

LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO

DIRECTOR: FEDERICO A. CASTILLO BLANCO

CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ

XAVIER BOLTAINA BOSCH

JOSEFA CANTERO MARTÍNEZ

FEDERICO A. CASTILLO BLANCO

JESÚS A. FUENTETAJA PASTOR

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO

CRISTÓBAL MOLINA NAVARRETE

ENCARNACIÓN MONTOYA MARTÍN

ALBERTO PALOMAR OLMEDA

JAVIER E. QUESADA LUMBRERAS

SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO

FRANCISCO VELASCO CABALLERO

Primera edición, 2014

© Instituto García Oviedo - 2014

Facultad de Derecho
Avda Enramadilla 18-20
41018.- Sevilla

Imprime: Imprenta Comercial. Motril.

Depósito Legal: GR 811-2014
ISBN: 978-84-616-8762-6

Printed in Spain. Impreso en España.

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de sus autores como manifestación de su derecho de la libertad de expresión.

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, ni transmitido, ni registrado por ningún sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin el permiso previo, por escrito, de Instituto García Oviedo.

INDICE

PRESENTACIÓN.....	9
<i>Concepción Barrero Rodríguez</i>	
INTRODUCCIÓN.....	11
LA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO EN UN CONTEXTO DE CONTENCIÓN FISCAL: IMPACTOS INMEDIATOS, MEDIATOS Y A LARGO PLAZO (ESPECIAL REFERENCIA AL ÁMBITO LOCAL) ¿HACIA UNA TRANSFORMACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO?	17
<i>Rafael Jiménez Asensio</i>	
LAS PROPUESTAS DE REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	41
<i>Javier E. Quesada Lumbreras</i>	
REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: UNA NUEVA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER.....	67
<i>Francisco Velasco Caballero</i>	
REESTRUCTURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN INSTRUMENTAL Y DE ESTRUCTURAS ASOCIATIVAS: LECCIONES APRENDIDAS Y ESTRATEGIAS	107
<i>Encarnación Montoya Martín</i>	
CAMBIOS Y REFORMAS EN EL MODELO DE FUNCIÓN PÚBLICA.....	145
<i>Jesús Ángel Fuentetaja Pastor</i>	
LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN UNA ÉPOCA DE CRISIS: EL PERSONAL DE NUEVO INGRESO, LA INTERINIDAD Y LA TEMPORALIDAD. LOS PROCESOS DE FUNCIONARIZACIÓN DEL PERSONAL LABORAL.	181
<i>Xavier Boltaina Bosch</i>	

INSTRUMENTOS PARA LA REORGANIZACIÓN DEL PERSONAL
EN LOS SUPUESTOS DE ADAPTACIÓN, MODIFICACIÓN O
EXTINCIÓN DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS. ESPECIAL
REFERENCIA A LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE RECURSOS
HUMANOS..... 225

Josefa Cantero Martínez

INSTRUMENTOS DE FLEXIBILIDAD Y RACIONALIZACIÓN DEL
PERSONAL FUNCIONARIO: ESPECIAL REFERENCIA A LA JORNADA
DE TRABAJO. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMERGENCIA EN LA
GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS 267

Alberto Palomar Olmeda

LA MODIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO PACTADAS
EN EL EMPLEO PÚBLICO: BALANCE Y PERSPECTIVAS DE UNA
REGRESIÓN DE MÁS DE 40 AÑOS..... 313

Cristóbal Molina Navarrete

EL DESPIDO COLECTIVO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS:
¿SE HUBIESE PODIDO HACER MEJOR?..... 329

Federico A. Castillo Blanco

LOS DESPIDOS OBJETIVOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS,
RESCATE DE CONTRATAS Y CONCESIONES Y SUPRESIÓN DE
ENTIDADES O ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS 369

Susana Rodríguez Escanciano

PRESENTACIÓN

CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ

Directora del Instituto universitario de investigación "García Oviedo"

El Profesor CLAVERO ARÉVALO señalaba en 1976 al prologar la obra de P. ESCRIBANO COLLADO "El derecho a la salud", con la que se iniciaba la Colección de "Cuadernos" del Instituto García Oviedo como complemento de la serie de "Publicaciones" puesta en marcha años antes, que la tarea editorial del Instituto aspiraba "a ser no sólo expresión pública de la labor investigadora del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla, sino también cauce abierto para que investigadores de la nuestra y de otras Universidades puedan exteriorizar sus trabajos relacionados con las materias que cultivó el profesor GARCÍA OVIEDO, maestro en la Universidad de Sevilla, de tantas promociones de juristas y cuyo nombre lleva el Instituto".

Hago mías sus palabras en la presentación de esta obra con la que el Instituto que él mismo creara en 1954, pretende impulsar, de nuevo, su labor editorial al servicio de la investigación en el ámbito del Derecho Público.

El Instituto García Oviedo, hoy reconocido como Instituto universitario de investigación por la Junta de Andalucía, ha experimentado modificaciones importantes en su ya larga historia aunque siempre ha mantenido las señas de identidad con las que lo concibiera su fundador y que han logrado perpetuar en el tiempo otros Profesores de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla que, en distintos momentos y en circunstancias casi nunca favorables, asumieron su dirección. Los primeros estatutos del Instituto señalaban que surgía con el objetivo, entre otros, de "cooperar en el proceso de renovación de la Administración Pública" para "contribuir al perfeccionamiento de sus instituciones", a cuyo fin citaba, entre sus actividades propias, "la publicación de los estudios y trabajos realizados por las Comisiones que, a juicio de la Junta Rectora y previo el informe o dictamen de las Cátedras que correspondan por razón de las materias tratadas, deban ser divulgadas". Los estatutos vigentes destacan, a su vez, que tiene como fin "organizar y desarrollar actividades de investigación aplicada en el ámbito del Derecho Público, con particular atención al Derecho Administrativo" para lo que realizará, entre sus muchos cometidos, "la publicación de estudios, monografías e informes sobre las materias objeto de su investigación".

El Instituto García Oviedo, que ciertamente no ha abandonado nunca esta labor, pretende, no obstante, relanzar con esta obra su actividad en este ámbito, haciendo además público con ello su compromiso con el desarrollo de la investigación jurídica en la Universidad de Sevilla de la que se siente parte fundamental.

■ Presentación

El libro que ahora ve la luz es fruto de las Jornadas organizadas por el propio Instituto en la primavera de 2013, en el desarrollo del que ha sido y sigue siendo el segundo de sus fines fundamentales, la formación y difusión especializada en Derecho Administrativo. El Instituto García Oviedo, sin detrimento de su labor investigadora, quiere, como indicaban esos primeros estatutos a los que antes hacía referencia, seguir cooperando “en el proceso de renovación de la Administración Pública” mediante la realización e impartición, como dispone la norma vigente, “de cursos de especialización en las materias objeto de su estudio”.

No me queda sino agradecer su trabajo a todos los autores que han hecho posible este libro cuyo contenido, que tanto me complace, no me corresponde comentar. Un agradecimiento en el que es obligado destacar al Director de esas Jornadas y coordinador de esta obra, Profesor Federico Castillo Blanco, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada y miembro del Instituto García Oviedo con el que, a una vez más, ha mostrado su compromiso.

INTRODUCCIÓN

I. EL CONTEXTO QUE EXPLICA LA TEMATICA DEL PRESENTE ESTUDIO

Han corrido y, aún corren, tiempos difíciles en nuestro país: la crisis económica y financiera global junto a serios desajustes de nuestro patrón productivo han ocasionado un efecto sin precedentes en términos de destrucción de empleo y tejido empresarial. A ello se le une un fuerte desequilibrio en las cuentas públicas, aún y a pesar como digo de los avances que se han producido en los últimos tiempos, motivado por la reducción de la recaudación y un todavía elevado gasto público debido, entre otros motivos, a unas mayores necesidades de cobertura por desempleo y el pago de intereses por la deuda acumulada de las distintas Administraciones públicas.

Lógicamente, en un estado generalizado de crispación, ansiedad y desconcierto se han planteado debates sobre algunos de los problemas estructurales de nuestro país como la estructura territorial del país, la insuficiente financiación para las empresas, la baja productividad, el mercado laboral o el tamaño, eficacia y eficiencia de la Administración pública. Asuntos todos ellos de la suficiente trascendencia como para demandar un mínimo de serenidad, rigor y responsabilidad a la hora de plantear propuestas que resulten realistas y eficaces.

En cualquier caso, dos de ellas parecen sustancialmente necesarias. De un lado, la que afecta a la reforma de la Administración: parece incuestionable que España necesita una reforma administrativa; se trata de un asunto pendiente desde hace años y no por una única razón de tipo coyuntural como puede ser la necesidad de un ajuste en el gasto público sino porque una economía competitiva necesita estar dotada de una Administración moderna y avanzada capaz de lograr la excelencia en el desarrollo de sus competencias. De otro, la que afecta a la estructura y planta local y es que el debate sobre la estructura y articulación de nuestro régimen local, que ha trascendido mediáticamente solo de forma parcial, es en realidad una más de las asignaturas pendientes de nuestro sistema constitucional en lo que se refiere a la organización territorial del Estado. Pero no subestimemos este asunto. Que sea una más no quiere decir que de la correcta articulación de esta pieza basal del sistema de Administraciones públicas no se desprenda el adecuado funcionamiento del sistema democrático. Bien es verdad que ha sido la crisis económica, a partir de 2008, quien ha espoleado ese debate que en realidad hunde sus raíces en el propio surgimiento del moderno régimen local español y que ha tenido su expresión en prácticamente todo el ámbito europeo con distintas estrategias y enfoques.

■ Introducción

Y es que, efectivamente, los gobiernos occidentales han reconocido el especial vínculo que existe entre el sector público y la economía nacional. Puede verse, a este respecto, el ya antiguo Informe "Public Management Development Survey" 1990, París (OCDE), en el que como conclusión puede afirmarse que la competitividad de la economía depende en gran medida de la eficacia de la Administración pública. Inclusive más allá de dicha cuestión, la adecuada inserción de nuestro país en el nuevo escenario europeo que se avecina va a depender en gran medida de la capacidad de nuestras Administraciones públicas para hacer factibles los cambios necesarios que nos permitan introducirnos con éxito en ese nuevo espacio. The Economist, hace ya algún tiempo refiriéndose con carácter general al caso español, ponía de relieve en uno de sus informes periódicos que la falta de modernización de las estructuras administrativas públicas era uno de sus principales handicaps para estar en una Europa integrada, económica y monetariamente, y a pleno rendimiento.

De esta forma, la necesidad de contar con un sector público que desarrolle funciones estratégicas de articulación, cohesión territorial y progreso social y económico sostenible en un espacio económico altamente competitivo es una condición ineludible para nuestro país dadas las carencias que todavía presenta en términos de desarrollo, en muchos de sus territorios, nuestro país en el contexto europeo. Y no debemos olvidar el peso que el sector público representa en la mayoría de las Comunidades Autónomas, así como la incidencia directa que un buen funcionamiento de éste tiene en la competitividad de esos espacios. Por extractarlo en una única reflexión en la mayoría de nuestros territorios no sólo debe importarnos que el peso del gasto público sobre el PIB presente un nivel razonable, sino, asimismo, y al menos con la misma intensidad, que la solvencia de éste sea la adecuada en términos de desarrollo y de creación de empleo.

Siendo las Administraciones organizaciones cuyo recurso más preciado son las personas cualquier reforma coherente que se plantee debe incluir medidas de calado en todo lo concerniente al empleo público asumiendo que son medidas a largo plazo que tardarán años en ser plenamente efectivas. No ha sido esa, sin embargo, la elección del marco de acción de las reformas emprendidas en estos últimos años que, si bien han afectado al empleo público, lo han hecho desde la perspectiva del ajuste en el gasto, pero todavía no en lo que se refiere a una política pública de largo aliento. El Informe CORA, por muy bien intencionadas medidas que contempla, no es, y con el máximo reconocimiento a la bondad de la mayoría de ellas, la apuesta que necesita nuestro país.

El objetivo de la "buena administración" al que la Europa en la que nos envolvemos se refiere, y del que se hizo eco el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto del Empleado Público, es difícil de alcanzar con un modelo de empleo público que presenta fortalezas, precisamente más en mayor medida que somos rigurosos en su aplicación y más allá de las críticas muchas veces no totalmente

justificadas de la ciudadanía a todo lo que se refiera al personal al servicio de las Administraciones públicas, pero que a la vez, y es preciso reconocerlo, también pone de relieve debilidades que es preciso atender y subsanar. En palabras de la propia Comisión a la que hemos hecho referencia: *“No puede existir una buena Administración allí donde el sistema de empleo público es deficiente. Por ello, el régimen jurídico aplicable a los empleados públicos debe hacer posible la selección de los mejores candidatos, proporcionarles unas oportunidades de promoción profesional y una compensación por su trabajo que estimulen su dedicación al servicio público, así como la formación más apropiada para atenderlo, y establecer un equilibrio adecuado entre sus derechos e intereses legítimos y sus deberes, obligaciones y responsabilidades, teniendo en cuenta que lo primordial es siempre garantizar el mejor servicio al conjunto de la ciudadanía”*.

Pero lo cierto es que la crisis económica, que está castigando fuertemente desde 2008 y algunos de cuyos efectos, al parecer, se extenderán durante todavía los próximos años, ha conducido a que todas aquellas políticas de modernización, que estaban muy ligadas a la puesta en marcha de las previsiones del EBEP, se hayan congelado o, cuando menos, ralentizado.

II. EL INSTITUTO GARCIA OVIEDO Y SU APUESTA EN ESTE ÁREA

Sin perjuicio de las palabras de su Directora en otro apartado del presente volumen que, con mucho más tino, explicará el porqué de este volumen en el marco del trabajo que desarrolla esta institución, conviene destacar, en esta presentación, la apuesta que el Instituto ha realizado para realizar una reflexión de calado y colectiva, contando con ello con destacados especialistas, para aportar, también, un nuevo espacio de reflexión sobre esta temática.

A todos los que hemos participado, y a mí en su nombre, solo me resta agradecer su confianza en todos nosotros.

III. ESTRUCTURA DEL VOLUMEN QUE SE PRESENTA

Nuestro sistema de organización territorial lleva ya algún tiempo puesto en cuestión, su eficiencia y la misma existencia de alguno de los entes que lo componen, y las necesidades de financiación del sistema, no parecen encontrar un punto de equilibrio suficiente cuando el mismo tiene que operar no en los ciclos de expansión económica, sino en épocas bajistas del ciclo. Y, a la vista está, las quejas de numerosos responsables de las Comunidades Autónomas que, con criterios distintos, aspiran a un nuevo reparto de la parte correspondiente de los grandes impuestos estatales que son transferidos (50% del IRPF y del IVA) y han solicitado “rescates” al denominado Fondo de Liquidez Autonómico. Los denominados “recortes” que se producen por doquier a fin de alcanzar los

■ Introducción

límites de déficit marcados para este sector, en tirios y troyanos, no son sino muestra de una respuesta a corto plazo que parece requerir, sin embargo, en el medio y largo plazo, y si el objetivo que se pretende es el mantenimiento del mismo de forma independiente del ciclo económico, una respuesta de mayor alcance mediante una reordenación interna y externa del sistema de organización territorial que, no sin tensiones, se mueve desde posiciones “asimétricas” a otras de índole de mayor uniformidad pero que, en cualquier caso, muestra la necesaria reforma de un sistema que, hasta estos momentos, ha sido uno de los paradigmas constitucionales y pilar de la convivencia democrática de todos los españoles.

Pero no sólo el nivel intermedio de gobierno, y su adecuada dimensión y funcionamiento, han sido puestos en cuestión. El nivel local, asimismo, está siendo objeto de reflexión cuestionándose, desde distintas posiciones, el papel de las Diputaciones provinciales, el número de municipios existentes, las competencias denominadas “impropias” prestadas por éstos, etc. De nuevo, y como en el caso anterior, las insuficiencias del sistema de financiación hacen aflorar los desajustes y, porque no decirlo, los “excesos” cometidos en los momentos expansivos de la economía.

Pues bien a esta temática se han dedicado dos trabajos en el presente volumen realizados por dos expertos, el Profesor Velasco y la Profesora Montoya, que, en los últimos años, han destacado muy singularmente en lo que se refiere al estudio del Gobierno local y las Administraciones instrumentales.

Derivado de lo anterior, e íntimamente conectado, se ha cuestionado en estos años también el tamaño y dimensión de nuestro empleo público, aunque con los datos, de carácter global, que nos ofrecen expertos reconocidos desde hace largo tiempo en materia de gestión de recursos humanos en el sector público y que nos merecen plena confianza (LONGO, ECHEBARRIA, entre otros), se puede concluir que, si atendemos a los datos del Boletín estadístico del personal al servicio de las AAPP, no es España el país de la UE-15 con mayor número de empleo público sea cual sea el parámetro que escojamos de comparación.

Bien es cierto algunos informes han puesto de relieve que existen algunos desequilibrios que conviene señalar¹. Según un informe, sin duda discutido, a cada español le cuesta la Administración Pública², 9.816 euros al año de media. La administración

¹ *El Coste de la Administración Pública*, dirigido por GONZÁLEZ, M.V. EAE Business School, 2009

² Puede verse una réplica a dicho informe en *El empleo público en España no es excesivo*, NAVARRO, V. Y TUR, M. Colección Estudios, nº 18, diciembre, 2009, Fundación 1º de Mayo, Madrid. Para los autores las tesis mantenidas en dicho Informe pueden ser rebatidas ampliamente y, en su opinión, ni el sector público español es excesivamente grande ni los salarios de los empleados públicos deben decrecer, sino que por el contrario los países con mayor desarrollo presentan una mayor extensión de los servicios públicos.

vasca es la que más cuesta por habitante con 13.617 euros, seguida de la navarra, (11.704 euros), extremeña (10.644 euros) y aragonesa (10.117 euros), todos ellos por encima de la media nacional.

Según el Estudio referido, el 20% del gasto público se destina al pago de nóminas en la Administración mientras el gasto en inversiones reales es del 9,3% del total. Esto significa que el gasto en personal por habitante es 2,6 veces el gasto en inversiones reales por habitante. Valencia, Madrid y Canarias presentan ratios superiores a tres y País Vasco y Castilla y León, inferiores a dos.

De otro lado, e incidiendo en lo ya referido más atrás, se señala que en España, la masa salarial de los empleados de la Administración Pública ha crecido un 37% en los últimos ocho años y los costes salariales de nuestra Administración han pasado de ser 1.608 euros por habitante español en el año 2000 a 2.560 euros en 2008, bien es cierto que el aumento de la masa salarial española también se explica por el incremento de funcionarios en el aparato autonómico y local con un crecimiento bastante relevante que alcanza el 95,4%.

En cualquier caso, se subraya en dicho documento que el gasto en personal representa el 30% de los gastos para el total de España, sin embargo, en comunidades como Canarias o Valencia, el gasto en personal supera el 40%, es decir, que dos de cada cinco euros del gasto público de esas comunidades se destinan al pago de nóminas y personal.

Ciertamente, los datos son discutibles, los de este y los de similares informes³, ya se trate por razones de la muestra utilizada, por las fuentes de que se recogen dichos datos y, por qué no decirlo, por cómo se muestren los mismos. Lo importante en estos momentos en cualquier caso, más que el dato en sí mismo, es subrayar la tendencia que se revela en los distintos estudios realizados. Y esta inercia, creo que se puede coincidir por todos en tiempos de insuficiencia presupuestaria, era y aún lo siguen siendo cuando menos preocupante.

³ De acuerdo con una encuesta realizada por Randstad y recogida en su informe Randstad Workmonitor un 54,7% de los funcionarios no se plantean optar a un ascenso, y un 53,3% expresan que no tienen la necesidad de hacer algo distinto en su puesto de trabajo. Sólo, destaca el estudio, un 11,3% de los funcionarios españoles está realmente interesado en ascender profesionalmente. Mientras que un 54,7% de los empleados públicos no se plantea promocionar en su actual puesto de trabajo y el 44% restante se muestra indiferente ante esta posibilidad. Esta falta de motivación hacia un ascenso también coincide con la escasa necesidad de hacer algo diferente. Un 53,3% de funcionarios expresan que no tienen la necesidad de hacer algo distinto en su puesto de trabajo, frente al 8,7% que sí declara estar buscando un cambio de actividad. El 38% restante se muestra indiferente ante esta pregunta.

■ Introducción

Y es que, a lo largo de estos años, nos hemos acostumbrado, quizás en exceso, a resolver los problemas de consecución de objetivos y mejora de las prestaciones en los servicios públicos con el recurso continuo y sistemático a los incrementos de plantilla y de las estructuras públicas. Tal vez, muy probablemente, hemos sido eficaces a la vista de los resultados, pero, sin duda y en menor medida, eficientes. En algunos casos ni siquiera eso y el cambio de signo político en los distintas Administraciones públicas ha determinado nuevas incorporaciones muchas de ellas innecesarias.

El resultado, a vuelo de pájaro y generalizando el diagnóstico, es que la mayoría de las organizaciones públicas, en algunos casos con competencias duplicadas con otras Administraciones e incluso dentro de la propia organización (vivienda, medio ambiente, cultura, empleo, género etc. son buena muestra de ello), se presentan todavía en la actualidad excesivamente departamentalizadas, altamente jerarquizadas, muy especializadas pero con baja polivalencia en los puestos de trabajo y, en definitiva, con algunos importantes desajustes en lo que se refiere a la organización interna y a su productividad. Más en la medida en que estas organizaciones son de mayor tamaño.

Si esta es la situación, y se podrá coincidir en que en mayor o menor medida lo es, ¿qué hacer? ¿qué medidas se están adoptando? ¿cómo enfrentar la construcción de una administración sostenible que responda a los retos ambientales, sociales y económicos que tenemos?

Y es a esta temática a la que dedicamos el resto del volumen con trabajos de destacados y reconocidos especialistas, provenientes del área del Derecho Laboral y del Derecho Administrativo, que analizan las principales medidas hasta ahora adoptadas en materia de empleo público. Si bien es cierto que no están todos los que son, más cierto aún es que los que están son y, ya se trate, de las medidas adoptadas respecto del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas, del personal funcionario, o de ambos tipos de personal, el lector encontrará a lo largo de las páginas que componen este volumen cumplidas reflexiones en aquellos aspectos más destacados y más controvertidos que han acontecido.