

## L'OCUPACIÓ PÚBLICA DESPRÉS DE LA CRISI

Joan Mauri Majós\*

### Resum

Aquest article analitza les mesures preses sobre la funció pública amb la finalitat de superar la crisi econòmica i ofereix una primera valoració sobre els seus efectes, centrats en els aspectes següents: la redefinició de poders per establir les condicions de treball dels empleats públics; l'envelliment i la precarització del personal; el procés de diferenciació, segmentació i desigualtat induït sobre els diferents tipus de personal i els resultats o, millor, la falta de resultats, en els processos de flexibilitat i individualització propis dels moderns sistemes de recursos humans.

Paraules clau: crisi; ocupació pública; llei; negociació; envelliment; temporalitat; segmentació; igualtat; individualització; flexibilitat; recursos humans; sector públic.

### PUBLIC EMPLOYMENT AFTER THE CRISIS

#### Abstract

*This article looks at the measures adopted in relation to the civil service for tackling the economic crisis and offers a preliminary assessment of their effects, focusing on the following aspects: the redefinition of powers for establishing the working conditions of public employees; staff ageing and instability; the process of differentiation, segmentation and inequality affecting different types of staff and the results, or rather, lack of results in the processes to flexibilize and individualize modern systems of human resources.*

*Key words: crisis; public employment; law; negotiation; ageing; temporary employment; segmentation; equality; individualization; flexibility; human resources; public sector.*

---

\* Joan Mauri Majós, professor de dret administratiu a la Universitat de Barcelona, Facultat de Dret, avinguda Diagonal, 684, 08034 Barcelona. [jmaurim@ub.edu](mailto:jmaurim@ub.edu).

Article rebut: 02.01.2018. Avaluació cega: 06.02.2018 i 07.02.2018. Data d'acceptació de la versió final: 14.02.2018.

**Citació recomanada:** MAURI MAJÓS, Joan. «L'ocupació pública després de la crisi». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 56 (juny 2018), p. 56-77, DOI: [10.2436/rcdp.i56.2018.3080](https://doi.org/10.2436/rcdp.i56.2018.3080).

## **Sumari**

1 Plantejament

2 Els objectius i les característiques de les mesures

3 Les mesures que impacten sobre els costos de personal

4 Les mesures que impacten sobre el temps de treball

5 Les mesures sobre la determinació de les condicions de treball

6 Els efectes de la crisi sobre l'ocupació pública

7 La redistribució de poders en la determinació de les condicions de treball dels empleats públics

8 L'envelliment i la precarització de les plantilles públiques

9 Diferenciació, segmentació i desigualtat

10 Individualització i flexibilitat en l'ocupació pública

Bibliografia

## 1 Plantejament

L'anàlisi de la institució «ocupació pública» després de la Gran Recessió ha d'ésser forçosament un estudi de les finalitats i característiques de les mesures preses i, alhora, dels seus efectes i conseqüències, sense oblidar que les situacions crítiques posen en evidència algunes incògnites o dubtes rellevants sobre la capacitat del model per fer front a determinats reptes de futur induïts per la mateixa situació d'excepció.

Per aquesta raó, volem subratllar dos aspectes que ens semblen importants. Sobre la base dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, les mesures d'excepció adoptades es poden prendre com el resultat d'unes polítiques d'ajust que molt segurament podran arribar a ésser revertides o, alguna o algunes d'elles, es poden avaluar com a situacions estructurals de referència amb tendència a consolidar-se i a alterar el model inicial. Evidentment, interessa molt més la identificació i descripció d'aquestes últimes que de les primeres. De la mateixa manera, s'ha de prendre consciència que les mesures d'ajust s'han sobreposat a unes regles i pràctiques de gestió que no han estat formalment alterades; amb la qual cosa el manteniment del marc normatiu i dels esquemes cognitius preexistents de funcionament ha suposat que els canvis introduïts de forma contingent per a la superació d'una situació extraordinària es puguin acabar considerant pels diferents actors com un parèntesi obligat en una pràctica de gestió que ha tendit, primer, a l'atenuació dels seus efectes i, després, a l'adaptació i absorció dels objectius declarats i buscats pels processos d'ajust i reforma que s'han volgut realitzar (Cuenca Cervera, *et al.*, 2013).

Al nostre entendre, la lectura de les conseqüències últimes de les mesures adoptades en el període de la crisi s'ha d'efectuar a partir de quatre eixos, que s'adopten com a elements bàsics de l'argumentació i que s'han volgut centrar en els aspectes següents: la redistribució de poders i capacitats per establir les condicions de treball dels empleats públics; l'envelliment i la precarització de les plantilles públiques; el procés de diferenciació, segmentació i desigualtat induït sobre els diferents *tipus* d'efectius durant els anys de la crisi, i els resultats últims dels sistemes d'individualització i flexibilitat en les relacions de treball que s'haurien d'haver incorporat en la gestió de les polítiques de recursos humans per procurar maximitzar l'activitat i incrementar la productivitat real del volum d'ocupació pública disponible.

## 2 Els objectius i les característiques de les mesures

Quan es repassen les exposicions de motius de les dues normes d'excepció financera que han articulat les mesures sobre l'ocupació pública en el període de la crisi, és a dir, el Reial decret llei 8/2010, de 20 de maig, pel qual s'adopten mesures extraordinàries per a la reducció del dèficit públic, i el Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat, s'arriba ràpidament a la conclusió que la finalitat essencial de les reformes és la contenció de les despeses de personal per reduir el dèficit públic. Aquest objectiu, quasi únic i principal, es fa compatible amb una segona fita de caràcter racionalitzador com pot ésser millorar l'eficàcia i l'eficiència de la despesa en matèria de personal, la qual cosa significa afavorir l'increment dels temps de treball directament adreçats al servei públic i reduir l'absentisme. Dit més planerament, es tracta de reduir els costos de personal i maximitzar el temps de treball disponible de manera que l'activitat es pugui realitzar amb el mínim volum d'ocupació pública possible.

Aquesta política es vol portar a terme amb un seguit de restriccions com poden ésser mantenir els serveis i les prestacions imprescindibles per assegurar el suport públic als qui estan patint amb més intensitat les conseqüències de la crisi, minimitzar els efectes de les reduccions retributives sobre els salaris més baixos dels treballadors públics i entendre que part d'aquestes mesures tenen un caràcter temporal o només tenen prevista l'aplicació quan concorrin circumstàncies excepcionals, de manera que la seva vigència resulta condicionada a la subsistència de la difícil conjuntura econòmica existent, que afecta la sostenibilitat financera, o al fet que raons d'interès públic en facin necessària l'aplicació en un futur.

Les mesures preses afecten els costos de personal, el temps de treball i els sistemes de determinació de les condicions de treball. Entre les decisions que afecten els costos de personal, s'ha de distingir entre les que toquen el volum de l'ocupació pública i les que tenen com a finalitat impactar en les retribucions reals. En aquesta matèria, disposem de dades que ens indiquen que, a l'Estat espanyol, prop del 60 % de l'ajust produït entre 2010-2014 va recaure en la contracció del salari real dels empleats públics, mentre que el

40 % restant es va produir a través de la reducció de l'ocupació pública (Hernández de Cos, *et al.*, 2016). Una disminució aquesta última que es va obtenir, d'una banda, facilitant la sortida dels empleats, és a dir, a través de polítiques adreçades a l'avançament de l'edat de jubilació real o, en una escala més petita, mitjançant la pràctica d'acomiadaments objectius i, de l'altra, limitant-ne l'entrada, és a dir, mitjançant l'eliminació o la reducció de la reposició d'efectius. Les mesures que afecten el temps de treball i la productivitat formal es relacionen directament amb l'ampliació del temps de treball, la reducció dels dies de llicència, permís i vacances o el control de la incapacitat temporal en el sector públic, per evitar l'absentisme. De la mateixa manera, la flexibilitat en els sistemes de determinació de les condicions de treball ha permès alterar les pactades anteriorment, disminuint costos o incrementant productivitats, a través de la reformulació d'un acord col·lectiu concret o a través de normes generals que desapliquen les convencionals dins d'un àmbit territorial més ampli, de manera que s'ha habilitat la disposició unilateral dels drets pactats.

### 3 Les mesures que impacten sobre els costos de personal

Com ja s'ha dit, les accions que impacten sobre els costos de personal tenen dos grans embolcalls: el volum i les retribucions de personal.

La disminució del nombre de personal s'ha intentat aconseguir a través de dues polítiques d'aplicació general —avançament de l'edat de jubilació i contracció de l'oferta pública— i mitjançant la creació d'un instrument concret de reestructuració de plantilles focalitzat sobre el personal laboral: l'acomiadament per causes econòmiques, tècniques i organitzatives del personal laboral al servei del sector públic, al qual ens referirem més endavant.

La fixació de l'edat real de jubilació del personal funcionari als 65 anys, edat que es perllongava sense dificultats a petició pròpia fins que es complien els 70 anys, resulta ésser una determinació induïda clarament a partir del redactat de l'article 11 del Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, que es complementa en la seva disposició derogatòria única amb l'eliminació de l'apartat 1.d de l'article 67 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (en endavant, EBEP 2007), en relació amb els apartats 2 i 4 del mateix precepte, que també queden anul·lats, normes totes elles que feien referència a la jubilació voluntària i parcial dels funcionaris públics.

És a dir, a partir d'aquesta disposició, els funcionaris es jubilen forçosament i de forma general als 65 anys, llevat de comptades excepcions, que es consideren a partir d'una sol·licitud formal prèvia i a través d'una resolució motivada en les necessitats de l'organització i la prestació adequada dels serveis. Aquesta possibilitat es preveu d'una forma molt limitada en la ITC 85/2012, de 23 d'abril, en la qual s'adverteix que la possibilitat de perllongar el servei actiu es considera una opció excepcional, i que correspon a l'Administració valorar-ne o determinar-ne l'autorització en funció de les necessitats del servei i en un context de restricció i racionalització de la despesa pública. De la mateixa forma, desapareixen les possibilitats de jubilació parcial dels funcionaris públics i es qüestionen, a partir de la SAN de 8 d'abril de 2013, rec. 279/2012, les del personal laboral al servei de les administracions públiques, ja que les possibles contractacions de treballadors rellevistes queden subordinades als límits i requisits de les lleis pressupostàries sobre accés de nou personal; això qüestiona els mecanismes institucionals que haurien permès una ordenada transmissió de coneixements en el si de les nostres organitzacions des de la perspectiva estricta d'un relleu ordenat d'efectius, una opció especialment delicada quan sabem, des de l'any 2007, que l'envelliment de plantilles públiques serà un problema per situar en els propers anys en l'agenda de totes les administracions públiques (OCDE, 2007).

Pel que fa a l'oferta de feina pública, les restriccions a la contractació de nou personal es vehiculen a través de la taxa de reposició d'efectius. El càlcul d'aquesta taxa s'instrumenta a través d'un percentatge màxim fixat que s'aplicarà sobre la diferència resultant entre el nombre d'empleats fixos que van deixar de prestar serveis durant l'exercici pressupostari anterior i el nombre d'empleats fixos incorporats en l'exercici referit. Lògicament, les places no cobertes per la impossibilitat legal d'incorporar-les a l'oferta haurien d'ésser amortitzades. En puritat, no hi ha una única taxa de reposició d'efectius, atès que aquesta pot prendre com a referència sectors, àmbits, cossos i categories, tot i que generalment es pot distingir entre una taxa de reposició d'efectius dels sectors anomenats prioritaris i una taxa de reposició general per a la resta de sectors. És més, a través de la tècnica dels sectors prioritaris, l'Estat pot controlar i dirigir la política d'incorporació

de nou personal cap a aquells àmbits que consideri com a mereixedors d'una atenció especial, la qual cosa, sens dubte, va en detriment de la capacitat d'organització de la resta d'administracions públiques. Per tant, l'oferta d'ocupació pública limita quantitativament i sectorialment les places de personal de nou ingrés que les diverses administracions poden convocar durant un exercici pressupostari. La STC 178/2006, de 6 de juny, ha reconegut que l'establiment d'aquesta limitació forma part de la competència estatal d'ordenació general de l'economia, d'acord amb l'article 149.1.13 CE, i del principi de coordinació de l'autonomia financera de les comunitats autònomes amb la hisenda estatal, segons l'article 156.1 CE; admet, a més, que la limitació de l'oferta als sectors, funcions i categories professionals que es considerin absolutament prioritaris per les normes pressupostàries de l'Estat constitueix una mesura que té relació directa amb els objectius de política econòmica sense que l'establiment d'aquests signifiqui un sacrifici especial de la potestat d'autoorganització de les comunitats autònomes i les entitats locals, entenent que l'esmentada mesura no predetermina un resultat concret i singular per a cadascuna de les seves organitzacions públiques.

Des de l'exercici pressupostari de l'any 2008, les taxes de reposició d'efectius han patit un procés de contracció i s'han fonamentat en la tècnica de referència a àmbits sectorials considerats prioritaris que no s'abandonarà fins a l'exercici pressupostari de l'any 2016. De fet, la taxa de reposició d'efectius de l'any 2009 es considera que ha d'ésser inferior al 30 %, la de l'any 2010 al 15 %, la de l'any 2011 al 10 %, i durant els exercicis pressupostaris dels anys 2012, 2013 i 2014 no es procedeix a la incorporació de nous efectius, és a dir, no hi ha taxa de reposició d'efectius. L'any 2015 la taxa és del 50 %, i en els anys 2016 i 2017, se situa en el 100 % en la reposició dels sectors prioritaris i el 50 % en la resta. Cal destacar que en l'exercici pressupostari de l'any 2017 apareixen les anomenades *taxes addicionals d'estabilització*, que se sobreposen a les anomenades *taxes prioritàries i generals*.

En tot cas, s'ha de fer palès que les taxes de reposició d'efectius esmentades només s'apliquen a la incorporació de nou personal permanent. La contractació de personal no permanent està subjecta a altres regles i requisits. En principi, només es pot procedir a la contractació de personal temporal o al nomenament de personal interí en casos excepcionals i per cobrir necessitats urgents que no es puguin ajornar, requisit que a partir de l'exercici pressupostari de 2012, i fins a l'any 2017, s'ha completat de forma acumulativa amb la condició que aquestes necessitats esdevinguin en sectors, funcions i categories professionals que es considerin prioritàries o que afectin el funcionament dels serveis públics essencials. El primer d'aquests requisits imposa interpretar el concepte de necessitat en un sentit restrictiu com a urgent o inajornable. Tanmateix, es tracta d'un concepte jurídic indeterminat que haurà de precisar l'Administració competent en termes de les necessitats mínimes de personal que pot tenir per a l'exercici de les seves funcions d'acord amb paràmetres raonables d'economia i eficàcia. De la mateixa manera, la noció de serveis públics essencials remet a les prestacions vitals o indispensables per a la vida de la comunitat, directament connectades amb l'exercici dels drets fonamentals, les llibertats públiques i els béns constitucionalment protegits, cosa que albira un horitzó ampli. Semblantment, el concepte de sectors, funcions o categories que es consideren prioritaries és d'una indeterminació màxima. D'aquí que s'hagi acabat deduït que, dins del marge d'excepcionalitat i urgència que preveu la llei, conceptes com els de serveis públics essencials o sectors prioritaries poden ser interpretats per cada Administració de manera flexible en exercici del marge d'apreciació que els correspon i dintre d'una motivació raonable (Sánchez Morón, 2012a).

Tanmateix, el fet que la incorporació de personal no permanent no estigui subjecta a una taxa percentual de reposició ha provocat un efecte induït que no es pot negligir: la creació de noves places la cobertura de les quals es duu a terme amb personal no permanent. Objectivament, la llei pressupostària no impedeix la creació de noves places de plantilla, sinó la seva cobertura amb personal de nou ingrés de caràcter permanent, tal com es pot deduir de la STS d'11 de maig de 2015, rec. 3359/2013. De la mateixa manera, és indubtable que la plantilla i l'oferta de feina pública són instruments d'ordenació de personal individualitzats i diferenciats, encara que estretament relacionats al parer de la STS de 16 de novembre de 2001, rec. 7185/1997. Tot i que no ha faltat algun pronunciament jurisprudencial que hagi entès que la creació de places amb la finalitat d'ésser cobertes per personal interí és un frau de llei, tal com s'assenyala amb una elaborada argumentació a la SJCA, núm. 1, d'Oviedo, de 21 de desembre de 2016, rec. 288/20126, el cert és que aquesta possibilitat pressiona sobre la gestió de personal d'aquelles administracions amb més dificultats per vehicular els seus projectes polítics mitjançant la creació de nous serveis o el canvi del seu model de gestió, i estimula indirectament la contractació de personal temporal, que a posteriori genera una demanda d'estabilització.

L'ajust de personal s'ha volgut procurar també a través de la introducció de l'acomiadament objectiu del personal laboral de les administracions públiques. La Llei 3/2012, de 6 de juliol, de mesures urgents per a la reforma del mercat laboral, ha incorporat una disposició addicional vintena a l'Estatut dels treballadors integrada ara al Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors (en endavant, ET), en la qual es regula el procediment d'acomiadament per causes econòmiques, tècniques i organitzatives del personal laboral dels ens, les entitats i els organismes que formen part del sector públic. Per al desenvolupament dels procediments d'acomiadament col·lectiu, la disposició final dinovena de l'esmentada Llei 3/2012, de 6 de juliol, va encomanar al Govern l'aprovació d'un reglament sobre el procediment dels acomiadaments objectius i de suspensió de contractes i reducció de jornada. Com a resultat d'aquesta delegació, es va publicar el Reial decret 1483/2012, de 29 d'octubre, pel qual s'aprova el reglament dels procediments d'acomiadament col·lectiu i de suspensió de contractes i reducció de jornada (en endavant, RPAC), que dedica el seu títol III a les normes específiques dels procediments d'acomiadament col·lectiu del personal laboral al servei dels ens, organismes i entitats que formen part del sector públic. El problema d'aquestes normes ha estat la falta d'adaptació pràctica d'aquests mecanismes de reducció de personal al sector públic. La nova disposició addicional setzena de l'ET disposa que els procediments d'acomiadament del personal s'han de desenvolupar en el si dels mecanismes preventius i correctius regulats en la normativa d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera de les administracions públiques, amb la qual cosa sembla que la causa de l'acomiadament s'ha de relacionar amb les mesures i els mecanismes previstos en aquesta legislació. Per tant, la causa de l'acomiadament col·lectiu en el sector públic s'ha de connectar amb la concreta situació pressupostària i financera de l'entitat o organisme que promogui la mesura col·lectiva i, particularment, amb les mesures específiques que s'hagin d'adoptar per assolir la correcció dels objectius de dèficit o de deute (Sánchez Morón; Jalvo, 2013).

En particular, l'exigència de vincular l'acomiadament als objectius i les mesures d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera té tot el seu sentit quan la causa invocada sigui l'econòmica, entesa com una situació d'insuficiència pressupostària sobrevinguda i persistent per al finançament dels serveis públics corresponents; en aquest cas, s'entendrà que la insuficiència pressupostària és persistent si es produeix durant tres trimestres consecutius. Sembla, doncs, que l'aplicació de l'acomiadament objectiu a les administracions públiques demana tres condicions: l'existència de mesures preventives o correctives per assolir l'objectiu d'estabilitat pressupostària, l'acreditació d'una situació d'insuficiència pressupostària i que aquesta tingui les característiques necessàries per poder ésser considerada una situació sobrevinguda i persistent durant tres trimestres consecutius.

Tanmateix, el cert és que cap norma ha definit què és una situació d'insuficiència pressupostària en el si d'un servei públic. Precisament, l'article 35.3 del RPAC va intentar concretar aquest concepte assenyalant que existeix una situació d'insuficiència pressupostària quan concorrin les circumstàncies acumulatives següents: 1) que en l'exercici anterior l'Administració pública en la qual s'integra el departament, òrgan, ens, organisme o entitat hagi presentat una situació de dèficit pressupostari, i 2) que els crèdits del departament o les transferències, aportacions patrimonials a l'òrgan, ens, organisme o entitat o els seus crèdits hagin minorat un 5 % en l'exercici corrent o en un 7 % en els exercicis anteriors. Lògicament, aquesta definició comportava un substancial increment de les pautes de seguretat jurídica en el maneig de la causa econòmica de l'acomiadament objectiu en el sector públic, però a judici de la STS de 19 de maig de 2015, rec. 836/2012, aquesta conceptualització de la situació d'insuficiència pressupostària suposa una clara desviació del criteri legal, consistent en una dada material o substantiva, com és la impossibilitat de finançar els serveis públics encomanats, per unes dades purament formals que pretenen automatitzar la situació extintiva. El problema és, doncs, que s'entén com a insuficiència pressupostària sobrevinguda i persistent, un concepte que queda ara obert a discussió doctrinal i que assegura la conflictivitat judicial en l'adopció d'aquestes mesures (Treviño Pascual, 2017). Aquesta raó i unes altres a les quals ens referirem més endavant poden acabar explicant que en la pràctica el procediment d'acomiadament col·lectiu en el sector públic hagi estat un instrument d'ajust d'efectius poc utilitzat. De fet, les escasses xifres disponibles en aquesta matèria ens diuen que l'any 2012, en la divisió «Administració pública i defensa; seguretat social», es van produir 1.767 acomiadaments davant dels 175.706 cessaments constatats en el si de les diverses activitats productives (Ruano Vila, 2015). El 2016, aquesta mateixa activitat va comptabilitzar 105 acomiadaments «públics», davant dels 24.348 cessaments produïts en el total dels diferents sectors econòmics privats (CCOO, 2017).



El resultat últim d'aquestes polítiques ha estat que, segons les sèries de l'Enquesta de població activa, l'ocupació pública va presentar el nivell històric més elevat l'any 2011, quan assolí els 3.100.000 efectius. Entre 2012 i 2013 es va produir una reducció de prop de 350.000 dotacions, que es va començar a recuperar entre 2014 i 2015. En aquest últim any, el nombre d'empleats públics es va situar sobre els 2.840.000 treballadors, precisament un nivell similar al de l'any 2007 (Martínez Matute *et al.*, 2017).

Pel que fa a la matèria retributiva, el cert és que les intervencions sobre la massa salarial dels empleats públics han estat una política clàssica en els processos de consolidació pressupostària. La importància quantitativa de la despesa retributiva dels empleats públics a Espanya, que suposa quasi un quarta part de la despesa pública, i la seva influència en la determinació de les retribucions del sector privat n'explica el protagonisme (Hernández de Cos *et al.*, 2015). Fins a l'any 2010, les actuacions dels poders públics en matèria retributiva s'havien fet efectives a través de polítiques de contenció o congelació salarial. Tanmateix, el Reial decret llei 8/2010, de 24 de maig, va acordar una reducció de les retribucions bàsiques i complementàries dels empleats públics de manera que en resultés en termes anuals una minoració del 5 % del conjunt global. Per primer cop es reduïen de manera efectiva i contundent les retribucions dels empleats públics.

Aquesta reducció es va fonamentar en una política de proporcionalitat inversa, de manera que els grups de titulació inferiors, és a dir, les estructures professionals menys qualificades, van veure les retribucions pràcticament mantingudes, mentre que els grups superiors, les estructures professionals més qualificades, van veure reduïdes les percepcions sobre el 7 %. A més, es van excloure de l'ajust salarial un seguit d'entitats empresarials, empreses i fundacions del sector públic que ja gaudien d'un diferencial retributiu positiu amb el sector públic administratiu (Mauri Majós, 2011). La consciència d'aquesta especial posició dels titulats de la funció pública es va voler resoldre de manera certament contradictòria a través de la disposició addicional cinquena del Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, que permet, sense més motivació, que els funcionaris de l'Administració de l'Estat puguin sol·licitar l'adequació del complement específic amb la finalitat de poder obtenir la compatibilitat amb el desenvolupament de tasques al sector privat.

En tot cas, aquesta retallada va anar seguida d'una pràctica congelació de les retribucions dels empleats públics que es va mantenir fins a l'any 2016 i es va complementar amb la supressió d'una paga extraordinària a través del Reial decret llei 20/2012, de 14 de juliol, que es va discutir per l'ATS de 2 d'abril de 2014, rec. 63/2013 i que s'ha anat recuperant per parts a partir dels anys 2014 i 2015 (Llei 36/2014, de 26 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2015; Reial decret llei 10/2015, d'11 de setembre, pel qual es concedeixen crèdits extraordinaris i suplementos de crèdits en el pressupost de l'Estat i s'adopten altres mesures en matèria d'ocupació pública i estímul a l'economia, i Llei 48/2015, de 29 d'octubre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2016).

La singularitat d'aquestes mesures de contenció retributiva consisteix a determinar i identificar, de manera expressa i concreta, els conceptes retributius que han d'ésser afectats per la reducció, i a regular detalladament el procediment a utilitzar per dur a terme l'esmentada disminució de la massa salarial, la qual cosa deixa sense un marge real d'execució les autoritats que tenen competències en matèria d'ocupació pública per complir amb els objectius assenyalats per les normes bàsiques de l'Estat en aquesta matèria. Aquesta qüestió ha estat expressament indicada en el Dictamen 11/2012, de 22 d'agost, del Consell de Garanties Estatutàries de la Generalitat de Catalunya, sobre el Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat. Ara bé, no ha provocat cap reacció important de les instàncies jurisdiccionals que subsumeixen reduccions quantitatives, afectacions directes d'estructures retributives concretes i procediment d'intervenció en el mateix concepte de contenció de la despesa de personal en el marc de les competències estatals sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica de l'article 149.1.13 CE i en la pura legitimitat de les regles de complement i d'execució que resultin necessàries per assegurar l'efectivitat de la regulació establerta, d'acord amb els títols precitats, tal com es diu a la STC 81/2015, de 30 d'abril, i a la STC 18/2016, de 4 de febrer.

En aquest punt, cal advertir que les diverses comunitats autònomes han practicat una política de retallades retributives pròpies. Així, per exemple, la Generalitat de Catalunya va reduir les retribucions anuals del seu personal en la quantia equivalent a una paga extraordinària durant els exercicis dels anys 2013 i 2014. Tanmateix, des d'una perspectiva general, les intervencions més concretes i singulars a les retribucions dels

empleats públics de les diverses comunitats autònomes s'han articulat a partir de les polítiques següents: 1) l'afectació dels conceptes retributius variables relacionats amb la productivitat, el rendiment, l'obtenció d'objectius, els serveis extraordinaris i la carrera, que queden reduïts o pràcticament suprimits a Andalusia, Castella-la Manxa, Catalunya, Illes Balears i Madrid; 2) la reducció de la jornada i les retribucions del personal no permanent en períodes variables que es produeix per sobre del 33 % a la Comunitat Valenciana, en una tercera part a Múrcia, en el 20 % a les Illes Canàries, en el 15 % a Catalunya i en el 10 % a Andalusia i Madrid, i 3) la reducció o l'eliminació dels fons o les mesures d'ajuda social previstes per als empleats públics a Múrcia, Catalunya, Illes Balears i Madrid.

Com a resultat de tot això, el pes de les retribucions dels assalariats en la despesa total de les administracions públiques va passar del 23,9 % l'any 2008 al 22,9 % l'any 2013, molt proper al 22,7 % que s'havia assolit l'any 1995, amb la qual cosa resulta indubtable l'aportació feta per les retribucions dels empleats públics a la consolidació fiscal derivada de la crisi econòmica (Hernández de Cos *et al.*, 2015).

#### 4 Les mesures que impacten sobre el temps de treball

El Reial decret llei 20/2011, de 30 de desembre, va fixar la jornada de treball del sector públic estatal en trenta-set hores i mitja setmanals de treball efectiu de mitjana en el còmput anual. Una mesura que la disposició addicional setanta-unena de la Llei 2/2012, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012, va estendre a tot el personal del sector públic estatal, autonòmic i local, i que va assenyalar respecte a aquesta qüestió que la jornada general no podia ser inferior a trenta-set hores i mitja setmanals de treball efectiu de mitjana en còmput anual. Es fixava d'aquesta manera, per primer cop en una norma bàsica estatal, una jornada anual efectiva mínima per a tots els empleats públics. Aquesta opció serà convalidada per la STC 99/2016, de 25 de maig, que entendre que la imposició d'una jornada general de treball mínima per a tot el personal del sector públic constitueix un exercici legítim de competències estatals d'acord amb l'article 149.1.18 CE —permet la regulació bàsica dels drets i deures del personal del sector públic que tingui la condició de funcionari—, i una aplicació de la competència exclusiva que atribueix a l'Estat l'article 149.1.17 CE, en matèria de legislació laboral. Tot això es duu a terme sense oblidar la connexió d'aquesta determinació amb el criteri d'estalvi en la cobertura de les necessitats del sector públic, i precisant que el caràcter mínim de la jornada deixa un marge de maniobra suficient a les comunitats autònomes per ampliar-ne la durada i distribuir els temps de treball.

En aquesta mateixa direcció, el Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, va homogeneïtzar el règim de permisos, llicències i vacances dels funcionaris públics, limitant els dies d'assumptes propis a tres i eliminant els dies lliures addicionals i de vacances que es concedien en funció de l'antiguitat del personal. Tanmateix, la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa, va augmentar fins a cinc el nombre de dies per a assumptes particulars; a continuació, el Reial decret llei 10/2015, d'11 de setembre, ja esmentat, va fixar el nombre de dies per assumptes particulars en sis, que s'han conservat amb l'aprovació del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (en endavant, EBEP 2015).

També aquí es repeteix la lògica plantejada quant a les reduccions retributives. La nova legislació determina els supòsits de concessió de permisos, i els seus requisits, efectes i duració; la duració de les vacances, i el nombre dels dies d'assumptes particulars d'una forma pràcticament esgotadora, a fi i efecte d'imposar el compliment directe de les mesures adoptades. Doncs bé, la STC 156/2015, de 9 de juliol, entén que la regulació de totes aquelles situacions en les quals es possibilita la no assistència al treball dels funcionaris s'ha d'enquadrar en el règim jurídic dels drets i deures dels funcionaris inclòs en el títol estatal previst a l'article 149.1.18 CE. D'aquesta manera, es construeix un règim comú i homogeni dels diferents conceptes d'absència temporal justificada i, encara que es reconeix que la regulació desenvolupada per les normes bàsiques estatals deixa poc espai a la competència legislativa pròpia de les comunitats autònomes, s'acaba admetent la seva legitimitat constitucional, entenent que queda encara un marge de maniobra pròpia a les dites comunitats autònomes, que consisteix a fixar la forma i manera de la utilització d'aquestes absències temporals.



La mateixa norma jurídica va operar una reducció dels crèdits i permisos sindicals als mínims assegurats per les lleis que, d'aquesta manera, es convertien en màxims per a l'acció sindical en les nostres administracions públiques, tot això deixant la porta oberta a una possible recomposició en les meses de negociació pertinents. Aquesta recuperació aviat es produiria en el si de l'Administració general de l'Estat a través de la Resolució del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques de 12 de novembre de 2012, per la qual s'aprova i publica l'Acord de la Mesa General de Negociació de l'Administració general de l'Estat, de 29 d'octubre de 2012, sobre assignació de recursos i racionalització de les estructures de la negociació col·lectiva.

El Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, també va reformar els anomenats complements d'incapacitat temporal que s'abonaven als empleats públics. Abans d'aquest reial decret, els empleats esmentats durant els tres primers mesos d'incapacitat rebien un complement que garantia el 100 % de les seves retribucions. A partir de l'aprovació d'aquesta norma, si la incapacitat deriva de contingències comunes, el complement s'estructura de la manera següent: 1) durant els tres primers dies, es pot reconèixer un complement retributiu fins a assolir el 50 % de les retribucions; 2) des del dia quart al vintè, ambdós inclosos, el complement que es pot abonar no pot superar el 75 % de les retribucions, i 3) a partir del dia vint-i-unè inclòs, es pot reconèixer una prestació equivalent al 100 % de les retribucions. Si la incapacitat deriva de contingències professionals, comporta hospitalització o intervenció quirúrgica, o supòsits de caràcter excepcional, o casos de maternitat, paternitat i risc durant l'embaràs o la lactància, la prestació pot ser del 100 % de les retribucions. Es tracta, doncs, d'afectar els primers dies de les incapacitats i, sobretot, les incapacitats de curta durada, que són el segment en què es concentren les conductes absentistes relacionades amb les estratègies personals, mentre que les baixes de llarga duració tenen una probabilitat molt alta d'estar relacionades amb l'estat de salut del treballador (Martínez *et al.*, 2014).

Més enllà dels càlculs avançats pel mateix Estat, que xifren l'estalvi produït per les mesures d'ampliació de jornada en 1.300 milions d'euros i l'induït per les altres mesures relacionades amb el temps de treball en un impacte similar, els escassos estudis contrastats existents sobre aquesta matèria ens diuen que l'increment del nombre d'hores treballades va ésser real, de manera que el percentatge de treballadors indefinits amb jornada de 37,5 hores va passar de menys del 30 % a prop del 60 % i que aquesta decisió va tenir un impacte qualitatiu important per mitigar la correcció del nombre d'efectius empleats a les administracions públiques que es va suportar en els exercicis pressupostaris de 2012 i 2013, de manera que se'n va garantir l'estabilització i el funcionament amb uns estàndards mínims acceptables (Montesinos *et al.*, 2014).

## 5 Les mesures sobre la determinació de les condicions de treball

D'antuvi, l'article 38.10 EBEP 2007 ja havia incorporat en la seva primera redacció una clàusula de desvinculació del compliment dels pactes i acords col·lectius assolits per la determinació de les condicions de treball dels funcionaris a través d'un procediment de negociació col·lectiva. Així, es garantia el compliment dels pactes i acords, llevat que, excepcionalment i per una causa greu d'interès públic derivada d'una alteració substancial de les circumstàncies econòmiques, els òrgans de govern de les administracions públiques suspenguin o modifiquin el compliment dels pactes i acords ja signats, en la mesura estrictament necessària per salvaguardar l'interès públic.

El que aporta ara la legislació de crisi, més concretament l'article 7 del Reial decret llei 20/2012, de 17 de juliol, és una homogeneïtzació d'aquesta fórmula de desvinculació per al personal laboral al servei del sector públic i una interpretació de les seves possibilitats amb caràcter general, feta a través de disposició addicional segona del mateix text.

D'acord amb aquesta norma, es dona un nou redactat a l'article 32 de l'EBEP 2007, relatiu a la negociació col·lectiva dels empleats públics amb contracte laboral, i s'hi introdueix un nou paràgraf dos en el qual s'assenyala el següent: «Es garanteix el compliment dels convenis col·lectius i acords que afectin el personal laboral, excepte quan excepcionalment i per una causa greu d'interès públic derivada d'una alteració substancial de les circumstàncies econòmiques, els òrgans de govern de les administracions públiques suspenguin o modifiquin el compliment dels convenis col·lectius o acords ja signats en la mesura estrictament necessària per salvaguardar l'interès públic».

D'altra banda, la disposició addicional segona d'aquest decret llei aclareix el següent: «Als efectes del que preveu l'article 32.2 i 38.10 de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, s'entén que hi ha causa greu d'interès públic derivada de l'alteració substancial de les circumstàncies econòmiques quan les administracions públiques hagin d'adoptar mesures o plans d'ajust, de reequilibri dels comptes públics o de caràcter economicofinancer per assegurar l'estabilitat pressupostària o la correcció del dèficit públic». Aquesta redacció en la seva formulació inicial podia arribar a limitar l'àmbit de les operacions d'inaplicació dels convenis i acords col·lectius a les derivades de les mesures correctives del dèficit públic, però va ésser severament qüestionada a través d'una discutible utilització de la tècnica de correcció d'errors quan en fer-ne ús se substitueix el redactat: «s'entén que hi ha causa greu d'interès públic» pel paràgraf «s'entén que hi ha, entre d'altres, causa greu d'interès públic», amb la qual cosa se substitueix una regla limitadora per una altra de clarament exemplificativa.

Lògicament, aquesta intervenció normativa qüestiona obertament l'eficàcia de les normes col·lectives que determinen les condicions de treball dels empleats públics, la qual cosa resulta poc discutible des de la perspectiva estricta del dret de negociació col·lectiva dels funcionaris, que és un dret d'origen legal en la configuració del qual la llei pot establir els efectes jurídics dels acords adoptats. En canvi, la possibilitat de desvinculació unilateral d'un conveni col·lectiu pactat, regulador de les condicions de treball del personal laboral al servei de les administracions públiques, pot entrar en oberta contradicció amb la força vinculant del conveni col·lectiu reconeguda a l'article 37.1 CE (Rodríguez Fernández, 2016).

Però no es tracta només d'això. Les lleis i els decrets llei d'estabilitat pressupostària regulen en el període de la crisi les condicions de treball dels funcionaris públics i contenen ordinàriament preceptes que suspelen i deixen sense efecte els acords, pactes i convenis per al personal funcionari i laboral subscrits per les administracions públiques, els seus organismes i les seves entitats vinculades o que en depenen, sempre que no s'ajustin al seu contingut normatiu. És l'anomenada *desvinculació legal*, que es considera derivada del principi de legalitat i del de jerarquia normativa. Tal com ja van aclarir en el seu moment les ITC 33/2005, 34/2005 i 35/2005, de 31 de gener, les normes col·lectives no es poden oposar o no poden impedir la producció d'efectes d'una llei; és el conveni el que ha de respectar i sotmetre's a la llei i a les normes de superior rang jeràrquic i no al contrari.

Aquesta doctrina ha estat reforçada en l'època de crisi per les ITC 85/2011, de 7 de juny, ITCs 179/2011 i 180/2011, de 13 de desembre, ITC 184/2011, de 20 de desembre, ITC 8/2011, de 13 de gener, ITC 35/2012, de 14 de febrer, i ITC 128/2012, de 19 de juny, que ens han aclarit les qüestions següents: 1) la viabilitat del decret llei per afectar els continguts pactats en un conveni col·lectiu sense que això suposi l'alteració del règim jurídic general o dels elements essencials del dret de llibertat sindical del qual forma part la negociació col·lectiva amb efectes vinculants; 2) la necessitat de distingir entre intangibilitat o inalterabilitat del conveni col·lectiu i força vinculant del conveni col·lectiu envers els contractes de treball, i 3) la impossibilitat de mantenir la intangibilitat o inalterabilitat de la norma col·lectiva davant d'una norma legal de rang superior, encara que es tracti d'una norma sobrevinguda.

És una altra qüestió que el recurs constant a la modificació de les normes convencionals per imperatiu de la legislació pressupostària pugui arribar a afectar la funció de la norma col·lectiva com a sistema ordinari de determinació de les condicions de treball dels empleats públics, de manera que produeixi un deteriorament important del dret de negociació col·lectiva com a sistema de participació en la determinació de les condicions de treball, que emparen i reconeixen el Conveni de l'OIT 154, de 19 de juny de 1981, sobre el foment de la negociació col·lectiva, i el Conveni de l'OIT 151, de 27 de juny de 1978, sobre la protecció del dret de sindicació i els procediments per a la determinació de les condicions d'ocupació en l'Administració pública.

En tot cas, s'ha de diferenciar entre la desvinculació legal i la desvinculació administrativa. De la mateixa manera s'ha de considerar de forma separada, en funció del sistema de distribució de competències, la inaplicació d'una norma convencional produïda per una llei estatal i el mateix efecte induït per una llei autònoma.

De fet, la STSJ de Castella i Lleó (Valladolid), de 15 de maig de 2013, rec. 693/2013, encerta quan distingeix entre la inaplicació legal, que és conseqüència directa i immediata d'una norma amb aquest rang a la qual s'ha de donar el degut compliment, i la inaplicació que es produeix a iniciativa i instàncies de la

mateixa Administració pública a través de la via oberta per l'article 32.2 i 38.10 EBEP 2015. Encara més, sembla que la inaplicació legal confereix a l'administració respectiva una capacitat executiva per a la seva instrumentalització última que deriva i troba la seva causa pròxima en la mateixa norma i que s'ha de limitar a les mesures concretes per a l'aplicació de les correccions legals. Una capacitat que, a judici de la doctrina laboral, s'ha d'ubicar entre les potestats d'ordenació, control i direcció dels recursos humans que correspon a l'Administració pública (García Torres, 2015).

De la mateixa manera, l'existència de lleis autonòmiques que deixen sense eficàcia i vigència jurídica les condicions pactades en els convenis col·lectius del seu personal no sembla afectar la competència exclusiva de l'Estat per a la regulació de la legislació laboral. De fet, la STSJ de Madrid de 17 d'abril de 2012, rec. 332/2012, adverteix que no tot el que incideix en el règim del personal laboral de les administracions públiques té encaix en el títol competencial estatal sobre la producció de la legislació laboral que preveu l'article 149.1.17 CE, i assenyalava que poden haver-hi disposicions dintre del dret autonòmic que abordin aspectes que determinin les relacions laborals del personal al servei de l'Administració pública corresponent sense afectar l'estructura bàsica i general de la normativa social, ni les seves categories nuclears, sinó limitant-se, a la pràctica, a regular les seves condicions particulars de treball, tal com assevera la STSJ de Castella-la Manxa de 13 de juny de 2012, rec. 3/2012.

## 6 Els efectes de la crisi sobre l'ocupació pública

A continuació, hem d'analitzar com la crisi i les mesures descrites en els apartats anteriors han afectat el sistema d'ocupació pública. Per fer-ho, volem presentar un seguit de tendències derivades de les polítiques adoptades per afrontar aquesta situació, en el benentès que sovint la crisi no ha originat alguns dels efectes que volem explicar, simplement ha contribuït a desencadenar o mostrar tendències estructurals del mateix model que han estat subratllades per una situació d'emergència institucional. Tanmateix, el que sí que és cert és que, en altres supòsits, les decisions d'ajust adreçades a la contenció de les finances públiques han acabat provocant determinats efectes que segurament acabaran demanant noves disposicions per fer front a problemes que l'etapa de crisi ha induït indirectament, perquè ha optat per un sistema de mesures adreçades directament a la contenció de la despesa pública de manera lineal, utilitzant-hi un sistema d'ajust sense reforma (Jiménez Asensio, 2012; Sánchez Morón, 2012b).

En tot cas, com ja hem anunciat a l'inici d'aquest treball, volem estructurar com a eixos de la nostra argumentació les problemàtiques següents: la redistribució de poders i capacitats per establir les condicions de treball dels treballadors públics; l'envelliment i la precarització de les plantilles públiques; el procés de diferenciació, segmentació i desigualtat induït sobre els tipus d'empleats, i, finalment, el tractament dels sistemes d'individualització i flexibilitat en les relacions de treball del sector públic.

## 7 La redistribució de poders en la determinació de les condicions de treball dels empleats públics

El protagonisme del Govern de l'Estat i de la legislació d'excepció que es projecta sobre el sistema de l'autonomia territorial i el sistema de l'autonomia col·lectiva ha acabat trencant l'arquitectura d'equilibris institucionals que caracteritzava el model d'ocupació pública procedent de l'Estatut bàsic dels empleats públics.

Les mesures d'ajust en forma de normes bàsiques de l'Estat han condicionat de manera dràstica la competència de les comunitats autònomes sobre funció pública i la seva capacitat d'organització. Aquesta relativització de la competència autonòmica s'ha produït mitjançant la utilització de tres mecanismes institucionals: 1) l'Estat ha utilitzat els seus títols bàsics i transversals, concretament l'article 149.1.13 CE, que es refereix al dictat de les bases i la coordinació general de la planificació econòmica, i el 149.1.14 CE, sobre hisenda general i deute de l'Estat, per emparar les determinacions preses que tendeixen a la reducció dels costos de personal; 2) l'Estat ha procedit a una *estatutització* de les condicions de treball dels empleats públics considerades ara *drets* dels funcionaris públics i *legislació laboral* dels treballadors de l'Administració, la qual cosa li ha permès subsumir en el títol de l'article 149.1.18 CE, bases del règim estatutari dels funcionaris, i en el 149.1.7 CE, legislació laboral, les mesures preses per incrementar el temps de treball, i 3) la doctrina

constitucional ha acceptat aquestes connexions i subsumpcions com a mesures necessàries per garantir l'execució i efectivitat de les decisions preses per l'Estat.

D'aquesta manera, les competències autonòmiques en matèria d'ocupació pública han mostrat la seva vulnerabilitat (Corretja Torrens, 2013; Urrutia Libarona, 2014). Les mesures estatals han reduït l'abast i la rellevància material de la competència autonòmica a qüestions de detall de caràcter purament instrumental. Aquesta posició s'ha acompanyat per una doctrina constitucional que sembla identificar la competència autonòmica amb un mínim residual articulat sobre el tractament de qüestions accessòries, sovint contingents, i quasi irrelevantes (Fuentetaja Pastor, 2017).

Ens hem de referir ara a la centralitat de la norma bàsica estatal com a mecanisme de determinació de les condicions de treball dels empleats públics. Els decrets llei i les lleis han fixat unilateralment les principals condicions de treball d'aquest personal: les retribucions i el temps de treball. De fet, la llei s'ha vestit de decisió patronal d'imposició de condicions de treball i de modificació de les condicions pactades, redimensionant alhora l'àmbit real de negociació i convertint el mateix procediment convencional en un tràmit accessori del procés de formació de la voluntat legislativa, procurant també l'homogeneïtzació i universalització de les mesures d'ajust en el sector públic administratiu i en el sector públic empresarial, amb independència de la naturalesa jurídica de cadascun dels tipus organitzatius i de la seva funció de mercat.

La negociació col·lectiva de les condicions de treball dels empleats públics s'ha substituït per l'obediència deguda a la llei i al poder jurídic de l'Estat. D'aquí que aquests canvis normatius hagin alterat el sistema de relacions preexistents entre les normes legals i les normes convencionals, de manera que les relacions de suplementarietat i supletorieta entre l'Estatut bàsic de l'empleat públic i els acords col·lectius s'han esborrat i diluït en benefici de les normes de dret necessari que subordinen la negociació col·lectiva a una mera funció de complement o d'aplicació d'una regla de dret objectiu.

Tanmateix, sovint el Govern de l'Estat no ha estat en condicions de garantir l'efectivitat aplicativa de la llei en totes les organitzacions públiques territorials. Encara més, la intervenció de la llei no ha modificat el sistema de negociació col·lectiva per a la determinació de les condicions de treball dels empleats públics. No hi ha aquí reformes estructurals com les que es produeixen en el sector privat sobre l'estructura i l'àmbit de la negociació que impliquen la prioritat aplicativa del conveni d'empresa, l'eficàcia jurídica de la norma col·lectiva o la vigència del conveni col·lectiu (Valdés Dal-Ré, 2013; Del Rey Guanter, 2013). Al marge de la influència de la llei bàsica estatal, el sistema continua fonamentat en les mateixes bases estructurals, simplement en suspens o inaplicat, en espera del temps de la recuperació econòmica. Senzillament, la llei ha tractat de contenir els resultats de la negociació col·lectiva, considerada aquesta com un «irrefrenable motor de despesa pública», però no ha procurat la seva conversió en un mecanisme útil per realitzar els objectius de racionalitat i d'eficàcia en la gestió dels recursos humans de les administracions públiques (Alaimo, 2010).

D'aquesta manera s'oblida que les lleis no poden imposar canvis en les estructures conceptuals amb què entenem i gestionem un determinat sistema de relacions laborals, amb la qual cosa després de la crisi, després d'una fase materialitzada en prescripcions legislatives que imposen l'ajust i el bon govern, retornarà la mateixa realitat i continuarà vigent un sistema de relacions laborals que s'ha diferenciat pel seu caràcter adversarial, la persecució d'interessos grupals i el poc respecte per les normes dictades en favor de l'interès públic (Zoppoli, 2013).

En el sistema privat, la negociació col·lectiva ha de servir ara per adaptar les condicions laborals a les concretes circumstàncies empresarials; en el sistema públic, la negociació col·lectiva, en l'etapa de reactivació posterior a la crisi, pot tornar a recuperar la seva posició incrementalista en el tractament de les condicions de treball dels empleats públics. En conseqüència, les divergències entre ambdós sistemes de determinació de les condicions de treball estan en condicions de reaparèixer i consolidar-se (Malaret, 2016).

## **8 L'envelliment i la precarització de les plantilles públiques**

La reposició d'efectius de les administracions públiques espanyoles ha estat pràcticament congelada durant els exercicis de 2010, 2011, 2012, 2013 i 2014. És a dir, ens hem saltat pràcticament cinc generacions d'empleats públics. Aquesta política ha produït un ràpid envelliment d'unes plantilles que començaven a

inflexionar d'una manera natural. De fet, les dades existents sobre aquesta matèria resulten suficientment reveladores. El pla d'ocupació de l'Administració general del País Basc, aprovat l'1 de desembre de 2015 pel Govern basc, ens adverteix que els titulars dels llocs de prefectura i dels llocs tècnics s'estan apropant massivament a l'edat de 55 anys i que l'any mitjà en el qual es jubilaran serà a l'entorn del 2027, i assenyalava expressament que entre els anys 2020 i 2030 desapareixerà el 68,13 % dels ocupants d'aquests llocs de prefectura, una xifra que s'eleva al 78,09 % si el càlcul es fa entre el 2015 i el 2030. Els estudis realitzats a casa nostra assenyalen que les administracions públiques catalanes disposen de més personal de 60 anys o més, que no pas de personal menor de 30 anys, i asseveren que en el període de la crisi el nombre de personal de 60 anys o més ha anat augmentant progressivament en un 30 %, mentre que el nombre de personal menor de 30 anys s'ha reduït en el 64,6 %. En definitiva, les administracions públiques catalanes tenen una piràmide d'edat regressiva, una pèrdua de talent jove i un forat de tres o quatre generacions (Longo; Albareda; Ysa; Férez; Salvador, 2017).

Tanmateix, en una organització envellida, l'edat no s'ha constituït en una preocupació política. Les polítiques d'edat no són a l'agenda pública quan se sap que el manteniment de les persones de més edat en l'activitat és una necessitat social i es coneixen les conseqüències estructurals que poden tenir els problemes de l'elevada edat dels quadres i els tècnics de les nostres administracions públiques i el seu impacte sobre les competències informals en el si d'aquestes organitzacions, que són precisament les que els permeten actualitzar i aplicar un corpus de coneixements que tendeixen a la maximització de l'eficiència (Dalkir, 2010).

Aquestes polítiques haurien de pressuposar l'existència d'accions específiques adreçades a assegurar la vida útil dels treballadors de més edat a través de la formació i l'articulació de dispositius de transició professional, servir per organitzar la transmissió de sabers i competències, i contribuir a una valoració expressa de l'aportació dels treballadors sèniors, procurant el manteniment de la seva salut i la millora de les seves condicions de treball, encoratjant-los a una ampliació de la vida activa i una retirada progressiva dels llocs de treball (Brindeau, 2012).

El millor que es pot dir de les nostres administracions públiques és que no han bastit —ni han començat a reflexionar encara, amb l'única excepció del Govern del País Basc— polítiques d'edat. Encara més, les mesures d'ajust que han afavorit la sortida ràpida d'efectius i han eliminat les possibilitats de prolongació de l'edat de jubilació i de jubilació parcial apareixen ara com a polítiques precipitades i contraindicades, necessitades d'una revisió urgent.

La temporalitat és un factor estructural del nostre sistema d'ocupació pública, principalment del personal laboral al servei de l'Administració pública. El que ha fet la crisi és estendre la temporalitat també al personal funcionari i aprofundir-la en determinats àmbits sectorials com poden ser la sanitat i els serveis socials. De fet, el pic més alt de la taxa de temporalitat al sector públic es produeix l'any 2006 amb el 26,2 % del total dels ocupats i se situa l'any 2016 en el 23 % per al conjunt de les administracions públiques. Per tant, en comparació amb l'any 2006, el percentatge d'indefinitos ha augmentat en més de tres punts percentuals, la mateixa quantia que la reducció de la taxa de temporalitat. Aquest canvi en la composició d'empleats fixos i temporals reflecteix el fet que l'expansió neta d'ocupació pública observada entre 2007 i 2011 es va concentrar en els indefinits davant de l'augment més moderat dels temporals. Cal destacar que en la fase d'ajust posterior, entre 2011 i 2013, es va reduir el nombre de treballadors temporals en un 28 %, mentre que el d'indefinitos es va contraure prop del 6 %. En conjunt, entre 2007 i 2016, la plantilla de personal indefinit al servei de les administracions públiques es va expandir un 6,3 % (130.000 persones), mentre que la de temporals es va reduir en un 13,2 % (99.000 persones). Tot i això, aquest fenomen s'està invertint en la fase de recuperació. En el trienni 2013-2016, es perd ocupació indefinida i s'incrementa un altre cop la de caràcter temporal, que acumula, des de 2013, 100.000 temporals més i 36.000 indefinits menys. De fet, la recuperació de personal públic s'està concentrant en els treballadors temporals (+17 %) davant d'una lleugera reducció observada en els treballadors fixos (-1 %). És a dir, la temporalitat pública està rebrotant amb les mateixes formes i amb la mateixa intensitat que tenia abans de la crisi (Martínez Matute *et al.*, 2017).

Per tant, la crisi no ha incrementat la temporalitat en l'ocupació pública. Són els treballadors no permanents els que han pagat el preu de la crisi al sector públic. L'ajust de plantilles a moltes administracions públiques s'ha realitzat de la manera més fàcil: reduint el volum de les relacions de treball de caràcter no permanent.



És una altra qüestió que de la crisi emergeixi un conjunt de noves realitats. Així, per exemple, la temporalitat s'ha difós des de l'ocupació pública laboral a l'ocupació pública en règim de dret administratiu. Si anem a dades concretes referides a administracions públiques de Catalunya, la taxa de temporalitat del personal es determina en el personal laboral sobre 25,7 % i en el personal funcionari sobre el 20,3 %, quan tradicionalment aquesta última se situava sobre el 9,5 % (Mauri Majós, 2017a). A més, la taxa de temporalitat del sector de les administracions públiques, que històricament ha estat inferior a la tradicionalment observada a l'empresa, s'ha acabat desbordant en l'àmbit de la sanitat i els serveis socials, de manera que aquesta taxa en la part privada del sistema es va situar el 2016 en el 25 %, mentre que en la part pública va ésser del 33 % (Martínez Matute *et al.*, 2017).

Això no obstant, hauríem de procurar no confondre la temporalitat amb la precarietat. Hi pot haver perfectament una temporalitat justificada per raons objectives. Aquesta es pot donar en circumstàncies concretes i específiques relacionades amb la substitució de membres de personal titular, o amb les necessitats particulars de flexibilitat que resulta de l'adequada cobertura de serveis d'interès públic en funció de la demanda de la població i de la seva distribució territorial. Allò que anomenem precarietat és una altra cosa i s'ha de connectar estretament amb la utilització successiva de relacions de treball de duració determinada per a la cobertura de llocs de treball estructurals, utilització que situa els treballadors en la disjuntiva d'acceptar nous contractes amb modalitats i condicions de treball diferents, susceptibles d'empitjorar la qualitat de l'ocupació, i les mateixes condicions de treball en un procés de flexibilitat que s'ha anomenat «d'anada i tornada» (Álvarez Gimeno, 2017).

Aquest possiblement sigui el problema principal en la composició de l'ocupació pública espanyola. La utilització de relacions de duració determinada per a la provisió de llocs estables i permanents que no poden ésser objecte de cobertura per les limitacions establertes en les lleis pressupostàries a la dotació de places de nou ingrés, cosa que acaba derivant en una manca de convocatòria sistemàtica de procediments per a la cobertura de les vacants de plantilla, i en la contractació de personal temporal o el nomenament de funcionaris interins com a fórmula per a la cobertura de necessitats urgents i inajornables de posicions que s'han de considerar bàsicament estructurals.

Aquí la reacció ha vingut imposada des de les instàncies europees. La carta d'emplaçament de la Comissió Europea de 26 de març de 2015 sobre l'aplicació a Espanya de la Directiva 1999/70/CE, sobre el treball de duració determinada a funcionaris en el sector públic espanyol i les STJUE de 14 de setembre de 2016, assumptes C-596/14, C-184/15 i C-197/15, C-16/15, sobre les relacions de treball de duració determinada en el si de l'Administració pública espanyola, han produït un veritable terratrèmol jurídic. Aquests pronunciaments europeus subratllen abastament la discriminació del personal interí del sector públic en matèria de condicions de treball, la manca de mecanismes en el si de l'ordenament jurídic de l'ocupació pública per fer front a la utilització abusiva de relacions de treball de duració determinada i l'absència de ressorts institucionals que obliguin les administracions competents a crear llocs de treball estructurals que acabin amb la contractació o el nomenament de personal temporal per a la cobertura d'aquests llocs de treball estables i permanents.

La reacció davant d'aquesta situació per part dels òrgans judicials encarregats de dirigir la correcta interpretació i aplicació de l'ordenament jurídic ha estat tímida i tardana; la del Govern de l'Estat, purament posicional, sense voler abordar d'una manera global el problema de la reforma de l'ordenació jurídica de l'ocupació temporal en el sector públic. De fet, els òrgans judicials encarregats de l'aplicació jurídica han interpretat de forma diversa les conseqüències últimes dels pronunciaments emesos per les instàncies jurisdiccionals europees i han obert un intens debat sobre la indemnització per cessament en l'ocupació pública i la possible transformació del personal funcionari interí de llarga duració en personal indefinit subjecte a regles de dret administratiu, debat que ha acabat desembocant en una situació que té com a principal característica el caos i la falta de previsibilitat en aquestes matèries (Molina Navarrete, 2017).

Ara com ara, la ITS de 25 d'octubre de 2017, rec. 3970/2016, sembla que aposta per una resposta del TJUE que permeti tancar la qüestió de la indemnització per cessament del personal interí a partir d'una equiparació amb la percebuda pels que veuen extingit el seu contracte d'obra o servei, o d'eventual, és a dir, dotze dies de salari per any de treball, i no els vint dies de salari per any de treball que s'acrediten als

treballadors fixos (Rojo, 2017). De la mateixa manera, el possible reconeixement d'una figura de funcionari indefinit assimilada al personal interí a l'efecte de la cobertura del corresponent lloc de treball, defensada en alguns pronunciaments de l'ordre contenciós a manera de sanció per la utilització abusiva de successives relacions de duració determinada en l'àmbit de la funció pública (Beltrán de Heredia, 2017), s'hauria de contrastar amb la STS de 13 de març de 2017, rec. 896/2014, i amb la seva conseqüència natural, que resulta ésser la SAN de 6 d'abril de 2017, rec. 7/2017, en la qual se subratlla expressament que no entra dintre de les competències pròpies de les autoritats judicials innovar legislativament ni aquesta és una conseqüència que resulta directament de l'aplicació de les directives comunitàries. Es recorda també que determinades creacions dels jutges socials derivades de la interpretació última del contracte de treball no es poden transvasar a la situació estatutària pròpia de la funció pública en la seva literalitat, i refusen la pretensió de les parts d'articular per l'autoritat judicial una determinada regulació d'un empleat públic indefinit que transcendeix la funció revisora pròpia de la jurisdicció administrativa.

El Govern de l'Estat ha volgut reaccionar a la interpel·lació feta pels pronunciaments europeus a través de l'acord signat el dia 29 de març de 2017 entre el ministre d'Hisenda i Funció Pública i els representants de les centrals sindicals de CCOO, UGT i CSIF anomenat «per a la millora de l'ocupació pública», que ha tingut una indubtable repercussió en la Llei 3/2017, de 27 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2017. Aquesta és una mesura purament defensiva que té com a principal objectiu frenar la conflictiva induïda per les organitzacions sindicals sobre el dimensionament d'efectius i el tractament de la temporalitat al sector públic. La seva finalitat, doncs, no és l'ordenació de les relacions laborals no permanents en l'àmbit de les administracions públiques, sinó la reducció de l'ocupació temporal dins dels límits i les regles de despesa prèviament establerts. En conseqüència, els objectius de l'acord resulten congruents: 1) adoptar decisions en matèria de taxes de reposició i enfortir el nombre d'efectius en el conjunt de les administracions públiques, i 2) reduir en els tres pròxims anys i en un màxim del 90 % les places ocupades de forma temporal i la xifra de personal temporal existent. En aquest sentit, l'acord preveu la possible articulació de taxes de reposició addicional per estabilitzar i consolidar el personal temporal a través de procediments selectius en els quals s'haurà de garantir el principi d'igualtat i mèrit, que podran ser objecte de negociació en els àmbits respectius, i en els quals es valorarà el temps de servei prestat en la fase de concurs. De la mateixa manera, també permet la convocatòria de les places ocupades per personal declarat indefinit no fix que a tots els efectes no computaran dins de la taxa de reposició d'efectius general.

Precisament, algunes d'aquestes prescripcions han passat a la llei pressupostària d'aquest any, que preveu dues taxes addicionals: una per a l'estabilització de l'ocupació temporal en determinats sectors considerats prioritaris, que pot incorporar les places considerades estructurals que estiguin dotades pressupostàriament i que hagin estat ocupades de forma temporal i interrompuda en els tres anys anteriors al 31 de desembre de 2016, i una segona per a la consolidació de l'ocupació d'aquelles places que es trobin desenvolupades interinament o temporalment amb anterioritat a l'1 de gener de 2005, en els termes de la disposició transitòria quarta de l'EBEP 2015. La mateixa llei incorpora el compromís d'excloure del còmput de la taxa de reposició general les places corresponents al personal declarat indefinit no fix mitjançant sentència judicial. L'articulació dels processos de selecció d'estabilització derivats d'aquestes taxes addicionals ha de garantir el principi d'igualtat i mèrit i podrà ésser objecte de negociació en cadascun dels àmbits territorials de l'Administració general de l'Estat, comunitats autònomes i entitats locals, sobre els quals sens dubte es faran valer els condicionants últims establerts en l'acord estatal envers a la modalitat de selecció i sistema de valoració de mèrits.

La mesura presa, que intenta ser una correcció a la utilització de les retallades de personal sense una planificació adequada i un ordre sistèmic que pogués cobrir el procés de disminució d'efectius, presenta alguns dèficits evidents (Palomar Olmeda, 2017). En principi, és una mesura parcial que pot tenir repercussió en determinats sectors considerats prioritaris per l'Estat, però amb un impacte relatiu en determinades administracions territorials com poden ser les locals. Encara més, concebuda en els seus propis termes, és una mesura d'estabilització limitada que es projecta sobre el personal temporal que hagi estat ocupant, de forma temporal i interrompuda en els tres últims anys anteriors al 31 de desembre de 2016, els corresponents llocs de treball. Precisament aquests anys són els dels inicis de la reactivació econòmica, amb la qual cosa aquesta mesura no està pensada per a la recuperació dels efectius perduts durant els períodes més crus de la crisi, és a dir, durant els anys 2011, 2012 i 2013. De la mateixa manera, la condició de la no interrupció

de la relació pressuposa que el personal més precari, que és el personal subjecte a una intensa rotació, no podrà consolidar les seves posicions laborals a partir de l'excessiva utilització d'aquest tipus de flexibilitat en determinats àmbits de l'Administració pública, com poden ser l'educació, la sanitat o els serveis socials.

De fet, la consolidació d'aquest personal dependrà de la consideració de la seva posició com a estructural i permanent, la qual cosa forçarà qualsevol política de reconsideració de les necessitats objectives de l'Administració en funció de l'estabilització dels ocupants actuals; serà, per tant, al marge de les competències necessàries per encarar els nous sectors professionals que l'Administració pública ha de promoure en l'àmbit, per exemple, de les tecnologies de la informació o de l'administració electrònica, amb la qual cosa hi ha un risc evident d'estabilització d'un personal interí o temporal per al desenvolupament d'unes funcions que d'aquí a uns anys poden quedar obsoletes i resultar prescindibles (Jiménez Asensio, 2017).

Més enllà d'aquesta qüestió s'ha de ressaltar que la situació de crisi produeix en el si del sistema d'ocupació pública la mobilització de determinats endemismes típics, de sortides institucionalment apreses (Cuenca Cervera, 2017). Les crisis es contenen amb ajustos sense planificació, buscant resultats quantitius immediats al marge de la viabilitat dels serveis, que acaben assegurant una difícil continuïtat i transformant els efectius permanents en diferents formes de treball precari que s'ha d'estabilitzar passada la urgència del moment. Apareixen així les ofertes de feina pública extraordinàries i convocatòries d'estabilització o consolidació en les posicions estructurals del sistema de funció pública.

El primer sacrificat en aquestes polítiques és el dret fonamental dels ciutadans a accedir a l'ocupació pública en condicions d'igualtat i mèrit, dret que resulta desconsiderat per una prolongació inadmissible de les situacions excepcionals de provisionalitat que es transmuten en situacions d'interinitat de llarga duració, o dret que resulta ignorat mitjançant la pràctica de proves de selecció que, formalment obertes a tots els candidats, a la pràctica privilegien l'accés dels actuals ocupants reduint al mínim imprescindible les proves de coneixement i sobrevalorant els mèrits relacionats amb l'experiència en els llocs de treball objecte de la convocatòria, que són ocupats pel personal temporal que s'ha d'estabilitzar. El resultat últim és que l'ajust sense planificació genera precarietat i obliga a una posterior estabilització que acaba lesionant el principi d'igualtat i mèrit.

## 9 Diferenciació, segmentació i desigualtat

La crisi accentua la multiplicació de diferenciacions i excepcions en els règims jurídics del tradicional dualisme del nostre sistema d'ocupació pública fonamentat en la distinció entre personal funcionari i laboral. També segmenta els tipus i les figures pròpies de la legislació d'ocupació pública, de manera que dona lloc al naixement d'un seguit de creacions jurisprudencials que intenten resoldre els problemes de compatibilitat existent entre els diferents règims jurídics i els induïts per la transformació i el canvi en les figures *empresariales* que se'ns apareixen com a gestores dels serveis públics. De la mateixa manera, la crisi provoca un seguit de processos de discriminació en el tractament de les condicions de treball que coincideixen en el temps amb una doctrina procedent de l'àmbit europeu, que col·loca en un primer pla la igualtat dels drets del personal no permanent i del permanent en aquells supòsits en els quals les relacions provisionals o temporals esdevenen relacions de llarga duració.

D'entrada, la crisi ha aprofundit la concepció del personal laboral al servei de l'Administració pública com a personal laboral *separat* del laboral comú a partir d'un dret especial de naturalesa pública, tendencialment desigual i unilateral. El règim jurídic del treballador públic es va distingint progressivament del règim jurídic del treballador comú en una línia clara de disminució dels seus drets (Marín Alonso, 2013). La crisi posterga el paper de les normes convencionals en el sector públic, qüestiona l'eficàcia jurídica dels acords col·lectius i permet la modificació unilateral de les condicions de treball pactades. Alhora, s'exclou dels mecanismes de la suspensió contractual i la reducció de la jornada de treball previstos a l'article 47 ET, que constitueixen un mecanisme de flexibilitat no traumàtica en l'ajust de les necessitats de treball, precisament al personal laboral de les administracions i de les entitats de dret públic que no actuen en el mercat. Amb això se'ls aboca, en els possibles supòsits de reestructuració, a una extinció forçosa dels contractes a través d'un procediment de negociació en el qual la doctrina judicial ha permès que en la possible aplicació de mesures tendents a reduir o pal·liar les conseqüències dels acomiadaments es puguin utilitzar les restriccions pressupostàries com a

justificació per negar una millora de les indemnitzacions legals o la introducció de mesures compensatòries, millores i compensacions que resultarien contradictòries amb les polítiques de contenció de la despesa pública, a judici de la STS de 18 de febrer de 2014, rec. 59/2013. En aquesta direcció, la mateixa doctrina sembla que autoritza l'aportació tardana de plans de recol·locació propis dels processos de reestructuració que, a més, són de redacció interna i de difícil control, i que en bona lògica haurien de servir per atenuar les conseqüències socials dels acomiadaments col·lectius, tal com es pot veure a la STSJ de Navarra de 24 de març de 2014, rec. 220/2013.

En un altra direcció, la dualització del personal de les administracions públiques entre una relació laboral i una relació administrativa experimenta un procés d'enrariment en el període de crisi. L'Estatut bàsic dels empleats públics semblava que havia situat definitivament l'àmbit de les relacions de treball i de funció pública en el si de l'estructura de llocs de treball de les organitzacions administratives a partir d'una reserva als funcionaris de l'exercici de les funcions que impliquessin la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals de l'Estat i de les administracions públiques. Aquesta reserva es podia llegir en un sentit invers: si aquestes eren les funcions reservades, la resta podien ésser desenvolupades pel personal laboral, amb la qual cosa s'obviava la doctrina de la STC 99/1987, d'11 de juny, sobre l'existència en la Constitució d'una opció genèrica en favor d'un règim estatutari per als servidors públics.

Lògicament, si el criteri organitzatiu de classificació dels llocs de treball dels funcionaris era l'exercici de potestats públiques, la resta de llocs de treball en els quals hauria de prioritzar l'elecció del règim jurídic que millorés l'eficàcia en la prestació del servei públic podrien ser desenvolupats per personal laboral, amb la qual cosa els llocs de laborals no haurien d'ésser una excepció ni organitzativa, ni normativa (Gorriti Bontigui, 2016).

Tanmateix, inexplicablement, la legislació dictada l'any 2013 de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local torna a recuperar el caràcter general del desenvolupament dels llocs de treball per a personal funcionari. Encara més, tal com reflecteix l'informe de la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques (informe CORA, 2012), un dels elements clau de l'estratègia per a la innovació i eficiència en el si de les administracions públiques resulta que és la millor configuració de l'ocupació pública a través d'una determinació del règim jurídic del personal que ha de participar en la prestació dels serveis públics, la qual cosa sembla que es vol aconseguir a través de la recuperació de la regla general de preferència en favor de la relació funcionarial.

En qualsevol cas, el que s'albira és la coexistència d'una diversitat de models organitzatius i una heterogeneïtat de règims jurídics que acaba distorsionant la identificació d'un model d'ocupació pública de caràcter homogeni i integrador que faciliti la gestió conjunta de personal en un escenari de dualització mínimament ordenat.

Al costat d'aquest model dual, hi ha la progressiva erosió i disgregació dels diferents tipus de personal. Els models laborals de les administracions públiques estan dotats d'una particularitat intrínseca en els moments de tensió. El principi d'estabilitat i el principi de mèrit en l'accés a l'ocupació pública han de mantenir un equilibri particular, que es posa a prova en el moment de col·lisió. La irregularitat administrativa en el tractament de les relacions laborals temporals que hauria de produir la conversió del contracte laboral no permanent en permanent, matisada pel principi d'igualtat i mèrit, s'acaba transformant en una relació indefinida no fixa (Arrufe Varela, 2015; Rodríguez Alcázar, 2015). El personal dels operadors privats que gestiona de forma indirecta serveis públics es transforma en personal subrogat que no és empleat públic quan l'Administració recupera la seva prestació directa (Mauri Majós, 2017b; Castillo Blanco, 2017). El personal interí, que conserva el seu lloc de treball a través d'una sèrie d'exercicis pressupostaris en els quals no hi ha una oferta pública en què es puguin incorporar les vacants corresponents, s'acaba definint com a personal interí de llarga duració, tal com es diu a la STS de 30 de juny de 2014, rec. 1846/2013. És a dir, una relació transitòria i provisional articulada per raons d'urgència i necessitat s'acaba considerant com una relació de llarga durada.

En tots aquests supòsits, les afirmacions van acompanyades de negacions, amb la qual cosa la determinació del règim jurídic de cada figura jurídica es transforma en un procés d'enginyeria jurídica. Els tipus legals de

personal se segmenten i es diversifiquen en els períodes en què les plantilles públiques exploren les fronteres de la dualització i la precarització del personal del sector públic a la recerca d'un equilibri quasi impossible.

Sobre aquesta operació de diferenciació i precarització, actua com un element compensador el principi d'igualtat. El problema de la segmentació i la precarització, que no és l'efecte d'una època, sinó de la suma de diverses èpoques, coincideix en el temps i en el marc constitucional i europeu amb una doctrina de la igualació dels drets dels treballadors no permanents i permanents en els supòsits en què es produeix una certa consolidació de la relació d'ocupació pública (Palomar Olmeda, 2017). El principi de no discriminació envers les condicions de treball entre treballadors amb una relació de duració determinada i treballadors fixos comparables, formulat a l'article 4 de la Directiva 1999/70/CE, de 28 de juny, que té per objecte aplicar l'Acord marc de la CES, la UNICE i el CEEP, sobre treball de duració determinada, resulta plenament aplicable al personal laboral i al personal funcionari de les administracions públiques (Aldomà Buixadé, 2015). Aquest principi de la política social comunitària, que pot ésser una aplicació del principi d'igualtat contingut a l'article 20 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, ha tingut una particular projecció sobre les condicions de treball dels treballadors temporals i funcionaris interins de les administracions públiques en el reconeixement de l'antiguitat i els triennis dels interins i del mateix personal eventual de les administracions públiques en la STJUE de 13 de setembre de 2007, C-307/05 i en la STJUE de 9 de juliol, C-177/14, en l'afirmació del dret a la carrera horitzontal i als corresponents incentius i complements de carrera dels funcionaris interins en l'ATJUE de 9 de febrer de 2012, C-556/11 i en l'ATJUE de 21 de setembre de 2016, C-631/15, i en la valoració dels serveis previs prestats com a personal interí als efectes del còmput del temps per a l'exercici del dret a la promoció interna assenyalats a la STJUE de 8 de setembre de 2011, C-177/10 (Cantero Martínez, 2017). De la mateixa manera, la STC 232/2015, de 5 de novembre, afirma el dret dels funcionaris interins a percebre els complements específics associats a l'antiguitat i a la formació dels anomenats «sexennis» en el sistema públic d'educació, un pronunciament que té continuïtat en la STC 71/2016, de 14 d'abril, que anul·la els preceptes legals d'una comunitat autònoma que havia introduït com una política anticrisi la reducció de jornada de treball i de retribució únicament per al personal funcionari interí i per al personal laboral indefinit i temporal de la seva Administració pública. En el capítol específic que es podria dedicar al personal indefinit no fix, s'ha de fer esment de la STS de 28 de març de 2017, rec. 1644/2015, que ha procedit a la normalització d'aquesta figura com un veritable tipus intermedi entre la relació laboral temporal i la fixa en la qual es poden reconèixer determinats drets del treballador permanent com poden ser la indemnització per un acomiadament fonamentat en una causa objectiva —cobertura regular de la plaça— o el dret a la mobilitat interna que ha afirmat la STS de 21 de juliol de 2016, rec. 134/2015.

Per tant, els processos de segmentació i precarització no produeixen només la disgregació dels tipus jurídics de personal, també diferencien els seus règims i atrauen elements variables de les relacions permanents i no permanents en la configuració d'una estranya hibridació que no té una altra fonamentació que la igualació de les condicions de treball que els períodes de crisi intenten distingir a partir d'una instrumentalització de les estructures jurídiques de personal. La divisió es produeix entre els funcionaris i el personal laboral, però també entre els diferents tipus de funcionaris i els seus possibles espais de carrera i mobilitat, i entre els diferents tipus de relacions laborals considerades fixes, indefinides o temporals. La diversificació entre servidors públics en funció del seu vincle jurídic, la seva permanència i la seva procedència és a l'ordre del dia en un moviment de flux i reflux induït per la doctrina judicial, impossible de captar per un legislador poc atent.

## 10 Individualització i flexibilitat en l'ocupació pública

Els dos grans objectius de la reforma del marc regulador de les relacions laborals en el sector privat han estat: un, l'ajust dels costos laborals, i l'altre, reiteradament expressat, facilitar a l'empresari la flexibilitat i adaptabilitat de les relacions laborals per evitar, sempre que sigui possible, la destrucció d'ocupació (Duran López, 2015). Els instruments de flexibilitat interna que s'han utilitzat a l'efecte han estat la classificació del personal en grups professionals amplis, l'ampliació de les possibilitats de mobilitat geogràfica i funcional, la distribució irregular de la jornada i, en última instància, les modificacions substancials de les condicions de treball, incloent-hi la possibilitat d'aplicar els convenis col·lectius pactats (Álvarez Gimeno, 2017). Encara més, una de les lògiques essencials de les polítiques de flexibilitat ha consistit precisament en



la individualització de les relacions laborals, una política que en la majoria dels supòsits se sosté en la introducció de mètodes d'avaluació individual, quasi sempre associats a polítiques de retribució i promoció professional (Banyus Llopis; Recio Andreu, 2015).

En canvi, el projecte d'ajust en el sector públic s'ha sostingut únicament i exclusivament en la reducció dels costos de personal. Més enllà de la possible inaplicació dels acords col·lectius pactats, la crisi no ha generat una proposta de flexibilitat pròpia per al sistema d'ocupació pública. Els desitjos de facilitar l'assignació eficient dels recursos humans, articular mecanismes de mobilitat interna i interadministrativa que millorin l'ús racional dels efectius de què disposen les administracions públiques i d'establir amb caràcter general mecanismes d'avaluació del desenvolupament, no han tingut un dibuix normatiu específic i una aplicació pràctica més enllà de la seva enunciació per l'Administració de l'Estat en l'article 15 del Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol.

Mesures com la flexibilitat organitzativa, la simplificació i la compactació d'estructures professionals, l'equivalència funcional, la mobilitat interna i l'ajust dels temps de treball es configuren ara com a autèntiques necessitats de les organitzacions privades i públiques, i plantegen l'interrogant sobre si l'actual Estatut bàsic de l'empleat públic conté aquestes mesures o en permet l'execució i, en conseqüència, si es constitueix en un instrument vàlid per a la introducció de les mesures de flexibilitat interna que es reconeixen com a essencials en els moderns sistemes de recursos humans (Palomar Olmeda, 2012).

De la mateixa manera, les mesures de reducció i contenció salarial han acabat amb qualsevol possibilitat d'impulsar un procés de professionalització i individualització de les relacions de serveis, pròpies de les feines públiques. Si es repassa la legislació de crisi de les comunitats autònomes, veurem com les lleis de sostenibilitat financera de les diverses comunitats autònomes han impactat sobre aquesta possibilitat. Així, per exemple, l'article 12 del Decret llei 1/2012, de mesures fiscals, administratives i laborals i en matèria d'Hisenda Pública per al reequilibri economicofinancer de la Junta d'Andalusia, redueix les quanties assignades a la distribució de conceptes retributius variables per a la consecució d'objectius, incentius al rendiment, complements de productivitat, complements d'atenció continuada i complements de carrera professional; els articles 34 i 36 de la Llei 10/2013, de 20 de desembre, de pressupostos generals de la Junta de Comunitats de Castella-la Manxa per a l'any 2014, deixen sense efecte respectivament l'assignació pressupostària de l'incentiu d'objectius i el reconeixement de nous graus i pagaments en la carrera professional; de la mateixa manera, l'article 24 del Decret llei 10/2012, de 31 d'agost, pel qual es modifica el Decret llei 5/2012, d'1 de juny de 2012, de mesures urgents en matèria de personal i administratives per a la reducció del dèficit públic del sector públic de la comunitat autònoma de les Illes Balears i d'altres institucions autonòmiques, redueix temporalment la quantia dels conceptes retributius relacionats amb la carrera administrativa.

A partir d'aquí, resulta evident que la primera víctima de la crisi és la diferenciació individual que parteix de la iniciativa i l'esforç, el rendiment, la consecució de resultats o la qualitat en la prestació del servei. El *fixisme* i l'*igualitarisme* tradicionals, propis del sistema estatutari, surten del període de crisi plenament vigents i situen les polítiques basades en la conducta professional o en el desenvolupament personal en una posició difícil i, en última instància, envien un senyal inequívoc sobre la falta d'apreciació i valoració del talent i de la disposició a l'assumpció de responsabilitats en el si de les organitzacions públiques.

En definitiva, les polítiques més innovadores introduïdes l'any 2007 en el nou Estatut bàsic dels empleats públics són les grans perdedores de la crisi. La carrera professional, l'avaluació del desenvolupament i la direcció pública professional queden relegades o oblidades en funció de les necessitats de l'ajust pressupostari fins al punt que el propi alè reformista de l'Estatut és obertament qüestionat i no s'aconsegueix implementar cap de les propostes que podrien haver millorat el sistema de recursos humans a l'Administració pública, un sistema que queda ara a l'espera d'una nova oportunitat de reforma (Ramió, 2017).

## Bibliografia

ALAIMO, Anna. «La contrattazione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e “blocchi”: dalla “riforma Brunetta” alla “manovra finanziaria” 2010». *WP CSDLE «Massimo d’Antona», IT*, núm. 107 (2010), p. 1-35.

ALDOMA BUIXADÉ, Josep. *Aplicació del principi de no-discriminació al personal temporal al servei de l’Administració pública*. Barcelona: Diputació de Barcelona. CEMICAL, 2015.

ÁLVAREZ GIMENO, Rafael. «La flexibilidad interna en el marco de la crisis desde la perspectiva de la recuperación». *Nueva Revista de Derecho del Trabajo*, núm. 202 (2017), p. 167-193.

ARUFE VARELA, A. «Los trabajadores indefinidos no fijos al servicio de las Administraciones Públicas: una anomalía jurisprudencial y legal». *Revista General del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 40 (2015).

BANYULS LLOPIS, Josep; RECIO ANDREA, Albert. «Gestión empresarial y dinámica laboral en España». *Ekonomiaz*, núm. 87 (2015), p. 182-203.

BELTRAN DE HEREDIA, Ignasi. «Impacto del asunto “de Diego Porras” en la jurisdicción contencioso-administrativa». *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 18 (2017), p. 1-10.

BRINDEU, Pascal. *La gestion des âges de la vie dans la fonction publique: Pour une Administration moderne et efficace*. París: Assemblée Nationale, 2012.

CANTERO MARTÍNEZ, Josefa. «El funcionario interino en la jurisprudencia: sobre la necesidad de repensar la figura». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 12 (2017), p. 8-29.

CASTILLO BLANCO, Federico A. *La reinternalización de servicios públicos: aspectos administrativos y laborales*. Barcelona: Diputació de Barcelona. CEMICAL, 2017.

CC.OO. SECRETARIA CONFEDERAL DE ACCIÓN SINDICAL. *Los expedientes de regulación de empleo en 2016* [en línea]. <<http://www.ccoo.es/4b9016f4ce58546b76d6c24e151528c5000001.pdf>>. [Consulta: gener 2018].

CORRETTJA TORRES, Mercè. «El sistema competencial español a la luz de la eficiencia: indefinición, duplicidades, vulnerabilidad de las competencias autonómicas y conflictividad». *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5 (2013), p. 35-44.

CUENCA CERVERA, J. Javier; MARTÍN CUBAS, Joaquín; MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio; JIMÉNEZ TOMÁS, Cristina; ALONSO ORSINI, María José. «El impacto de la crisis en el empleo público local: el caso del área metropolitana de Valencia». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 10 (2013), p. 43-54.

CUENCA CERVERA, J. Javier. «La temporalidad en el empleo público local: estrategias para su reducción tras el acuerdo para la mejora del empleo público». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 12 (2017), p. 54-67.

DALKIR, Kimiz. «La continuité du savoir: préservation et transmission du savoir dans le secteur public». *Télescope*. Hiver (2010), p. 146-167.

DURÁN LÓPEZ, Federico. «El marco laboral español tras las reformas». *Cuadernos de Información Económica*, núm. 146 (2015), p. 13-21.

FUENTETAJA PASTOR, J. Ángel. «El empleo público en tiempos de crisis». A: LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano; FUENTETAJA PASTOR, J. Ángel; RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, Sonia (dir.). *Las reformas administrativas de la crisis*. Navarra: Aranzadi, 2017, p. 239-284.

GARCÍA TORRES, Alba. *Fuentes de regulación e instrumentos de organización del trabajo en el empleo público de régimen laboral*. Tesis doctoral. Oviedo, 2015.

GORRITI BONTIGUI, Mikel. «Funcionarios y laborales: criterios para su decisión organizativa». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Pública*, núm. 11 (2016), p. 94-111.

HERNÁNDEZ DE COS, Pablo; PÉREZ, Javier J. «El impacto de los salarios y el empleo público. Una perspectiva macroeconómica». *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 79 (2015), p. 11-26.

HERNÁNDEZ DE COS, Pablo; MORAL-BENITO, Enrique; PÉREZ, Javier J. «El empleo y los salarios públicos durante la crisis: análisis desde una perspectiva internacional y regional». *Papeles de Economía Española*, núm. 147 (2016), p. 68-88.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. «¿Qué hacer? El empleo público local ante la crisis: políticas de ajuste en un marco de reformas». A: AUTORS DIVERSOS. *El empleo público local ante la crisis*. Bilbao: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011, p. 13-87.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. «El empleo público ante la digitalización y la robótica» [en línia]. *Blog La Mirada Institucional*, 2 de desembre de 2017. <<https://rafaeljimenezasensio.com/2017/12/02/el-empleo-publico-ante-la-digitalizacion-y-la-robotica>>. [Consulta: gener de 2018].

LONGO, Francisco; ALBAREDA, Adrià; YSA, Tamyko; FÉREZ, Manuel; SALVADOR, Susanna. *Ocupació pública en temps de crisi. Efectes de la Gran Recessió sobre el sistema català d'ocupació pública*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2017 (Estudis de Recerca Digitals; 15). DOI: [10.2436/10.8030.03.11](https://doi.org/10.2436/10.8030.03.11).

MALARET, Elisenda. «Dualismes, convergences et divergences dans l'ordre juridique espagnol des relations de travail». A: DUNAND, Jean-Philippe; MAHON, Pascal; PERRENOUD, Stéphanie (ed.). *Le droit de la relation de travail à la croisée des chemins : Convergences et divergences entré le droit privé du travail et le droit de la fonction publique*. Zurich: Schulthées Éditions, 2016, p. 350-378.

MARÍN ALONSO, Inmaculada. «La progresiva desprotección del trabajador público frente al trabajador común: de la singularidades de la regulación individual y colectiva al desmantelamiento del derecho a la negociación colectiva». *Relaciones Laborales*, núm. 4 (2013), p. 1-10.

MARTÍNEZ, Rafael; JANÉ, Pep. «[Que lo urgente no relegue lo importante: absentismo vs. productividad](#)». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 48 (2014), p. 134-151. DOI: [10.2436/20.8030.01.25](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.25).

MARTÍNEZ MATUTE, Marta; PÉREZ, Javier J. «La evolución del empleo de las Administraciones Públicas en la última década». *Banco de España. Boletín Económico. Notas Económicas*, núm. 4 (2017), p. 1-12.

MAURI MAJÓS, Joan. «Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo público local: una perspectiva desde la función pública». A: DIVERSOS AUTORS. *El empleo público local ante la crisis*. Bilbao: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011, p. 163-246.

MAURI MAJÓS, Joan. «Els efectes de les sentències de 14 de setembre de 2016 del Tribunal Superior de Justícia de la Unió Europea sobre les relacions de servei de duració determinada a les administracions locals». Barcelona: CSITAL, 2017a.

MAURI MAJÓS, Joan. «Consecuencias de la remunicipalización en materia de personal». *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 43 (2017b), p. 79-123.

MOLINA NAVARRETE, Cristóbal. *Indemnización por cese en el empleo público; crónicas y críticas de su actualidad judicial*. Albacete: Bomarzo, 2017.

MONTESINOS, Antonio; PÉREZ, Javier J.; RAMOS, Roberto. «El empleo en las Administraciones Públicas en España: caracterización y evolución durante la crisis». *Banco de España. Documentos ocasionales*, núm. 1402 (2014), p. 1-35.

OCDE. *Viellissement et service public: Le défi des ressources humaines*. París: OCDE, 2007.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, María Luz. *Negociación colectiva, igualdad y democracia*. Granada: Editorial Comares, 2016.

- PALOMAR OLMEDA, Alberto. «Impasse y deterioro del marco jurídico. ¿Habrá que cambiar el EBEP antes de aplicarlo?». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones públicas*, núm. 3 (2012), p. 78-93.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto. «El acuerdo Administración-sindicatos de 2017 y su reflejo en la normativa presupuestaria de 2017». Barcelona: Seminari sobre relacions col·lectives, (2017).
- RAMIÓ, Carles. «Los nuevos principios de un modelo de gestión del empleo público para una Administración pública sostenible y contingente», 2017 [en línia]. <<http://uvigo.gal/eventos/wp-content/uploads/2017/09/Rami%C3%B3-working-paper-GIGAPP.pdf>>. [Consulta: gener 2018].
- RODRÍGUEZ ALCÁZAR, J. I., «Indefinido no fijo, régimen jurídico y extinción del contrato». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 391 (2015).
- ROJO, Eduardo. «El caso Ana de Diego Porras vuelve al TJUE. Notas a la cuestión prejudicial planteada por el TS el 25 de octubre de 2017. ¿Nueva cuestión, reformulación o clarificación de la del TSJ de Madrid? (I)» [en línia]. *El Blog de Eduardo Rojo*, Barcelona, 5 de noviembre de 2017. <<http://www.eduardorojotorrecilla.es/2017/11/el-caso-ana-de-diego-porras-vuelve-al.html>>. [Consulta: gener de 2018].
- RUANO VILA, José Vicente. *Medidas de ajuste del empleo público en tiempos de crisis económica*. Tesis doctoral. València, 2015.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Informe jurídico solicitado por la Diputación Provincial de Barcelona sobre la aplicación en el ámbito de las entidades locales del artículo 3 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público*. Barcelona (2012a).
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. «Ajustes y reformas en el empleo público: situación actual y perspectivas». A: FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel; CANTERO MARTÍNEZ, Josefa (dir.). *Crisis económica y función pública* [Navarra: Aranzadi] (2012b), p. 21-37.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel; JALVO, Belén Marina. «La aplicación del despido colectivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público local». *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6 (2012), p. 139-163.
- TREVIÑO PASCUAL, Mariano. *Concepto y causas de despido colectivo en el sector público*. Granada: Comares, 2017.
- URRUTIA LIBARONA, Iñigo. «Duplicidades, concurrencias e ineficiencias en el entramado institucional vasco». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100 (2014), p. 2947-2987.
- ZOPPOLI, Lorenzo. «Bentornata realtà: il pubblico impiego dopo la fase onírica». *WP CSDLE «Massimo D'Antona»*, *IT*, núm. 168 (2013), p. 1-29.