

EAPC - Comentaris d'actualitat en matèria de personal al servei de les administracions públiques catalanes i el seu sector públic



L'acomiadament del personal laboral per causes econòmiques, tècniques, organitzatives o de la producció a les administracions públiques

08-11-2023

La tensió permanent derivada de l'aplicació de la legislació laboral comuna a les administracions públiques no ha estat resolta a hores d'ara. Amb l'aprovació de l'Estatut bàsic de l'empleat públic del 2007 (EBEP) es va perdre una gran oportunitat per definir com a relació laboral de caràcter especial la vinculació del personal laboral amb l'Administració. Hi ha moltes especialitats que afecten aquesta relació laboral com a conseqüència que l'empresari és una administració pública. Aquesta indefinició legislativa sovint és suplerta per la intervenció de la jurisprudència però, tot i així, és una font permanent de conflictes i d'inseguretat jurídica. Sense anar més lluny podem recordar la problemàtica dels indefinits no fixos; la qüestió de les subrogacions del personal extern; l'aplicació de modalitats contractuals no previstes per a l'empresa privada; les facultats exorbitants de les administracions per modificar o suspendre convenis col·lectius; les indefinicions de la jurisdicció competent per resoldre els conflictes del personal laboral, etc. Històricament ha estat acceptada la convivència d'ambdós règims, funcional i laboral, però es troba a faltar una intervenció més decidida del legislador estatal respecte de les relacions laborals a les administracions públiques.

Una de les problemàtiques recents, que també és fruit d'aquesta indefinició legislativa, ha estat la derogació expressa de la disposició addicional setzena del Reial decret legislatiu 1/1995, de 24 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors –en endavant, TRET-, operada per la reforma laboral del Reial decret llei 32/2021, de 28 de desembre –en endavant, reforma laboral del 2021. Amb aquesta derogació ha sorgit el dubte sobre la possibilitat que les administracions públiques puguin fer acomiadaments objectius, col·lectius o individuals a l'empara dels articles 51 i 52.c del TRET.

Recordem que la disposició addicional setzena, ara derogada, regulava específicament l'aplicació de l'acomiadament objectiu per causes econòmiques, tècniques, organitzatives o de producció –en endavant, ETOP- a les administracions públiques de l'article 3.2 del text refós de la Llei de contractes del sector públic. Per tant, les especialitats més significatives d'aquesta disposició

addicional afectaven les administracions territorials, els organismes autònoms, les universitats públiques, les autoritats administratives independents, els consorcis i altres entitats de dret públic -sempre que no haguessin estat finançades majoritàriament amb ingressos del mercat.

Certament, en l'àmbit de les administracions "en sentit estricte" la pràctica ens demostra que la via dels acomiadaments objectius és més teòrica que real però, en qualsevol cas, aquest marc normatiu no pot obviar-se principalment en situacions de greu recessió econòmica com les dels anys 2009 i 2020.

En aquest sentit, a la disposició addicional setzena del TRET, per als ens, entitats i organismes que conformen l'Administració en sentit més estricte, s'establien dues previsions. D'una banda, es concretava, als efectes de l'aplicació dels articles 51 i 52.c del TRET, el que calia entendre per "causes econòmiques" –vinculant aquestes causes a la insuficiència pressupostària sobrevinguda i permanent-, causes tècniques –canvis en els instruments i mitjans de la prestació del servei públic- i causes organitzatives –canvis, entre d'altres, en els sistemes i mètodes de treball del personal adscrit al sector públic. No es feia referència a les causes de la producció perquè el legislador entenia que aquesta només es podia aplicar al sector privat.

D'altra banda, la disposició addicional setzena regulava la prioritat de permanència del personal laboral fix que hagués assolit aquesta condició d'acord amb els principis d'igualtat, mèrit i capacitat, sempre que així ho establissin els ens, els organismes i les entitats públiques.

Pel que feia a la resta del sector públic, és a dir, ens i entitats no inclosos a l'article 3.2 de la LCSP (entitats de dret públic finançades majoritàriament amb ingressos del mercat i les entitats de dret privat del sector públic), la disposició addicional setzena del TRET no establia cap novetat rellevant i feia una remissió directa a l'aplicació de la normativa general dels acomiadaments objectius, és a dir, als articles 51 i 52.c del TRET i les seves normes de desenvolupament –títol I del Reial decret 1483/2012-, amb l'única especialitat que aquesta normativa s'aplicava en el marc dels mecanismes regulats en la normativa d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera de les administracions públiques.

Doncs bé, la derogació de la disposició addicional setzena obre un interrogant sobre quina ha estat la intenció del legislador de la reforma del 2021 a aquest respecte. Un cop eliminada aquesta disposició, és clar que deixa d'estar regulada específicament l'aplicació de l'acomiadament per causes objectives a les administracions públiques, és a dir, no hi ha regulació de les causes d'acomiadament a les administracions públiques i no hi ha previsions sobre la prioritat de permanència del personal laboral fix (deixa de ser aplicable, igualment, el títol III del Reial decret 1483/2012, que desenvolupava la disposició addicional setzena).

L'exposició de motius de la reforma laboral del 2021 no ho aclareix, atès que no esmenta en cap dels seus paràgrafs aquesta important derogació. La part expositiva de la reforma es despatxa amb una lacònica afirmació: "La disposició derogatòria única estableix la derogació expressa de les disposicions que contravenen la reforma plantejada." Per tant, la lectura que cal fer és si la derogació expressa de la disposició addicional setzena del TRET s'ha dut a terme amb la finalitat d'eliminar del nostre ordenament jurídic una disposició contrària a la reforma laboral del 2021. En aquest sentit, una de les finalitats essencials de la reforma, llargament explicitada en la part expositiva, era dotar d'estabilitat màxima les relacions laborals perquè es pretenia "evitar la rutina perniciosa que provoca que en cada crisi es destrueixi sistemàticament l'ocupació", o

acabar amb l'enorme volatilitat del mercat de treball "que reacciona de forma excessiva en les crisis econòmiques, provocant enormes pèrdues de llocs de treball i donant poques oportunitats a mesures alternatives a les extintives, basades en la flexibilitat interna i la formació" o posar fi a un model de relacions laborals fràgil i inestable que és el responsable "que les caigudes en l'activitat econòmica es traslladin amb una enorme intensitat a la destrucció d'ocupació".

D'entrada podria semblar raonable entendre que, si la finalitat de la reforma de 2021 era dotar de la màxima estabilitat l'ocupació i evitar la destrucció d'ocupació, la derogació de la disposició addicional setzena respon a aquesta circumstància i implicaria, en conseqüència, la prohibició d'acomiadar el personal laboral de les administracions públiques per la via dels articles 51 i 52.c del TRET. Aquest era el posicionament manifestat explícitament als mitjans de comunicació pels diferents agents del diàleg social que varen impulsar la reforma del 2021.

Si s'accepta aquest plantejament, ens hauríem de preguntar quins mecanismes de flexibilitat disposen les administracions per adequar les seves plantilles (dimensió adequada dels efectius, segons l'article 69.1 del TREBEP) a l'efecte d'assolir més eficiència en la utilització dels recursos econòmics disponibles. Resulta indiscutible que les administracions públiques han de disposar de mecanismes suficients per fer front a moments de greu crisi econòmica. Respecte del personal laboral, quedaria acudir als mecanismes de modificació substancial de les condicions de treball (art. 41 del TRET) i, fins i tot, a la suspensió o modificació dels convenis col·lectius signats per causa greu d'interès públic derivada d'una alteració substancial de les circumstàncies econòmiques (art. 32.3 del TREBEP). Curiosament, la reforma del 2012 va prohibir a les administracions públiques emprar un mecanisme de flexibilitat interna interessant com és el de la suspensió de contractes i reduccions temporals de jornada per causes econòmiques, tècniques, organitzatives i de producció (ETOP) (art. 47 del TRET), d'acord amb la disposició addicional 21 del TRET, que amb la reforma del 2021 manté la plena vigència. Resulta certament contradictori impedir a les administracions públiques d'acudir a aquests mecanismes de flexibilitat interna, molt menys perjudicials, i permetre d'acudir als acomiadaments objectius per causes ETOP (sempre que s'entengui, com sembla, que la disposició addicional setzena no ho prohibeix). Però encara és més sorprenent que en l'àmbit del personal funcionari que, a diferència del personal laboral, té garantit legalment el dret a la inamobilitat en la seva condició (art. 1.3.e i 14.a del TREBEP), res no obsta perquè les administracions puguin emprar mecanismes de flexibilitat interna, com és el cas de les situacions administratives d'expectativa de destinació o d'excedència forçosa en els casos de supressió de llocs de treball amb les garanties retributives que s'hi preveuen. En resum, en l'àmbit funcional la normativa estatutària habilita expressament mecanismes de flexibilitat interna, mentre que en l'àmbit laboral de les administracions públiques la normativa laboral no les permet i, segons s'interpreti la derogació de la disposició addicional setzena, queden abocats a emprar mecanismes de flexibilitat externa (acomiadaments, individuals o col·lectius, per causes ETOP), que contraria l'esperit i la finalitat de la reforma laboral del 2021 relativa a l'estabilitat en l'ocupació.

Finalment, algú podria entendre que en l'àmbit laboral, si s'entén que no es pot acudir als acomiadaments objectius per causes ETOP, una de les alternatives podria ser la via de l'acomiadament improcedent sense causa. Tot i que els efectes de la improcedència amb indemnització no estan exclosos explícitament en els acomiadaments sense causa de les administracions públiques i la pràctica dels tribunals així ho ratifica, llevat del que preveu l'article

96.2 del TREBEP exclusivament per als acomiadaments disciplinaris improcedents que obliga a la readmissió, la subjecció de les administracions al principi d'interdicció a l'arbitrarietat, en connexió amb els principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat, haurien de fer-nos replantejar que la improcedència en les administracions públiques hagi d'abocar necessàriament a la declaració de la nul·litat dels acomiadaments sense causa, i desterrar els acomiadaments improcedents de l'àmbit de les administracions públiques. Al meu entendre i com ja ha exposat un sector important de la doctrina, els acomiadaments del personal laboral a les administracions públiques haurien de ser o bé procedents o bé nuls amb readmissió obligatòria.

No obstant això, tant dels del punt de vista de la doctrina majoritària com de les poques resolucions judicials a què s'ha tingut accés (STSJ d'Extremadura, de 29 de març de 2023, rec. 879/2022; STSJ de Galícia, de 18 de maig de 2023, rec. 1145/2023), la conclusió ha estat la contrària, és a dir, s'ha entès que res impedeix a les administracions públiques en sentit estricte fer ús de l'acomiadament del personal laboral per causes ETOP, d'acord amb la regulació general establerta al TRET.

Entre els principals arguments que sustenten la possibilitat d'acomiar el personal laboral de les administracions públiques per la via dels articles 51 i 52.c TRET, ens trobem l'argument conforme al qual la derogació de la disposició addicional setzena l'única conseqüència que comporta és que desapareguin les especialitats d'aquests acomiadaments a les administracions públiques. En aquest sentit i atès que la disposició addicional setzena era una disposició que només establia un règim jurídic especial en l'aplicació d'aquests acomiadaments, en derogar-se, es retorna a la situació de partida, és a dir, a la situació anterior a la reforma del 2012, que admetia, en virtut de la remissió de l'article 7 del TREBEP a la normativa laboral d'aplicació, acudir a les causes generals establertes als articles 51 i 52.c del TRET, sens perjudici de les dificultats interpretatives que implicava l'aplicació d'aquestes causes a les administracions públiques perquè estan pensades originàriament per a les empreses privades.

S'han exposat, així mateix, altres arguments per entendre que les administracions públiques poden acudir al règim general previst per als acomiadaments per causes objectives de l'article 52 del TRET i els acomiadaments col·lectius de l'article 51 del TRET, com és el fet que no hi ha cap norma que expressament reconegui l'aplicació per part de les administracions públiques de l'institut de la modificació substancial de condicions de treball (art. 41 del TRET) i no hi ha hagut cap obstacle per a la seva admissió. Tampoc hi ha cap norma prohibitiva per aplicar l'acomiadament per causes objectives al sector públic com sí que ho fa expressament la disposició addicional 21 del TRET en relació amb la suspensió de contractes i reduccions temporals de jornada per causes ETOP (art. 47 del TRET).

En resum i en espera del pronunciament del Tribunal Suprem, sembla que la derogació de la disposició addicional setzena del TRET no ha d'impedir a les administracions públiques d'aplicar les causes ETOP per acomiar personal laboral, per tant hauríem d'entendre que es retorna a la situació anterior a la reforma laboral del 2012. Això sí, les administracions ja no disposen dels criteris que facilitava la disposició addicional derogada per aplicar les diferents causes extintives, de tal manera que es deixa novament en mans de la jurisprudència la difícil tasca d'encaixar les causes ETOP a les peculiaritats de les administracions públiques. Tot plegat posa en evidència, un cop més i com dèiem al principi d'aquest apunt, les greus tensions que produeix l'aplicació del dret laboral comú a les relacions laborals de les administracions, perquè el legislador del TREBEP

no va atrevir-se a instituir una relació laboral especial per clarificar el règim aplicable al personal laboral en molts aspectes que actualment es troben en la penombra i que generen constantment situacions d'inseguretat jurídica.



Isidre Estivill i Galdón

Subdirector general d'Ordenació Jurídica i d'Inspecció General de Serveis de Personal de la
Direcció General de Funció Pública