat jurídica, ja que s'estaria suprimint el dret a percebre la part proporcional de la paga extraordinària ja generada abans de l'entrada en vigor de la norma amb rang de llei, és a dir, durant el període que transcorre entre l'1 de juny de 2012 i el 15 de juliol de 2012. Per arribar a aquesta conclusió, descarta l'aplicació de l'article 33 de la Llei 33/1987, que disposa que les pagues "es meriten el primer dia hàbil dels mesos de juny i desembre", amb fonament en la jurisprudència de la mateixa Sala Tercera [STS de 16 de juny de 1993 (rec. 4873/1992), 13 de juliol de 1993 (rec. 473/1990), 22 de setembre de 1993 (rec. revisió 2282/1991), 16 de febrer de 1994 (rec. 6847/1992) i 2 de juliol de 1996 (rec. 481/1990), entre d'altres], i entenent que, quan l'1 de juny de 2012 es va iniciar el semestre de la paga extraordinària corresponent al mes de desembre, era vigent la Llei 2/2012, que preveia i quantificava el dret

a aquesta paga extraordinària, per la qual cosa, d'acord amb les previsions legals, era d'entendre que aquesta retribució es va anar meritant diàriament pel col·lectiu d'empleats públics, fins que es va produir l'entrada en vigor del Reial decret llei 20/2012, el dia 15 de juliol de 2012. Per això, la Sala Tercera conclou que la norma qüestionada no actua sobre una situació d'expectativa, ja que la paga extraordinària del Nadal de 2012 és una retribució de generació duradora o de període, i encara que el que l'article 33.1 de la Llei 33/1987 denomina "meritació" es produeixi el primer dia hàbil del mes de desembre de 2012, i el legislador pugui modificar alguns dels seus aspectes durant el període en què es produeix la seva generació, no és admissible constitucionalment afectar ablatòriament, en fer-ho així, a retribucions ja generades o efectes consolidats respecte de dies efectivament treballats per l'empleat públic, ja que s'incorre en una veritable retroactivitat pròpia o de grau màxim, que prohibeix l'article 9.3 CE.

Al costat d'aquests arguments, s'hi han manejat altres, destacant-ne els següents:

i) El principi de confiança legítima, ja que, com ha declarat la sentència de 21 de setembre de 1983, del Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea, "*los principios de respeto de la confianza legítima y de seguridad jurídica forman parte del ordenamiento jurídico comunitario*", i els qui comptaven amb la legítima expectativa de la percepció de la paga ho feien de manera enfortida abans de la publicació oficial del Reial decret llei, ja que l'única norma anteriorment vigent era la Llei 2/2012 de pressupostos generals per a l'any 2012, la qual ha seguit els mateixos passos que les seves predecessores.

ii) La tesi de la meritació per dies resulta de l'aplicació de la paga extraordinària al temps del pagament (o proporcionalitat *ad personam*), de la liquidació del dret a la paga extraordinària, i s'ajusta a la praxi pacífica en gestió de nòmines, amb empara legal sectorial en múltiples àmbits: a) en matèria de conseqüències inherents al gaudi de llicències o permisos no retribuïts, en què té lloc la deducció proporcional de les pagues extres; b) pel que fa a les conseqüències inherents als períodes de suspensió de la relació de serveis funcional, en què té lloc la deducció proporcional; c) en les conseqüències inherents a l'exercici del dret de vaga, en què té lloc la deducció proporcional de les pagues extraordinàries (article 30.2 EBEP); i d) en matèria d'absències sense justificar, en què fora de les conseqüències sancionadores s'aplica la deducció proporcional (article

30.1 EBEP). Per tant, no s'entén ni s'ajusta a la seguretat jurídica que un mateix concepte retributiu (paga extraordinària) pugui ser fraccionable i alhora no fraccionable per a un mateix legislador, ni que el mateix s'apliqui proporcionalment a l'hora de pagar-lo i sense criteri de proporcionalitat a l'hora de suprimir-lo. S'imposa un principi de coherència i harmonia del grup normatiu regulador del règim retributiu, especialment si tenim present que un decret llei per la seva naturalesa excepcional no té per missió innovar conceptes generals o estructurals de la funció pública, sinó utilitzar instrumentalment la referència als conceptes fixats per lleis ordinàries i estables.

D'altra banda, algunes administracions ja han posat en marxa mesures per a l'abonament dels 44 dies, i també s'ha de destacar l'informe de la defensora del poble de 15 d'octubre de 2012 en el mateix sentit.

En definitiva, hi ha una àmplia controvèrsia sobre l'existència d'uns drets econòmics adquirits, sobre els quals va incidir el Reial decret llei 20/2012, ja que la referència temporal de generació del dret és de període, i, d'altra banda, la referència material que suporta el dret és haver treballat efectivament, i és clar que entre l'1 de juny i el 14 de juliol inclusivament va tenir lloc un servei o una prestació efectiva, sense que hi hagués cap norma en contra fins al dia 15 de juliol de 2012.

## 2.2. Temps de treball: permisos, vacances i llicències

El segon àmbit en el qual s'han mogut les mesures anticrisi ha estat en relació amb el temps de treball dels empleats públics, entès aquest en un sentit ampli, i comprensiu de tot tipus de mesures contra l'absentisme.

Per reajustar el temps de treball dels empleats públics el legislador estatal ha seguit una tècnica de redefinició de competències, incorporant a la legislació bàsica els preceptes reguladors de la matèria, amb una regulació uniforme per a totes les administracions públiques, sense cap marge de desplegament legislatiu o aplicatiu. Aquesta tècnica s'ha utilitzat en nombroses lleis promulgades amb motiu de la crisi, significadament en la Llei 27/2013 a la qual ens referirem posteriorment, i també s'ha utilitzat per reordenar de manera uniforme els permisos i les vacances dels empleats públics.

Cal recordar que l'EBEP del 2007 va regular els permisos i les vacances combinant la tècnica de supletorietat amb la de norma mínima, de manera que hi havia un marge de desplegament legislatiu. Així, els permisos que preveia l'article 48 EBEP, en la seva redacció inicial, eren aplicables en defecte de legislació de desplegament i amb el mínim de durada que s'hi establí, de manera que davant la manca de desplegament reglamentari aquests permisos són aplicables directament pel que fa a la seva durada, i en relació amb cada tipus de permís. Si es tracta de personal laboral, els termes i les condicions dels permisos podien estar recollits en les normes convencionals, és a dir, els acords, convenis o altres instruments negocials.

El Reial decret llei 20/2012 incideix sobre aquesta regulació, i incorpora a la legislació bàsica la durada dels permisos per assumptes particulars i de les vacances, amb una durada taxada i sense cap marge de desplegament legislatiu o aplicatiu. Concretament, la modificació va suposar la reducció dels permisos per assumptes particulars a tres dies a l'any, i la supressió dels dies addicionals per antiguitat de l'article 48.2. Posteriorment, i amb una tècnica legislativa defectuosa, en aprofitar l'aprovació d'una llei que no tenia res a veure amb l'EBEP (v. gr. Llei de control del deute comercial al sector públic), la disposició addicional quarta de la Llei orgànica 9/2013, de 20 de desembre, va fer una nova redacció de l'apartat k de l'article 48 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, disposant-hi, per assumptes particulars, quatre dies cada any.

De la mateixa manera, l'article 8, apartat dos, del Reial decret llei 20/2012, va determinar de manera uniforme la durada de les vacances en vint-i-dos dies hàbils, suprimint-hi la condició de mínim pel caràcter taxat.

En ambdós casos, les disposicions de la Llei incideixen sobre els convenis, pactes i acords –tant del personal funcionari com del laboral–, els quals queden suspesos i sense efecte, de conformitat amb el que estableix l'apartat tres de l'article 8 del Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol.

La projecció de les reformes de crisi sobre el treball es complementa amb un altre tipus de mesures adoptades en el Reial decret llei 20/2012: i) l'article 9 regula la prestació econòmica en la situació d'incapacitat temporal del personal al servei de les administracions públiques, organismes i entitats dependents i òrgans constitucionals, i preveu una minva de les retribucions



en els períodes inicials de la baixa per contingències comunes per tal d'evitar l'absentisme; i ii) els articles 10 i 22 redueixen els crèdits i permisos sindicals.

Totes aquestes mesures comporten la suspensió dels acords, convenis i pactes del personal del sector públic que s'oposin a aquestes mesures, la qual cosa implica de facto una devaluació de la negociació col·lectiva com a mecanisme de determinació de les condicions de treball, la qual es projecta a futur ja que els marges de desenvolupament són mínims en gran part de les matèries que poden ser objecte de negociació.

### 3. Les reformes de l'ocupació pública local

Les reformes sobre l'ocupació pública local es projecten substancialment en tres àmbits: A) recentralització de la funció pública local; B) límits sobre nomenament de personal eventual; C) configuració del personal directiu local; i D) modificació del règim del personal laboral.

#### 3.1. Recentralització dels funcionaris públics locals

La situació de crisi ha portat el legislador estatal a canviar el signe de la política legislativa en matèria d'ocupació pública local. En efecte, a mitjans de la dècada passada es va iniciar un procés de descentralització en aquest àmbit, materialitzat en les successives reformes dels estatuts d'autonomia, així com en la promulgació de l'EBEP, el que va determinar que gran part del règim jurídic dels empleats públics locals es transvasés als ordenaments autonòmics, de la qual cosa va ser l'exemple més destacat la nova conformació del règim jurídic dels funcionaris amb habilitació estatal dissenyat en la disposició addicional segona de l'EBEP.

Aquest transvasament a la legislació autonòmica d'un bloc normatiu essencial de l'ocupació pública local, feia pensar en una major atenció a les seves especificitats, no prou previstes en la legislació precedent de funció pública i de règim local. Una de les característiques més importants, la de l'atomització de les entitats locals i de les grans diferències quant a la seva dimensió, feia que determinades prescripcions generals en matèria d'ocupació pública difícilment poguessin tenir aplicació en l'àmbit de determinats ens, en especial els de menor dimensió.

El cert és que després de la vigència de l'EBEP no es va produir un desplegament legislatiu significatiu en seu estatal ni autonòmica, i en aquesta tessitura el legislador estatal ha optat per seguir una línia de reintegració de competències sobre l'ocupació pública local, de la qual destaca el nou marc normatiu dels funcionaris amb habilitació nacional, peça clau en l'engranatge de control econòmic en què es desenvolupen les successives reformes legislatives en matèria de contenció de la despesa pública.

Abans d'entrar en l'anàlisi de cada classe d'empleats públics locals, hem d'indicar que la Llei 27/2013 modifica substancialment el disseny de l'EBEP pel que fa a la distribució dels llocs de treball entre personal funcionari i personal laboral.

L'EBEP seguia la tècnica de reserva de llocs als funcionaris, distingint entre llocs de treball d'autoritat i de gestió, i els primers havien de ser exercits necessàriament per funcionaris. Per tant, es va restringir significativament l'àmbit de reserva de llocs de treball als funcionaris públics, derogant l'article 92 LRBRL, i es va remetre a les lleis de funció pública, que s'havien de dictar en desplegament de l'Estatut bàsic, quant als criteris de determinació dels llocs de treball que podien ser ocupats per personal laboral, respectant en tot cas la regulació que recollia l'article 9.2 EBEP. Com a conseqüència d'això, l'EBEP havia deixat una àmplia llibertat de configuració al legislador de desplegament, en reservar determinades funcions als funcionaris de carrera en l'article 9.2, concedint llibertat al legislador de desplegament per determinar els llocs que podien ser ocupats per personal laboral (article 11.2 EBEP).

La reforma operada per la Llei 27/2013 ens situa en el marc anterior a l'EBEP, ja que reviu la vigència de l'article 92 LRBRL, en termes molt similars al derogat article 92 de la Llei del 1985. En la redacció del 1985, l'article 92.1 enumerava el sistema de fonts dels funcionaris locals, i establia que es regien, "en tot el que no disposa aquesta Llei, per la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes en els termes de l'article 149.1.18a de la Constitució". L'article 92.1 vigent, redactat per la Llei 27/2013, recull una previsió anàloga, si bé amb la menció expressa a la regulació de l'EBEP, quan disposa que els funcionaris locals es regeixen "en tot el que no disposa aquesta Llei, per la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, per la resta de legislació de l'Estat en matèria de funció pública, així com per la legislació de les comuni-

tats autònoms, en els termes de l'article 149.1.18a de la Constitució”.

Pel que fa a la distribució de llocs entre funcionaris i laborals, la reforma operada per la Llei 27/2013 torna a la preferència pel vincle funcionarial, mimetitzant la reserva de llocs que ja recollia el text del 1985. Així, l'article 92.3 taxa els llocs que han de ser ocupats pels funcionaris locals de carrera (“Correspon exclusivament als funcionaris de carrera al servei de l'Administració local l'exercici de les funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals. Igualment són funcions públiques, el compliment de les quals queda reservat a funcionaris de carrera, les que impliquin l'exercici d'autoritat, i en general, les que en desplegament d'aquesta Llei es reservin als funcionaris per a la millor garantia de l'objectivitat, la imparcialitat i la independència en l'exercici de la funció”), mentre que l'article 92 bis.1 recull les funcions reservades als funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, en els termes que recull el precedent article 92.3 de la Llei del 1985, amb la referència al règim específic dels municipis de gran població (“Són funcions públiques necessàries en totes les corporacions locals, la responsabilitat administrativa de les quals està reservada a funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional: a) La de secretaria, comprensiva de la fe pública i l'assessorament legal preceptiu. b) El control i la fiscalització interna de la gestió economicofinancera i pressupostària, i la comptabilitat, tresoreria i recaptació”).

Les regles bàsiques de distribució entre funcionaris i laborals es completen per la regla general que estableix l'article 92.2 LRBRL (“Amb caràcter general, els llocs de treball a l'Administració local i els seus organismes autònoms els ha d'ocupar personal funcionari”), la qual estava inclosa en l'article 15 de la Llei estatal de mesures per a la reforma de la funció pública del 1984, en l'àmbit de l'Administració de l'Estat, i que suposa, per descomptat, una limitació de l'àmbit de discrecionalitat del legislador de desplegament i de l'Administració a l'hora de catalogar els llocs de treball que poden ser ocupats per personal laboral.

### 3.1.1. Funcionaris amb habilitació de caràcter nacional

El règim jurídic dels funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, es va veure modificat amb la promul-

gació de la Llei de modernització del govern local del 2003, i més substancialment amb la disposició addicional segona de l'EBEP del 2007.

Aquesta classe de funcionaris públics locals té una àmplia tradició en el nostre dret, en ser una categoria de funcionaris que permeten assegurar una funció pública local competent des del punt de vista tècnic o professional, i neutra o independent del poder polític que la dirigeix i l'ordena, especialment proper i immediat en l'àmbit de les entitats locals. La tècnica consisteix en la reserva de les funcions públiques més rellevants per al funcionament de les entitats locals a aquest cos de funcionaris, que són seleccionats per una altra administració de més dimensió, i que gaudeixen de garanties reforçades d'inamovibilitat, de la qual cosa resulta un model legal que garanteix l'observança dels principis de mèrit, capacitat i neutralitat dels funcionaris.

Especialment, la vocació descentralitzadora es va plasmar en el règim jurídic dels funcionaris d'habilitació estatal resultant de la regulació de la disposició addicional segona de l'EBEP, en la línia iniciada per la Llei de modernització del govern local del 2003.

L'evolució normativa buscava, l'any 2007, l'adaptació del model de funció pública al model territorial d'Estat que es va dissenyar en la Constitució espanyola del 1978, i l'aplicació de tècniques organitzatives comunes a la funció pública general en matèria de provisió de llocs de treball. En el model resultant de l'EBEP, l'Administració de referència era l'autònoma, amb un àmbit de competències exclusives sobre aquests funcionaris que compartia fonamentalment amb l'Administració local, com a Administració ocupadora; en aquest sentit, la disposició addicional segona de l'EBEP configurava els funcionaris amb habilitació de caràcter estatal com a funcionaris autònoms, mentre que les comunitats autònoms tenien la competència en matèria de creació, supressió i classificació dels llocs de treball, selecció i nomenament d'aquests funcionaris, així com en relació amb comissions de servei, acumulacions, nomenament de personal interí i accidental, i règim disciplinari. Per la seva banda, les entitats locals tenien així mateix un àmbit de competència exclusiva sobre el règim jurídic dels funcionaris amb habilitació nacional, en la seva condició de funcionaris locals, en tot el que afectava el desenvolupament de la relació d'ocupació pública.

La Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, reintegra

a l'Estat la competència sobre els funcionaris habilitats en termes anàlegs als de la versió inicial de la LRBRL del 1985, recuperant així mateix el seu *nomen* de funcionaris d'"habilitació nacional".

Des de la perspectiva competencial, i sobre el model de la Llei del 1985, ja s'havia pronunciat el Tribunal Constitucional, en la STC 214/1989, de 21 de desembre, en la qual va avalar la constitucionalitat del sistema, ressaltant-hi l'especialitat que tenen aquests funcionaris en la lògica de distribució competencial bases-desplegament normatiu, a causa de la funció rellevant que compleixen.

En el FJ 25 de la referida STC 214/1989 s'expressava que el sistema estatal i uniforme per a la selecció, formació i habilitació de funcionaris amb habilitació de caràcter nacional tracta de garantir una formació comuna a partir de la qual puguin participar, sense perjudici d'alguna excepció, en els concursos de mèrits convocats per a la provisió de les places o llocs de treball a ells reservats a les corresponents plantilles de les entitats locals. Després d'expressar que la matèria es desenvolupava amb gran detall i minuciositat, esgotant l'àmbit normatiu i, en aspectes molt rellevants, el mateix àmbit de l'execució que pogués correspondre a les comunitats autònomes, el Tribunal Constitucional entenia que aquesta tècnica no determinava, tanmateix, la inconstitucionalitat del sistema.

Per a això, es recolzava en la STC 25/1983, on s'afirmava que *"ha de considerarse como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los Cuerpos de funcionarios citados (Secretarios, Interventores y Depositarios de Fondos de Administración Local) como Cuerpos de carácter nacional y la selección de los funcionarios dentro de los citados cuerpos"* (FJ 4). És cert que la LRBRL va suprimir formalment aquests cossos, si bé aquesta supressió ha anat acompanyada de la qualificació com a funcions necessàries a totes les corporacions locals de la de secretaria i les de control i fiscalització interna de la gestió economicofinancera i pressupostària i la comptabilitat, tresoreria i recaptació, quedant les mateixes reservades a funcionaris amb habilitació de caràcter nacional. Per això, d'acord amb la doctrina de la STC 25/1983, cal reconèixer com a vàlida i ajustada plenament a la Constitució la decisió del legislador estatal que, a l'empara de l'article 149.1.18a de la norma fonamental, ha fixat com a bàsiques –i, per tant, necessàries a totes les corporacions locals– determinades funcions que, per la seva pròpia natura-

lesa, queden reservades a determinats funcionaris amb un grau de formació específic. Aquest caràcter bàsic, al servei de garantir de manera generalitzada a totes les administracions locals el correcte exercici i desenvolupament d'un cert elenc de funcions que, per la transcendència mateixa, sobrepassen l'estricta interès local i, més encara, autonòmic, justifica, així mateix, que l'Estat assumeixi, amb plenitud de facultats, la fixació dels corresponents programes de selecció i formació dels funcionaris habilitats.

En la Llei 27/2013 les bases del sistema són les mateixes, si bé es produeix una mena de marxa enrere en relació amb el sistema dissenyat en l'EBEP, recuperant l'Estat la competència, però mantenint substancialment els aspectes estatutaris dels funcionaris habilitats. Aquest canvi d'orientació legislativa ha estat qüestionat en alguns dels recursos d'inconstitucionalitat interposats contra la Llei 27/2013, si bé cal destacar que la modificació de l'EBEP es va plasmar en seu de legislació bàsica i no es va traslladar al denominat bloc de constitucionalitat.

Des del punt de vista de la legalitat, la derogació de la disposició addicional segona de l'EBEP vol dir que recobren vigència les normes reglamentàries estatals dictades en desplegament de la LRBRL del 1985, i això fins que no entri en vigor el Reglament que preveu l'article 92 bis, segons disposa la disposició transitòria setena de la Llei 27/2013. Per tant, és aplicable la regulació continguda en el Reial decret 1732/1994, de 29 de juliol, sobre provisió de llocs de treball –amb les modificacions del Reial decret 834/2003, de 27 de juny–, així com en el Reial decret 1174/1987, de 18 de setembre, pel que fa a les situacions administratives, i les normes reglamentàries de procediment disciplinari i situacions administratives. De la nova regulació, cal destacar com a novetat que els funcionaris han de romandre a cada lloc de treball un mínim de dos anys per poder participar en els concursos de provisió de llocs de treball, o ser nomenats amb caràcter provisional en un altre lloc de treball, excepte en l'àmbit d'una mateixa entitat local, si bé es preveu que, excepcionalment, abans del transcurs del termini esmentat, el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques podrà efectuar nomenaments amb caràcter provisional, sempre que hi hagi raons i circumstàncies que requereixin la cobertura del lloc amb caràcter urgent per part d'aquests funcionaris, i la impossibilitat d'efectuar un nomenament provisional (article 92 bis.8).

### 3.1.2. Funcionaris locals no habilitats

La regulació de l'estatut dels funcionaris locals diferents dels d'habilitació nacional s'ha vist modificada directament, pel que fa a la delimitació dels llocs de treball als quals s'ha fet esment anteriorment i a la clarificació de l'ordenació del sistema de fonts, en la nova redacció de l'article 92 LRBRL per la Llei 27/2013.

A part d'això, el règim estatutari no s'ha vist afectat en la Llei 27/2013, si bé és obvi que la nova estructura de l'Administració local, resultant de la reforma, pot donar lloc a mesures aplicatives de reajustament de plantilles i transferència de funcionaris d'uns ens als altres. En aquest punt, cal atènyer-se a les mesures previstes en l'EBEP sobre mobilitat de funcionaris, singularment als instruments de planificació a què es refereix l'article 69 EBEP i al desplegament normatiu dels mateixos.

Dins del que és pròpiament la regulació de la Llei 27/2013, té potencial funcionalitat, com a instrument apte per a l'adopció de mesures de reajustament en matèria d'ocupació pública local, el pla economicofinancer que regula l'article 116 bis LRBRL, per a les corporacions locals que incompleixin l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de deute públic, o la regla de la despesa; aquest pla ha d'incloure mesures de "racionalització organitzativa", el que pot afectar els empleats públics de la corporació.

En matèria retributiva, l'article 75 bis.4 intensifica la potestat de l'Estat sobre els límits retributius dels empleats públics, establint que les lleis pressupostàries de cada any podran fixar un límit màxim i mínim total que, per tots els conceptes retributius, pugui percebre el personal (sia funcionari o laboral) al servei de les entitats locals i entitats que en depenen. Per tant, a més dels límits sobre la massa salarial, l'Estat pot incidir en les retribucions concretes en funció del grup o per altres factors que es determinin en les lleis pressupostàries, establint límits que comprenguin els diferents conceptes retributius, incloent-hi la productivitat o altres tipus de percepcions.

Finalment, la Llei 27/2013 ha modificat l'article 100.1 LRBRL, referit a la selecció, per tal d'harmonitzar el seu contingut amb el de l'article 92 bis, però sense suposar canvis de fons, ja que el legislador consolida un criteri tradicional, com és el que sigui cada corporació la que seleccioni el seu personal propi, amb l'excepció dels funcionaris amb habilitació de caràcter nacional.

### 3.2 Límits sobre el personal eventual

La configuració i el règim jurídic del personal eventual no han estat modificats substancialment.

L'article 12 EBEP, en la línia de la legislació precedent, defineix el personal eventual com aquell que, en virtut d'un nomenament i amb caràcter no permanent, només fa funcions qualificades expressament de confiança o assessorament especial, i és retribuït amb càrrec als crèdits pressupostaris consignats a aquest fi. La figura del personal eventual va ser introduïda en el nostre dret per la Llei de bases de funcionaris civils de l'Estat del 1963, i, a nivell local, pel Reial decret 3046/1977, de 6 d'octubre, en una conjuntura política determinada, el que explica que assoleixi un marge ampli d'aplicació, ja que el personal eventual pot ser nomenat en l'àmbit de qualsevol de les administracions territorials.

L'article 104 LRBRL preveu les singularitats del nomenament i cessament del personal eventual a l'Administració local, que ara resulten limitades per les regles introduïdes per l'article 104 bis LRBRL, redactat per la Llei 27/2013, sobre dotacions de llocs de treball de personal eventual.

L'article 104 bis introdueix uns límits prenent com a referència la població del municipi, i a aquest efecte caldrà atènyer-se a les xifres oficials de població que s'aproven amb caràcter anual (*cf.* Reial decret 1016/2013, de 20 de desembre, per a l'any 2014).

L'aplicació dels límits de personal eventual que efectua l'article 104 bis és diferent en funció del tipus d'entitat local. En el cas dels ajuntaments, els límits del personal eventual s'estableixen principalment en funció de trams de població. Així, el primer tram comença a partir de municipis de població entre 2.000 i 5.000 habitants, que podran comptar amb un lloc d'eventual sempre que no hi hagi membres de la corporació amb dedicació exclusiva, de manera que els municipis de població inferior a aquest tram no poden nomenar eventuais. Continua l'escala per trams fins arribar als municipis amb població superior als 500.000 habitants, en què el límit va referit a un nombre de llocs d'eventual que no podrà excedir del 0,7 per cent del nombre total de llocs de treball de la plantilla de les entitats locals respectives. En el cas de diputacions provincials la referència per al límit és el tram corresponent a la corporació del municipi més poblat de la província. Amb caràcter transitori, la disposició transitòria desena estableix que a les entitats locals que compleixin amb els objectius d'estabilitat pressupostària i de deute pú-

blic, i a més el període mitjà de pagament als proveïdors de les quals no superi en més de 30 dies el termini màxim previst en la normativa de morositat, no se'ls aplicaran, amb caràcter excepcional, els límits que preveuen els articles 75 bis i ter i 104 bis de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, fins al 30 de juny de 2015.

Al costat d'aquests límits quantitius, s'estableix un límit qualitatiu important pel que fa a l'adscripció dels eventuals, els quals s'han d'assignar als serveis generals llevat que el reglament orgànic prevegi excepcionalment l'assignació funcional a d'altres serveis o departaments. Amb això es pretén evitar la patologia generalitzada d'utilització d'eventuals per cobrir llocs de responsabilitat o direcció, que han de ser ocupats per funcionaris públics, per la qual cosa és més d'acord amb les funcions i les comeses dels eventuals que estiguin enquadrats en serveis generals.

Aquest precepte ha estat qüestionat en diferents recursos d'inconstitucionalitat per motius competencials. Aquí cal indicar que, des de la perspectiva competencial, la doctrina del Tribunal Constitucional reitera que la normativa bàsica en matèria de règim local s'ha de desplegar en les matèries que requereixen elements comuns o uniformes en funció dels interessos generals, i que no es pot esgotar tot l'espai normatiu que ha de correspondre al legislador autonòmic, especialment en les qüestions relacionades amb l'organització i el funcionament intern dels òrgans, de manera que caldrà atènyer-se al resultat dels diferents recursos plantejats sobre la constitucionalitat de l'article 104 bis LRRL.

### 3.3. Personal directiu local

Els articles 32 bis i 130.3 LRRL regulen el personal directiu de les administracions locals. L'article 32 bis estableix que el nomenament del personal directiu que, si s'escau, hi hagi a les diputacions, cabildos i consells insulars, s'haurà de fer d'acord amb criteris de competència professional i experiència, entre funcionaris de carrera de l'Estat, de les comunitats autònomes, de les entitats locals o amb habilitació de caràcter nacional que pertanyin a cossos o escales classificats en el subgrup A1, llevat que el reglament orgànic corresponent permeti que, en atenció a les característiques específiques de les funcions d'aquests òrgans directius, el seu titular no reuneixi aquesta condició de funcionari. Per la seva banda, l'article 130.3 estableix que el nomena-

ment dels coordinadors generals i dels directors generals, atenent a criteris de competència professional i experiència, s'haurà d'efectuar entre funcionaris de carrera de l'Estat, de les comunitats autònomes, de les entitats locals o amb habilitació de caràcter nacional que pertanyin a cossos o escales classificats en el subgrup A1, llevat que el reglament orgànic municipal permeti que, en atenció a les característiques específiques de les funcions d'aquests òrgans directius, el seu titular no compleixi aquesta condició de funcionari.

Les disposicions transitòries vuitena i novena de la Llei 27/2013 assenyalen que les seves previsions seran aplicables als nomenaments que es produeixin després de l'entrada en vigor de la Llei mateixa, és a dir, el 31 de desembre de 2013.

La regulació és continuïsta en relació amb la introduïda l'any 2003 per als municipis de gran població, de manera que no s'exclou la possibilitat que els coordinadors generals i directors generals puguin ser nomenats entre els qui no reuneixin la condició de funcionaris.

En qualsevol cas, la regulació s'ha de completar amb els principis que estableix l'article 13 EBEP, és a dir, la publicitat, el mèrit i la capacitat com a rectors del procés de selecció, entesos el mèrit i la capacitat com a competència professional i experiència.

### 3.4. Personal laboral

Sens dubte, el col·lectiu d'empleats públics més afectat per la successió de reformes ha estat el d'empleats públics laborals, ja que la reforma arriba fins i tot a l'estabilitat dels empleats laborals fixos. També en aquesta matèria, les mesures anticrisi han suposat una modificació substancial sobre el disseny de l'ocupació pública laboral de l'EBEP del 2007.

Les normes més rellevants en aquest àmbit són les de l'anomenada reforma laboral del 2012, que va obrir la possibilitat d'aplicar la legislació laboral en matèria d'acomiadaments en el sector públic, arribant fins i tot als treballadors fixos, definint les causes justificatives de l'acomiadament objectiu.

La disposició addicional segona de la reforma laboral del 2012 va afegir una disposició addicional vintena a l'ET, donant-li el següent contingut:

*"El despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público de acuerdo con el artículo 3.1*

*del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c) del Estatuto de los Trabajadores y sus normas de desarrollo y en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.*

*“A efectos de las causas de estos despidos en las Administraciones Públicas a que se refiere el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, se entenderá que concurren causas económicas cuando se produzca en las mismas una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes. En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. 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.”*

D'aquesta manera, en matèria extintiva per causes econòmiques, tècniques i organitzatives, es produeix una equiparació plena entre el personal laboral del sector públic i el laboral privat després de l'entrada en vigor del Reial decret llei 3/2012, de 10 de febrer, de mesures urgents per a la reforma del mercat laboral (BOE d'11 de febrer de 2012), i posterior Llei 3/2012.

La STSJ Catalunya, Social, de 16 d'abril del 2014 (rec. 819/2014) així ho expressa, quan entén que després de la reforma laboral de 2012 desapareix qualsevol possibilitat d'adoptar decisions extintives –amortitzar places ocupades– de contractes laborals de caràcter discrecional, i en imposar a l'Administració l'obligació d'acudir als procediments d'acomiadament objectiu per tal de procedir a l'extinció dels contractes, tant si es tracta de treballadors fixos com si es tracta de treballadors indefinits no fixos. Per tant, l'extinció dels contractes laborals per amortització de la plaça en el sector públic passa a ser una causa legal d'extinció, que té el seu propi règim jurídic en els articles 51 i 52 ET, el que vol dir que l'ens públic local està obligat a seguir els procediments que aquests preceptes regulen.

En el cas d'acomiadaments col·lectius, la Llei 3/2012 estableix la prioritat de permanència del personal laboral fix que hagi adquirit aquesta condició, d'acord amb els principis d'igualtat, mèrit i capacitat, a través d'un procediment selectiu d'ingrés convocat a aquest efecte, el que significa que l'extinció dels contractes del personal laboral fix, com de l'indefinit no fix, ha de seguir els postulats de l'acomiadament col·lectiu o objectiu, tot i que es doni prioritat de permanència als primers sobre els segons, la qual cosa és raonable d'acord amb els principis d'igualtat, mèrit i capacitat.

Per concloure hem d'indicar que la incidència de la Llei 27/2013 es concreta especialment en els aspectes retributius del personal laboral, amb la regulació de la massa salarial (article 103 bis LRBRL) i de les retribucions del personal d'alta direcció (disposició addicional dotzena LRBRL). ■