

# DL

## SEGUNDA PARTE REESTRUCTURACIÓN LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES Y ENTIDADES PÚBLICAS

### REESTRUCTURACIÓN LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES Y ENTIDADES PÚBLICAS

Antonio Martín Valverde\*

**SUMARIO:** I. REESTRUCTURACIÓN DE EMPRESAS Y ORGANIZACIONES: NOCIÓN INICIAL. –II. REESTRUCTURACIÓN DE ORGANIZACIONES Y REESTRUCTURACIÓN DE PLANTILLAS. –III. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA REESTRUCTURACIÓN DE PLANTILLAS: INSTITUTOS ESPECÍFICOS, INSTITUTOS GENÉRICOS, VÍAS INDIRECTAS. –IV. REESTRUCTURACIÓN DE ADMINISTRACIONES Y ENTIDADES PÚBLICAS: EL CASO DE ESPAÑA. –V. REESTRUCTURACIÓN DEL PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO: CARGOS POLÍTICOS, FUNCIONARIOS PÚBLICOS, EMPLEADOS DE RÉGIMEN LABORAL. –VI LOS INSTRUMENTOS DE LA REESTRUCTURACIÓN DE PLANTILLAS EN EL SECTOR PÚBLICO. VI.1. Marco jurídico general. –VII. LOS INSTRUMENTOS DE LA REESTRUCTURACIÓN DE PLANTILLAS EN EL SECTOR PÚBLICO. VII.1. Normas especiales de adaptación para el personal laboral.

---

#### RESUMEN

*El ensayo delimita el concepto de reestructuración de empresas y organizaciones respecto de otras nociones próximas, analizando las notas que lo definen, valorando su incidencia en la organización de trabajo ("reestructuración de plantillas"), y apreciando sus particularidades en las Administraciones y organismos públicos. Una vez precisadas las nociones anteriores, se aborda el análisis de los institutos jurídicos ("específicos", "genéricos", "vías indirectas") de la reestructuración de las plantillas en general, y en particular en lo que respecta al personal del sector público.*

---

#### I. REESTRUCTURACIÓN DE EMPRESAS Y ORGANIZACIONES: NOCIÓN INICIAL

1. "Reestructuración de empresas" y, genéricamente, "reestructuración de organizaciones" son expresiones que pertenecen más bien al lenguaje de los economistas que al de los juristas. Surgidas seguramente en el campo de la microeconomía y de la administración de empresas, su utilización preferente corresponde no al mundo del derecho o de la ordenación de las relaciones sociales, sino al ámbito de la producción de bienes y servicios, y a las ciencias que estudian el comportamiento de las organizaciones.

---

\* Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Magistrado del Tribunal Supremo (Sala de lo Social).

Como suele ocurrir con las palabras que denotan acción, “reestructuración” suele ser usada en dos acepciones estrechamente emparentadas, que pudiéramos llamar estática y dinámica. En su acepción dinámica (reestructuración-proceso) consiste en un conjunto de operaciones de transformación de los fines y de los medios, de los objetivos y de los recursos, de una empresa u organización, encaminadas a la superación de dicha situación de crisis o cambio. En su acepción estática (reestructuración-resultado) designa la transformación que se ha producido como consecuencia de la acción desarrollada en las organizaciones productivas o administrativas afectadas.

La anterior indicación sobre las acepciones, el origen y el ámbito de aplicación de las expresiones “reestructuración de empresas” y “reestructuración de organizaciones” no quiere decir que el empleo de la misma o de otras similares carezcan de sentido en la práctica del derecho. Lo que desde luego significa, y a ello sí debemos prestar atención, es que no ha surgido en esta esfera de la vida social, y que en principio no es tampoco de manejo imprescindible en la elaboración y aplicación del ordenamiento<sup>1</sup>. El legislador podrá acudir a ella con una u otra finalidad; y así ha ocurrido, como tendremos ocasión de comprobar enseguida. Pero también podrá utilizar en su lugar otras expresiones próximas o equivalentes<sup>2</sup>, de mayor o menor nivel de abstracción, que faciliten el logro de sus propósitos normativos.

Lo mismo cabe decir de los otros actores de la vida del derecho, que son el intérprete que aplica las normas del ordenamiento y el estudioso del sistema normativo, los cuales, en el desenvolvimiento de las tareas respectivas de descripción, explicación, aplicación y sistematización de las normas jurídicas, no siempre e incluso no necesariamente han de utilizar este concepto. En realidad, sólo necesitarán hacerlo cuando, aunque no se trate de un concepto jurídico (de la ciencia del derecho), haya sido acuñado como “concepto legal” en la parte dispositiva de las normas jurídicas, estableciendo determinadas consecuencias para unas u otras situaciones u operaciones de reestructuración.

2. Así las cosas, la aproximación a la noción de reestructuración de empresas u organizaciones nos obliga a rastrear cuál sea su significado en el campo de la economía y de las ciencias de la organización. Ahora bien, podemos adelantar que esta búsqueda no es todo lo fructífera que uno hubiera podido imaginar antes de llevarla a cabo. Los manuales de las ciencias económicas o de administración de empresas no abundan en definiciones o delimitaciones del concepto que nos ocupa. Ello se debe posiblemente a que, como intentaremos explicar con brevedad a continuación, los economistas (y en general los cultivadores de las ciencias sociales positivas) no suelen tener una necesidad tan vital como los juristas de elaborar definiciones milimétricamente precisas de los conceptos que manejan. No lo digo como crítica sino como mera constatación de la existencia de requerimientos diferentes en las actividades intelectuales de unos y otros.

En efecto, los juristas —especialmente los juristas dedicados a la sistematización y a la aplicación del Derecho positivo— necesitamos las más de las veces manejar conceptos de máxima exactitud o precisión. Nos va en ello el éxito en una de las tareas más propias y específicas de las que tenemos encomendadas, que es la calificación de situaciones o actuaciones concretas; es decir, la subsunción en categorías legales de supuestos de hecho reales. La lógica de estas operaciones de calificación o subsunción suele ajustarse a un esquema dicotómico: o se ha co-

<sup>1</sup> Sobre las distintas clases de conceptos que puede manejar el jurista — conceptos relativos a objetos del mundo sensible y conceptos institucionales; conceptos descriptivos y conceptos normativos — y sobre los “conceptos fundamentales” del Derecho positivo, K. F. Röhl, *Allgemeine Rechtslehre*, Carl Heymanns Verlag KG, 1995, p. 42 ss. y 471 ss. En la hipótesis de haber sido acogido por el legislador, el concepto de reestructuración se convierte en un concepto legal; un concepto legal descriptivo y no normativo en cuanto que se refiere al supuesto de hecho y no a la consecuencia jurídica de la norma; y un concepto legal descriptivo relativo a una realidad de la vida socioeconómica y no a una realidad del mundo sensible.

<sup>2</sup> Por ejemplo, reestructuración de plantilla, o reducción de puestos de trabajo, o amortización de puestos de trabajo, o ceses laborales, o pérdidas de puestos de trabajo. Habrá ocasión de ver que estas expresiones tienen circulación en derecho español y en derecho comparado.

metido un delito o no se ha cometido; o se tiene derecho a un bien de la vida o no se tiene derecho al mismo; o se pertenece a un determinado grupo de personas con un estatuto jurídico propio o no se pertenece; o concurre una determinada situación prevista en la ley (en nuestro caso, la reestructuración de una empresa u organización) o no concurre. Las más de las veces el resultado afirmativo o negativo de tales operaciones de calificación depende, como es fácil de entender, de por dónde se haya trazado la frontera o línea divisoria del concepto implicado.

Para el economista y para el experto en organizaciones, en cambio, la exactitud y el cuidado en la utilización de los conceptos son desde luego muy importantes virtudes, de cuyo ejercicio puede depender el éxito de los empeños teóricos o prácticos que hayan emprendido. Pero, probablemente, la exigencia de precisión no suele ser tan acuciante como lo es para los profesionales que se encargan de la interpretación y aplicación del derecho. Así las cosas, el economista y el especialista en business administration pueden y suelen conformarse bien con alusiones o menciones a conceptos del lenguaje ordinario, bien con nociones descriptivas que delimitan el concepto definido en términos aproximativos que permitan identificarlo de manera suficiente. La descripción a simple vista le puede y le suele bastar, sin entrar en los refinamientos y las disquisiciones que tanto complican a menudo las definiciones legales y las exposiciones interpretativas o explicativas de los profesionales del Derecho<sup>3</sup>. En consecuencia, si no me equivoco, la exigencia de máxima precisión parece quedar reducida en las ciencias económicas o de la organización al núcleo esencial de sus respectivos instrumentos conceptuales.

Las consideraciones anteriores proporcionan una explicación plausible de la ya apuntada escasez en la literatura científica de indicaciones sobre el concepto de reestructuración de empresas u organizaciones. Se puede fácilmente recorrer un manual de economía del trabajo o de gestión de recursos humanos, y también desde luego un manual general de economía, sin que la expresión aparezca. Obviamente, ello no supone que el fenómeno de las reestructuraciones sea ignorado, sino que o bien es abordado bajo denominaciones o expresiones parecidas<sup>4</sup>, o bien su significado se remite implícitamente a una apreciación intuitiva.

De todas maneras, no parece especialmente difícil, sobre esta base de la apreciación intuitiva o a simple vista, construir una definición descriptiva del concepto de reestructuración, aplicado a las empresas u organizaciones, que nos facilite la comprensión y la delimitación de nuestro objeto de estudio. De ello nos vamos a ocupar a continuación.

3. Para la definición del concepto de reestructuración de empresas (u organizaciones) vamos a servirnos de tres tipos de notas o indicaciones. Unas se refieren al objeto sobre el que recaen

<sup>3</sup> Propongo a los lectores un fácil ejercicio práctico. Comprueben lo que dicen los economistas del concepto de outsourcing con lo que hemos dicho, por ejemplo, los juristas españoles sobre el concepto homólogo de "subcontratación de obras o servicios de la propia actividad de la empresa principal". Ello es así porque, mientras para el economista no suele ser particularmente dramático resolver los problemas conceptuales implicados (si el outsourcing se extiende o no más allá de los límites de la exteriorización de los servicios informáticos para la que al parecer se acuñó la expresión en sus orígenes, o si comprende o no la que pudiéramos llamar "subcontratación" "de primera mano" en los sectores clásicos: metal, construcción, etcétera), para el jurista, en cambio, es vital en la resolución de casos y en la atribución de deberes y responsabilidades a los empresarios implicados precisar los elementos o notas que integran el concepto legal de subcontratación de obras o servicios (qué tipos o clases de actos jurídicos comprende; a qué actividades productivas o no productivas se extiende; si es exigible o no para su identificación la presencia de una "contrata de segunda mano"; qué criterio se emplea para definir la "propia actividad" de la empresa principal, etcétera).

<sup>4</sup> Es ésto lo que sucede, por ejemplo, en dos manuales, uno sobre gestión de personal y otro sobre mercado de trabajo, que he consultado para la elaboración de este estudio. Nos referimos, respectivamente, a M. BEER, B. SPECTOR, P. R. LAWRENCE, D. QUINN MILLS y R. E. WALTON, *Gestión de recursos humanos. Perspectiva de un Director General. Texto y casos*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989; y a P. CAHUC y A. ZYLBERBERG, *Le marché du travail*, De Boek Université, Paris-Bruxelles, 2001. En los detallados índices temáticos de una y otra obra aparecen varias expresiones equivalentes o de la misma familia que "reestructuración de empresas", como "reducción de fuerza de trabajo" o "progreso técnico", o "recolocación", o "nuevas tecnologías", o "destrucciones de empleo", o "transiciones en el mercado de trabajo".

las operaciones de reestructuración; otras versan sobre la intensidad del impacto o repercusión de las mismas en la organización empresarial o administrativa; y otras en fin sobre los factores o elementos de producción o administración afectados por los cambios que comporta la reestructuración.

Las operaciones que se llevan a cabo en las situaciones de reestructuración tienen por objeto, si se me permite por una sola vez la redundancia, la “estructura” de la organización o de la empresa, es decir, el conjunto y disposición de elementos principales interrelacionados que forman una unidad funcional, un organismo en funcionamiento. La reestructuración afecta unas veces a las funciones desempeñadas, o con otra terminología, a los “productos” fabricados o suministrados al público por las empresas u organizaciones. La industria tabaquera que, ante la ofensiva legal antitabaco, decide en los países desarrollados reconvertir parte de su producción hacia el sector de la alimentación (o intensificar la demanda de los países en vías de desarrollo) puede ser un buen ejemplo. Otras veces, en cambio, la reestructuración afecta no a los productos sino a los medios o elementos predispuestos para su obtención, esto es a los “procesos” de elaboración de los mismos. La incorporación de nuevas tecnologías a las distintas administraciones y ramas de actividad brindaría en la sociedad actual una multitud de casos de reestructuración de empresas u organizaciones. Por último, como resulta fácil de imaginar, es posible que las operaciones de reestructuración modifiquen o cambien al mismo tiempo tanto los productos como los procesos de producción o trabajo.

4. En cualquiera de los supuestos anteriores la reestructuración comporta un cambio significativo o de cierta entidad, pero que no lleva consigo, al menos en la intención de quienes la emprenden, la extinción o desaparición de la organización. Se reestructura una empresa o la Administración Pública sobre la base de la supervivencia y no de la liquidación de la misma. Y con tal propósito se llevan a cabo en las situaciones de reestructuración –rasgo que ha de acompañar también a las operaciones reestructuradoras– modificaciones o transformaciones importantes en los elementos o factores productivos; modificaciones o transformaciones que van más allá de lo que podemos llamar la adaptación o el “ajuste ordinario” de la organización, practicados más o menos perceptiblemente de manera continua.

Dicho ajuste o reorganización productiva ordinaria, donde no se alteran sustancialmente ni los productos, ni los procesos, ni los elementos o factores de la organización, puede responder bien a señales o requerimientos externos del mercado o del público, bien a proyectos de la dirección de la organización de mejora en los instrumentos y métodos de trabajo. Pero, sea cual sea su origen, los conceptos de adaptación o ajuste ordinario y de reestructuración son en rigor mutuamente excluyentes, en cuanto que aquél no afecta por hipótesis a la “estructura” de la empresa, esto es, según el diccionario, a sus factores o recursos principales y a la “disposición y distribución” de los mismos.

Así pues, apoyándonos de nuevo en algunos ejemplos de la vida económica, la “estilización” o el “refinamiento” de un producto o de un servicio no comportarán normalmente una reestructuración de la empresa u organización en el sentido habitual del término. En cambio, sí puede hablarse de reestructuración cuando se clausura, por obsolescencia o por falta de rentabilidad, una determinada línea de producción empresarial. Lo mismo cabe decir en los supuestos de lanzamiento al mercado de nuevas actividades o productos, además o en sustitución de los que antes se ofrecían al público. Tampoco parece inadecuado hablar de reestructuración en determinados casos de descentralización o encargo a terceros de obras o servicios de la propia empresa u organización que lleva a cabo la operación descentralizadora, al menos si las obras o servicios subcontratados o “descentralizados” ocupaban antes una cuota apreciable de la actividad de la entidad comitente<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> El “European restructuring monitor” editado en la red por la Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo ([www.emcc.eurofound.eu.int/erm](http://www.emcc.eurofound.eu.int/erm)), distingue, atendiendo a las causas, los siguientes siete tipos de reestructuración de empresas : internal, bankruptcy/closure, business expansion, relocation, merger/acquisition, outsourcing, other

Encontramos un cuadro parecido al que se acaba de esbozar si de la consideración de los productos pasamos a la consideración de los procesos productivos. Hay un tipo de cambios en los procesos de producción que no comportan o imponen reestructuración de las empresas. Se trata de las modificaciones en la organización o en los métodos de trabajo a los que se puede hacer frente con las herramientas ordinarias de la gestión de empresas y organizaciones. Son cambios que se llevan a cabo mediante la reordenación o reorganización de los recursos disponibles, sin alterar su composición o estructura. Pero, como ya se ha apuntado y se comprobará enseguida, hay otras transformaciones de los procesos productivos más exigentes, que sí alteran dicha estructura o combinación de los recursos.

## II. REESTRUCTURACIÓN DE ORGANIZACIONES Y REESTRUCTURACIÓN DE PLANTILLAS

5. Para comprender de manera cabal la definición del concepto de reestructuración de empresas o administraciones debemos considerar no sólo globalmente la organización en su conjunto, como hemos hecho hasta ahora, sino también los distintos elementos o factores que la integran. Estos elementos o factores son diversos, y varían de una organización a otra. En una clasificación muy simple podemos distinguir en la estructura de las empresas entre el capital físico (instalaciones, maquinaria, bienes de equipo) y el capital humano o personal a su servicio (fuerza de trabajo, competencias y cualificaciones de los empleados). Si en lugar de referirnos a la estructura de las empresas, queremos hablar más genéricamente de la estructura de las organizaciones la clasificación anterior podría ser sustituida sin mucha dificultad por otra equivalente también bastante habitual, que es la que diferencia entre medios o recursos materiales y medios o recursos humanos.

Junto al personal y a los instrumentos de trabajo, ocupan un lugar especial en la estructura de las organizaciones los medios o recursos financieros. No está de más recordarlo en esta época de penuria de este factor de producción, que es generado unas veces por la propia organización y que procede otras de fuentes de financiación externa. Con razón se puede decir que este recurso es al organismo o estructura de las empresas y organizaciones como el flujo sanguíneo al cuerpo humano; si no se genera desde dentro o si no se transfunde desde fuera la organización o empresa afectada muere por inanición.

Contemplada desde esta perspectiva de los elementos o componentes afectados, las operaciones de reestructuración presentan tres facetas o aspectos distintos. Se puede hablar así de reestructuración tecnológica, que es la que afecta a los medios materiales; de reestructuración de personal o de plantillas, relativa a los recursos humanos de la organización; y de reestructuración financiera, que se refiere a las fuentes y al volumen de los recursos de financiación necesarios para su existencia.

6. Es frecuente en los procesos de reestructuración de empresas u organizaciones, especialmente cuando la reestructuración de productos-procesos es muy profunda, que todos los medios o recursos de aquéllas resulten afectados. Pero parece lógico pensar que tal afectación no alcance a los distintos elementos de manera uniforme; en este supuesto típico las reestructuraciones incidirán con más o menos intensidad en unos u otros medios o factores de producción o trabajo, de acuerdo con las finalidades u objetivos perseguidos en las acciones u operaciones reestructuradoras. De nuevo, algunos ejemplos nos pueden ayudar a comprender este impacto diferenciado. Nos fijaremos de manera particular, teniendo en cuenta el objeto de nuestra exposición, en la repercusión de las reestructuraciones en los recursos humanos o factor trabajo.

No repercuten por igual en los distintos recursos productivos los siguientes ejemplos : a) la clausura de un establecimiento deficitario o de un organismo devenido innecesario, que obliga a despedir o trasladar a los empleados del mismo ; b) o la reducción de personal excedente por disminución de la actividad de un centro de trabajo, cuyo impacto es semejante pero en principio menor al del supuesto anterior ; c) o la robotización de una fábrica, la cual normalmente com-

portará también excedente de mano de obra, amén de la reconversión profesional de parte de los antiguos trabajadores de la “cadena de producción” ; d) o la informatización y centralización del control contable de una empresa o administración, con repercusión inevitable o al menos altamente probable en las unidades contables periféricas ; e) o la deslocalización de una fábrica o centro de trabajo que se traslada allende las fronteras, con la pérdida consiguiente de los puestos de trabajo deslocalizados ; f) o, con una repercusión en el empleo más fácil de absorber, la reasignación orgánica o geográfica de las unidades técnicas de una empresa u organización; g) o la introducción del régimen de “teletrabajo” para determinados puestos o actividades, que, con un impacto más limitado que en los casos anteriores, sólo tendrá repercusión en principio en determinados “servicios comunes” de la empresa u organización<sup>6</sup>; h) o, remontándonos a un ejemplo clásico pero hoy ya casi “histórico”, la transformación de una organización de trabajo de tipo taylorista en un sistema de mayor autonomía técnica en el desenvolvimiento de los cometidos laborales, hipótesis en la que el excedente de personal no tiene por qué ser elevado ; i) o la ya mentada descentralización productiva de obras o servicios, que se traducirá normalmente bien en pérdida bien en desplazamiento de los empleados de dichas obras o servicios.

7. En todos los ejemplos anteriores, como resulta fácil de comprobar, quedan afectados en diferente proporción los distintos recursos humanos de la empresa u organización; determinadas reestructuraciones tienen especial repercusión en la composición numérica del personal, mientras que otras en cambio se llevan a cabo con un impacto menor en el volumen de trabajadores o colaboradores. De todas maneras, una primera conclusión podemos dar ya por sentada a la vista de la noción elaborada en el apartado anterior: mayor o menor, la reestructuración de una empresa u organización tendrá normalmente, salvo supuestos excepcionales difíciles de imaginar, una repercusión apreciable en la plantilla de la misma, o al menos en la cantidad de fuerza de trabajo empleada.

Vale la pena observar que, en una acepción amplia, que es a mi juicio la que utiliza la expresión con mayor propiedad, la reestructuración de empresas y organizaciones comprende tanto los supuestos positivos de incremento (business expansion en la terminología del “European restructuring Monitor”) como los supuestos negativos de reducción del empleo (job losses). Sin embargo, cuando los juristas, hablamos de reestructuración estamos haciendo referencia casi siempre a una acepción más restringida, que designa el cambio en la estructura de la empresa que comporta pérdidas de puestos de trabajo, hipótesis que es la que plantea problemas jurídicos agudos en las relaciones laborales<sup>7</sup>.

Esta impropia conceptualización restrictiva es de todas maneras muy comprensible, ya que los juristas somos o debemos ser profesionales (arquitectos unos, ingenieros o técnicos otros) de la solución razonable de los conflictos sociales. Y el conflicto en las operaciones de reestructuración sólo es visible, o más exactamente sólo es especialmente agudo, en las reducciones de personal y no en los aumentos de plantilla. Sea como sea, lo cierto es que, para nuestro

---

<sup>6</sup> Un buen ejemplo de este supuesto de reestructuración es el plan llamado de creación de “la oficina virtual” llevado a efecto por Telefónica respecto de los empleados que desarrollan actividades de “vendedores”; los términos de este plan se pueden conocer a través de la sentencia de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional de 30 de mayo de 2004. Esta sentencia, dictada en procedimiento de impugnación de convenio colectivo, ha sido recurrida en casación ordinaria; la sentencia de casación del Tribunal Supremo que ha resuelto este recurso es de fecha 11 de abril de 2005.

<sup>7</sup> Un fenómeno lingüístico análogo tiene lugar, por cierto, a propósito de la modificación de condiciones de trabajo del artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores, cuya regulación jurídica contempla, aunque el precepto no se ocupe de decirlo, la modificación peyorativa y no la modificación que comporta mejoras; sobre este particular sesgo terminológico, no exento de consecuencias prácticas inmediatas como corresponde a las definiciones de los conceptos legales, véase STS 18-7-2003. No me referiré aquí, lo dejo tal vez para otra ocasión, a los quebraderos de cabeza a que ha dado lugar esta dualidad de acepciones de “modificación sustancial de condiciones de trabajo”.

infortunio individual o colectivo, las reestructuraciones que protagonizan la actualidad, tanto las del sector privado como las del sector público, son reestructuraciones de signo negativo, en las que está en juego casi siempre la pérdida de puestos de trabajo.

8. Cabe inferir, a la vista de todo lo anterior, que, manteniéndonos en la misma perspectiva adoptada del impacto en el factor trabajo, la reestructuración de las empresas y organizaciones se manifiesta casi siempre como reestructuración del volumen o de la distribución del personal empleado, como “reestructuración de la plantilla” de trabajadores. La inferencia no es ni mucho menos ociosa para la delimitación de nuestro tema de estudio, en cuanto que, a diferencia de lo que sucede con “reestructuración de empresa”<sup>8</sup>, la expresión “reestructuración de plantilla” aparece tal cual en nuestra legislación de trabajo; e incluso cuenta con una breve aunque incompleta indicación de su significado.

El precepto al que nos referimos es el art. 64.1.4.º.a) del Estatuto de los Trabajadores (ET), donde se atribuye al comité de empresa “competencia” para “emitir informe con carácter previo a la ejecución por parte del empresario de las decisiones adoptadas por éste sobre las siguientes cuestiones: a) reestructuraciones de plantilla y ceses totales o parciales, definitivos o temporales de aquélla”<sup>9</sup>.

9. En principio, se puede entender que las dos expresiones del enunciado de esta competencia del comité de empresa —las “reestructuraciones de plantilla” y “los ceses totales o parciales, definitivos o temporales de aquélla”— no son fenómenos distintos sino modos distintos, sintético el primero y analítico el segundo, de referirse a la misma realidad. De acuerdo con esta interpretación, cabría afirmar que la reestructuración de la plantilla, vertiente o manifestación laboral de la reestructuración de empresas y organizaciones, es aquella situación de crisis empresarial en la que se producen “ceses totales o parciales, definitivos o temporales” de los trabajadores a su servicio<sup>10</sup>. Qué haya de entenderse por estos conceptos —“ceses totales o parciales” o por “ceses definitivos o temporales” de los trabajadores—, indicativos de una situación de empresa en reestructuración, no parece una labor hermeneútica particularmente complicada.

Referido al centro de trabajo, que es el ámbito de implantación de los organismos de representación del personal (“comités de empresa”, art. 63.1. ET), el cese total es el que afecta a todos los trabajadores de la correspondiente unidad técnica de producción, correspondiendo a una decisión de clausura o paralización completa de sus actividades. En cambio, el cese parcial es, obviamente, el que limita sus efectos a un grupo o segmento de la plantilla de la empresa o centro de trabajo. Más fácil todavía es averiguar el significado de las expresiones “ceses definitivos o temporales”. Como los calificativos sugieren, el cese es definitivo cuando extingue la relación de trabajo, y es temporal cuando no la extingue sino que meramente la suspende.

---

<sup>8</sup> La expresión “reestructuración de empresas” ha aparecido a veces en las exposiciones de motivos de los decretos-leyes y de las leyes de reforma del mercado laboral. Pero no, hasta donde yo sé, en la parte dispositiva de las normas legislativas. Permítaseme de todas maneras que haga la anterior afirmación con la cautela de rigor, ya que no es en absoluto descartable que el legislador la haya utilizado en alguna ocasión para describir determinadas situaciones o coyunturas de las organizaciones productivas; nunca se puede saber con certeza en estos tiempos nuestros de motorización y sobreabundancia normativas.

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, J.L. MONEREO PÉREZ, “comentario al art. 64”, en *Comentario al Estatuto de los Trabajadores* (Dir. J.L. Monereo), Comares, Granada, 1998, p. 737 ss., que conecta el ejercicio de esta competencia con una posible solicitud futura de procedimiento de regulación de empleo.

<sup>10</sup> La correlación entre “reestructuración de empresas” (company restructuring, industrial restructuring), “reestructuración de plantillas” y ceses laborales o pérdidas de puestos de trabajo (job losses) se advierte en la generalidad de los sistemas de relaciones laborales, en los que, siguiendo de nuevo el “European restructuring monitor”, los industrial restructuring cases se miden en planned job reductions (y planned job creation). Por cierto, en las estadísticas de la fuente citada, son estos “efectos sobre el empleo” los que merecen especial atención en las reestructuraciones de empresas.

Pero, como hemos apuntado, la visión de la reestructuración de plantillas exclusivamente en términos de ceses de los trabajadores al servicio de la empresa u organización es seguramente reductiva en exceso. Los distintos tipos de ceses laborales constituyen seguramente las manifestaciones más características e importantes de las operaciones reestructuradoras. Pero no son las únicas. Junto a los ceses (extinciones y suspensiones de contratos de trabajo), son concebibles otras operaciones encaminadas a la reestructuración de la plantilla, como la reducción del tiempo o de la jornada de trabajo, o la reasignación en el espacio, entre distintos centros de trabajo, de la actividad desarrollada por la organización.

En cualquier caso, la reducción del tiempo de trabajo y las medidas de movilidad geográfica se encuentran en las proximidades de la frontera o línea divisoria entre la reestructuración y la adaptación o ajuste ordinario de las empresas y organizaciones. Si el alcance de la reducción de jornada o de la movilidad geográfica es poco relevante en cuanto al volumen o al número de las personas afectadas, las medidas correspondientes se incluirán dentro del ajuste ordinario. Las reducciones significativas del tiempo de trabajo del conjunto del personal así como determinados traslados colectivos de actividad se podrán considerar, en cambio, operaciones de reestructuración, adoptadas en el caso más típico como medidas de acompañamiento a otras de ceses de trabajadores.

### III. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA REESTRUCTURACIÓN DE PLANTILLAS: INSTITUTOS ESPECÍFICOS, INSTITUTOS GENÉRICOS, VÍAS INDIRECTAS

10. La fórmula legal del art. 64.1.4º a) ET indica en qué consiste el supuesto de hecho de la reestructuración de la plantilla, y señala además el deber de información establecido, a cargo del empresario respecto de la representación colectiva de los trabajadores, para cuando concorra tal supuesto. Pero, por su propia finalidad limitada de fijar las competencias del comité de empresa, el enunciado del precepto no dice nada sobre los instrumentos o cauces jurídico-laborales, que materializan o que facilitan los actos u operaciones de reestructuración del factor trabajo. La identificación de tales instrumentos o institutos jurídicos es la tarea que abordamos a continuación. Nos vamos a limitar en la enumeración que sigue a las reestructuraciones problemáticas desde el punto de vista laboral, que son las que comportan pérdidas de puestos de trabajo o del volumen de la fuerza de trabajo empleada.

Como es fácil de imaginar, estos institutos jurídicos son diversos, y, en los casos más típicos o frecuentes de reestructuración de plantillas, despliegan sus efectos de manera combinada o conjunta. Una primera clasificación de los mismos atiende al dato del sujeto o sujetos que los adoptan. De acuerdo con este criterio podemos distinguir entre: a) actos de reestructuración (ceses totales o parciales, ceses definitivos o temporales, reducciones de jornada o movilidades geográficas de cierta importancia) acordados unilateralmente por los empresarios o titulares de las organizaciones o entidades reestructuradas; b) actos de reestructuración adoptados por dichos titulares conjuntamente con los trabajadores y sus representantes; y c) actos de reestructuración en los que se exige autorización previa del poder público.

La clasificación anterior ha tenido entre nosotros una importancia determinante hasta la última reforma laboral de 2012, llevada a cabo por el RD-L 3/2012, modificado y convertido luego en la vigente Ley 3/2012. Como es bien sabido, esta nueva regulación ha transformado la naturaleza y función de los antiguos “expedientes de regulación de empleo”, exigidos para los despidos colectivos y las suspensiones colectivas de contratos de trabajo. De procedimientos de autorización administrativa de decisiones empresariales, en los que éstas (ceses-propuesta) necesitaban el complemento del acto de voluntad autorizante del poder público, se ha pasado a procedimientos de consulta y negociación, cuyo objeto es la obtención de decisiones informadas y contrastadas del empleador o empresario (ceses directos), que se adoptan sobre la base de un conocimiento más ponderado y completo de sus circunstancias, sus consecuencias y sus alternativas.

Relegada la anterior a un papel secundario, la clasificación de las operaciones o medidas de reestructuración que sí mantiene en la actualidad todo su protagonismo es la que atiende al tipo de instrumento jurídico utilizado. A tal efecto, cabe distinguir de entrada entre instrumentos o institutos jurídicos específicos, previstos *ex profeso* para este propósito, e instrumentos genéricos, utilizables lícitamente en operaciones de reestructuración, pero que no están diseñados de manera especial para tal singular finalidad. A estos dos tipos de institutos jurídicos habría que añadir un tercero: las vías indirectas, en virtud de las cuales un instrumento jurídico específico diseñado para otra función es utilizado con una finalidad de reestructuración.

11. Los institutos jurídicos expresamente predispuestos por el ordenamiento para la reestructuración de la plantilla se pueden reducir a seis, que son, por orden aproximado de intensidad de efectos en la función laboral: 1) el despido colectivo (art. 51 ET); 2) el despido objetivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción [art. 52.c) ET]; 3) la suspensión del contrato de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción (art. 47 ET); 4) el traslado de trabajadores de alcance colectivo (art. 40.2 ET); 5) la novación o contrato modificativo de conversión de un trabajo a tiempo completo en un trabajo a tiempo parcial [art. 12.4.e) ET]; 6) la reducción (significativa) de la jornada de trabajo por “razones económicas, técnicas, organizativas o de producción” [art. 41.1.a) ET].

No está de más recordar que el despido colectivo y el despido objetivo por causas empresariales pueden servir no sólo para la reestructuración de la empresa sino también para la liquidación o extinción de la misma<sup>11</sup>. Y vale también la pena advertir que, salvo en empresas de pequeñas dimensiones, el instrumento del contrato modificativo para la reducción por tiempo indefinido de la duración de la jornada de trabajo ha tenido entre nosotros, al menos hasta ahora, una operatividad bastante limitada en las operaciones de reestructuración<sup>12</sup>.

En todo caso, una vez reseñados los institutos específicos, la observación que es necesario consignar a renglón seguido es que la enumeración de los mismos no agota de ninguna manera los instrumentos jurídico-laborales disponibles para la reestructuración de la plantilla. Las operaciones de reestructuración también se pueden llevar a cabo mediante otros institutos jurídicos genéricos o no especializados. En efecto, cabe utilizar, y con mucha frecuencia se utilizan en estas operaciones, otras causas genéricas de cese temporal o de cese definitivo; a saber: 5) la “expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato” de trabajo [art. 49.1.c) ET]; 6) la suspensión de la relación laboral por “mutuo acuerdo de las partes” (art. 45.1.a) ET); 7) el “mutuo acuerdo de las partes” de dar por terminado el contrato de trabajo (mutuo disenso) [art. 49.1.a) ET]; 8) la “dimisión del trabajador” [art. 49.1.e) ET]; y 9) la “jubilación del trabajador” [art. 49.1.f) ET], sea anticipada o no anticipada.

Algunos de estos instrumentos genéricos de reestructuración de plantilla han tenido un reflejo bastante elocuente en el lenguaje de la economía empresarial. Así, se suelen llamar “bajas vegetativas” a los actos de reestructuración (o de adaptación o ajuste) de la plantilla que consisten en amortizaciones o supresiones de los puestos de trabajo que ocupaban trabajadores jubilados

---

<sup>11</sup> Téngase en cuenta también que el despido objetivo por necesidades de la empresa regulado en el art. 52.c) ET, aunque en principio contempla sólo el supuesto de reestructuración de la empresa, puede servir excepcionalmente para la liquidación de la misma en las microempresas de cinco o menos trabajadores.

<sup>12</sup> Ello se debe a dos razones que vale la pena explicar brevemente. Una primera razón es el uso moderado en términos comparativos que se viene haciendo del trabajo a tiempo parcial en nuestro sistema de relaciones laborales. Otra razón radica en las incógnitas o, en el mejor de los casos, en los elevados costes de transacción que acompañan inevitablemente a las novaciones o contratos modificativos, situaciones donde es consustancial la negociación y suscripción individual de la modificación de los términos del contrato con cada uno de los afectados. Una fuente periódica de información sobre la utilización de las distintas modalidades de contratación, entre ellas el contrato a tiempo parcial, de la que me suelo valer es la Memoria sobre la situación socioeconómica de España.- Trabajo, economía, sociedad editada anualmente por el Consejo Económico y Social. Esta Memoria aparece puntualmente, desde el año 1994 (correspondiente a 1993), a principios de verano.

o prejubilados. Y se habla por otra parte de “bajas incentivadas” para designar los ceses “por mutuo acuerdo” o los ceses formalizados como dimisión por voluntad del trabajador, cuando el móvil determinante del acto extintivo es una compensación económica para el trabajador cesado.

12. La enumeración anterior de institutos genéricos y específicos de reestructuración de las plantillas se ha elaborado con propósito de exhaustividad. Pero de nuevo tenemos que decir que la misma no consigue agotar el elenco de instrumentos jurídico-laborales disponibles a tal efecto. Como ya se ha apuntado, a la larga lista anterior habría que añadir todavía un renglón más: 10) el ocupado por determinadas vías indirectas de reestructuración de la plantilla que en rigor no pueden encuadrarse en ninguna de las categorías anteriores, pero que resultan, no obstante, jurídicamente practicables. Me estoy refiriendo a las vías o cauces institucionales establecidos para otras necesidades o conveniencias de la vida laboral, pero que pueden utilizarse también, y se han utilizado de hecho, para las operaciones de reestructuración de personal.

El ejemplo más destacado de estas vías indirectas ha sido en el ordenamiento laboral español el acto de reconocimiento empresarial de la improcedencia del despido, con abono de la indemnización correspondiente. Una regulación específica de este acto figuraba en el artículo 56.2 ET, en la redacción de la Ley 45/2002, conociéndose en la práctica laboral con el nombre de “despido exprés”. Tal regulación específica del despido exprés ha sido derogada, como se recordará, en la reforma laboral de 2012. Ahora bien, todo parece indicar que el contrato de “transacción” (artículos 1809 y siguientes del Código Civil) y la facultad de los litigantes de disponer del objeto de un proceso presente o futuro (artículos 19 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil), en particular la “satisfacción extraprocesal” de las pretensiones deducibles en un proceso, mantienen abierta y expedita esta vía indirecta para las operaciones de reestructuración de plantillas.

En el diseño de la Ley 45/2002 la vía de cese definitivo de trabajadores con reconocimiento empresarial de la improcedencia del despido estaba prevista en principio para aquellos despidos disciplinarios, donde, por las razones que fueran (dificultad de prueba, evitación de un itinerario procesal más o menos largo, ahorro de salarios de tramitación), el empleador o empresario prefiriera un desenlace de la relación de trabajo lo más rápido posible. Pero se trataba sin duda de un instrumento utilizable también en los despidos económicos derivados de operaciones de reestructuración de plantillas, teniendo en cuenta que, de acuerdo con el artículo 53.5 ET, los efectos de la calificación del despido improcedente eran y siguen siendo idénticos en el despido disciplinario y en el despido objetivo por causas empresariales.

13. Una vez aprestado un mínimo bagaje doctrinal sobre el concepto de reestructuración de empresas y organizaciones y sobre los institutos jurídicos de la reestructuración de plantillas, y antes de entrar en el tema concreto de la reestructuración laboral de las Administraciones Públicas españolas, interesa dejar constancia de cuál ha sido entre nosotros, en la experiencia de los años recientes, la utilización práctica de dichos institutos o instrumentos jurídicos. Esta observación empírica arroja el resultado bastante sorprendente de que los institutos específicos de la reestructuración de las plantillas han tenido hasta ahora una utilización menor de lo que cabía esperar, cediendo claramente el protagonismo a determinados institutos o instrumentos genéricos y a la vía indirecta del reconocimiento empresarial de la improcedencia del despido a que nos acabamos de referir<sup>13</sup>.

En efecto, como acreditan todas las estadísticas disponibles, desde la entrada en vigor de la Ley 45/2002 hasta la reforma laboral de 2012, el instrumento del despido exprés ha sido utilizado en la práctica laboral no sólo para el despido disciplinario, sino también, masivamente,

---

<sup>13</sup> Por todos, AA.VV. (Dir. A. Desdentado), *Despido y crisis económica. Los despidos económicos tras la reforma laboral: un análisis desde el Derecho y la Economía*, y en particular A. DESDENTADO, “Los despidos económicos en España: el sistema, su crisis y los límites de la reforma”, p. 25-56.

para las reestructuraciones de empresas y organizaciones. Así lo ha reconocido la propia exposición de motivos de la Ley 3/2012: –El denominado “despido exprés” se ha convertido a la luz de los datos más recientes, en el principal cauce de extinción de contratos indefinidos, superando con creces el número de despedidos colectivos y objetivos.

La explicación del fenómeno anterior no es misteriosa. Los empresarios han entendido, por lo general, que, sumados todos los costes directos e indirectos de los despidos económicos, éstos resultaban ser más elevados que los costes del despido exprés, a pesar de la menor cuantía de la indemnización del despido económico procedente. Visto desde el observatorio de la práctica forense, no parece que este cálculo empresarial fuera enteramente descaminado en términos de gestión económica. Uno puede pensar que la “cultura” del empresariado español es instintivamente reacia al litigio laboral, y muy propicia por tanto a los atajos institucionales que puedan evitarlo. Pero estos hipotéticos sesgos del comportamiento no parecen suficientes para explicar la práctica generalizada, al menos hasta la reforma laboral de 2012, del despido exprés<sup>14</sup>. Por mucha aversión al pleito laboral que tengan los empresarios, no es verosímil que tal móvil de conducta haya suplantado a la racionalidad económica como explicación principal de sus decisiones en materia de reestructuración de las plantillas.

14. Junto al despido exprés, el otro gran protagonista de estas operaciones de reestructuración de plantilla en nuestra experiencia histórica reciente ha sido un instituto jurídico de los que hemos calificado como genéricos: la “expiración del tiempo convenido” o la “realización de la obra o servicio objeto del contrato”. A diferencia de la vía del despido exprés, utilizada normalmente para los contratos indefinidos, ambos supuestos de extinción del contrato de trabajo están previstos en el artículo 49.1.c) ET para la terminación de los contratos de trabajo temporales o “de duración determinada”. La expiración del tiempo convenido corresponde en principio, aunque no exclusivamente, a las modalidades de contrato temporal del artículo 15. b) ET (eventualidad) y 15. c) ET (interinidad), mientras que la realización de la obra o servicio determinado contempla la terminación del contrato del mismo nombre del artículo 15.1.a) ET.

La utilización sumamente frecuente entre nosotros de la terminación de los contratos de trabajo temporales como instrumento de reestructuración de plantilla se ha debido en gran parte a la elevada tasa de temporalidad de la población laboral española. Tanto en la actual crisis económica como en crisis anteriores (al menos desde la reforma laboral de 1984) la elevada cifra de trabajadores temporales ha marcado el camino principal de las transiciones del empleo al desempleo en nuestro mercado de trabajo. El *modus operandi* se puede resumir como sigue: al vencimiento del elevado número de contratos de trabajo temporales concertados los empresarios o empleadores en situación de ajuste o reestructuración de la plantilla tienen a mano un mecanismo barato y fácil por lo general, que consiste en denunciar la llegada del término y no renovar o prorrogar los contratos correspondientes.

La activación en masa de este mecanismo de ajuste o reestructuración de las plantillas supone, como es lógico, que en años de fuerte impacto de las crisis económicas el fondo de contratos temporales en el conjunto del mercado de trabajo experimente paulatinamente un descenso más o menos pronunciado, con el consiguiente efecto de reducción de la propia tasa de temporalidad. Así ha ocurrido entre nosotros. En 2004-2006 la tasa de temporalidad superaba el 33 % (el 35 %, si nos fijamos sólo en el sector privado). En 2008 la tasa de temporalidad ha caído por debajo del 30 %. El retroceso ha continuado en los ejercicios siguientes, hasta situarse en torno al 25 % del total. En cualquier caso, nuestra tasa de temporalidad, como recuerda la

---

<sup>14</sup> Al cabo de apenas un año de la entrada en vigor de la reforma laboral de 2012 puede haber ya algunos datos o indicios sobre si el fenómeno de “huída” de los despidos económicos que explica el uso generalizado del despido exprés se ha amortiguado y en qué medida; o si por el contrario el despido exprés sigue subsistiendo con la misma o similar pujanza, al amparo ahora de los preceptos genéricos sobre la transacción y la satisfacción extraprocesal de las pretensiones. Habrá que estar atento a este posible impacto de la nueva normativa del despido.

ya citada exposición de motivos de la Ley 3/2012, sigue superando ampliamente la de los restantes Estados miembros de la Unión Europea: “Mantenemos una tasa de temporalidad de casi el 25 %, mucho más elevada que el resto de nuestros socios europeos. La temporalidad media en la UE27 es del 14 %, 11 puntos inferior a la española”<sup>15</sup>.

15. Una última observación sobre la utilización de los institutos de reestructuración de las plantillas de las empresas. Hasta ahora, los institutos a los que se ha recurrido con mayor frecuencia son, con diferencia, los que significan reducción de puestos de trabajo (la llamada “flexibilidad externa” o “de salida”) y no los instrumentos más suaves de la modificación sustancial o de la suspensión del contrato de trabajo por causas empresariales, y de la reducción de la jornada de trabajo por las mismas causas (“flexibilidad interna”).

La exposición de motivos de la Ley 3/2012 contiene de nuevo un apunte sobre el tema. Partiendo implícitamente de la base de que el legislador anterior ya se había ocupado de ello, afirma que sus preceptos procuran “afianzar” mediante “estímulos adecuados” estos “mecanismos diferentes del despido” cuyo propósito es también el de “hacer frente a las oscilaciones de la demanda” de trabajo. Recuérdese que estos instrumentos menos traumáticos de cambio en el factor trabajo sirven en todo caso para la adaptación o ajuste ordinario de las empresas y organizaciones (las “oscilaciones” de la demanda). Pero que pueden servir también, como medidas complementarias, en las situaciones más exigentes de reestructuración de las organizaciones que estamos analizando en el presente estudio.

#### IV. REESTRUCTURACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES Y ENTIDADES PÚBLICAS: EL CASO DE ESPAÑA

16. En lo esencial, la estructura territorial de las Administraciones Públicas se establece en el artículo 137 CE, que es la puerta de entrada al Título VIII de la Constitución: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Los artículos 138 CE y 139 CE enuncian, por su parte, los principios generales que informan la organización territorial del Estado; a saber: “solidaridad”, prohibición de “privilegios económicos y sociales”, “igualdad de derechos de los españoles en cualquier parte del territorio”, “libre circulación y establecimiento de personas”, y “libre circulación de bienes”.

Junto a las Administraciones territoriales la Constitución prevé una “Administración [General] del Estado” (103.2 CE), dirigida por el Gobierno de la nación (artículos 97). Dicha Administración del Estado, al igual que las restantes Administraciones Públicas, está sometida a determinados principios de funcionamiento, que son la “eficacia”, la “jerarquía”, la “descentralización”, la “desconcentración” y la “coordinación” (art. 103.1 CE).

La configuración de la estructura de las Administraciones Públicas en la Constitución de 1978 ha supuesto una reestructuración a fondo de la Administración del Estado unitario existente con anterioridad. Con toda evidencia, el principal elemento de novedad ha sido la introducción de una nueva (a la altura de 1978) y muy importante pieza de la organización política y administrativa, que son las Comunidades Autónomas<sup>16</sup>. El número y la identidad de las mismas no están predeterminados en la Constitución, ni tampoco sus atribuciones. Como es bien sabido, el texto constitucional se limita en este punto, al trazado de las líneas generales de un marco

<sup>15</sup> Los datos de la serie histórica y comparativos sobre la tasa de temporalidad, por ejemplo, en Consejo Económico y Social, Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral España 2010, p. 37 y Gráfico II-11, DVD p. 331-332.

<sup>16</sup> Para una primera aproximación al tema, y a su muy dilatada bibliografía, pueden verse los comentarios al artículo 2 (J.J. SOLOZÁBAL) y al artículo 137 (J. GARCÍA ROCA), de la Constitución, en AA.VV. (Dir. M. Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer y M.E. Casas Baamonde), *Comentarios a la Constitución Española, XXX aniversario*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008.

normativo cuyo perfil se remite a disposiciones ulteriores. Las piezas principales de este marco constitucional son tres: la enumeración de una larga lista de materias (art. 148 CE), respecto de las cuales pueden asumir competencias estas nuevas entidades territoriales; el enunciado, también mediante enumeración, de las competencias exclusivas del Estado (art. 149.1 CE); y en fin, cerrando el círculo, la cláusula de “competencia residual” (art. 149.3 CE) de atribución del Estado de las competencias ofrecidas y no asumidas.

La reestructuración de las Administraciones Públicas que ha traído consigo este denominado “Estado autonómico” pertenece sin duda a la clase de las reestructuraciones por expansión o crecimiento de las organizaciones que hemos mencionado al comienzo de nuestro estudio. A los tres niveles territoriales existentes en la organización administrativa anterior del Estado unitario se ha adicionado otro más: la Administración autonómica. Y en el nuevo nivel de la Administración autonómica concurre además la particularidad de que, a la vista de la abundancia e importancia de las competencias ofrecidas, las Comunidades Autónomas creadas ex novo estaban llamadas a desempeñar un papel de primer orden en una nueva estructura política y administrativa informada por el principio de “descentralización”.

17. Junto a su carácter expansivo, la reordenación de las Administraciones Públicas españolas diseñada en la Constitución se ha caracterizado por otro rasgo que merece ser tenido en cuenta en el presente estudio. Nos referimos a que, como era de esperar habida cuenta de su complejidad, el proceso de reestructuración, in fieri en el momento de la aprobación del texto constitucional, se ha llevado a cabo a lo largo de un período de tiempo relativamente dilatado. Los pasos sucesivos necesarios de este proceso han sido la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, la constitución de las nuevas Administraciones autonómicas, los traspasos desde la Administración del Estado de los servicios correspondientes a competencias transferidas y las reasignaciones de los servidores públicos empleados en dichos servicios.

En efecto, las Comunidades Autónomas fueron constituidas, como se recordará, en los primeros años ochenta, mediante los correspondientes Estatutos de Autonomía, cuyo contenido mínimo incluía la indicación de las “competencias asumidas” [art. 147.2.d) CE]. Ha de tenerse en cuenta, además, que la regulación contenida en estas singulares normas legales ha experimentado, en buena parte de las autonomías, un proceso de refundición y renovación que se desencadena en el primero de los Gobiernos de Rodríguez Zapatero (2004-2008). El signo de estas renovaciones estatutarias ha sido invariablemente la ampliación de las atribuciones o competencias asumidas por las distintas autonomías; lo que ha determinado la contracción en la práctica de las competencias del Estado a la lista de sus competencias exclusivas (art. 149.1 CE)<sup>17</sup>.

Una vez creadas las distintas Comunidades Autónomas, la estructura orgánica de las respectivas Administraciones autonómicas (lo que el art. 148.1.1<sup>a</sup> CE llama “[o]rganización de sus instituciones de autogobierno”) fue creciendo por la acción combinada de dos factores. Uno de ellos, jurídicamente necesario y nada sorprendente por tanto, ha sido el mentado traspaso de los servicios y del personal de la Administración del Estado mediante los correspondientes Decretos del Gobierno de la nación. El otro factor, jurídicamente contingente y tal vez por ello menos esperado, ha provenido de la propia dinámica política y administrativa de estas entidades territoriales. Nos estamos refiriendo a que, en el ejercicio de la “autonomía” de la que “gozan”

---

<sup>17</sup> Cfr. L. LÓPEZ GUERRA, Comentario inicial al Título VIII de la Constitución (“De La organización territorial del Estado”), en AA.VV. (Dir. M. Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer y M.E. Casas Baamonde), *Comentarios a la Constitución Española, XXX aniversario*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 2070: <<Las sucesivas reformas estatutarias han supuesto que los Estatutos de Autonomía se hayan ido convirtiendo progresivamente en un exhaustivo “negativo” o copia inversa de la lista de competencias reservadas al Estado por el art. 149.1, de manera que es esta lista de materias la que se convierte, como consecuencia de las cada vez más incluyentes reformas estatutarias, en una lista cerrada de competencias estatales”.

“para la gestión de sus respectivos intereses” (art. 137 CE), la legislación de las distintas Comunidades Autónomas (bien es verdad, que unas más que otras) ha dado lugar a la formación de una multitud de organismos, fundaciones y empresas o agencias públicas, que han engrosado considerablemente las respectivas Administraciones autonómicas.

18. Pero no todos los cambios en la estructura de las Administraciones Públicas españolas en los treinta y cinco años transcurridos desde la aprobación de la Constitución tienen su explicación en las Comunidades Autónomas. En el curso de este largo período nuestra organización administrativa pública se ha visto afectada también, inevitablemente, por otros factores de origen diverso.

Hay que tener en cuenta, en primer lugar, un acontecimiento político-internacional de gran trascendencia, acaecido en 1986, que es la adhesión a la actual Unión Europea. En términos jurídico-constitucionales, tal incorporación ha significado la asignación “a una organización o institución internacional” de “competencias derivadas de la Constitución” (art. 93 CE)<sup>18</sup>.

Esta transferencia competencial ha significado que algunas de las actividades o funciones desempeñadas en uno u otro de los distintos niveles de las Administraciones españolas han pasado a la Unión Europea, con el impacto que ello haya podido producir en la configuración de aquéllas. Pero no queda ahí la incidencia en nuestra organización administrativa pública de la integración en la Europa comunitaria. A partir de la integración, los Estados miembros se someten a unas reglas de juego que pueden tener sobre aquélla una repercusión mediata, pero nada desdeñable. Una repercusión de este tipo nos interesa destacar aquí, en cuanto que ha tenido un efecto determinante en la evolución más reciente de nuestras Administraciones Públicas. Tal es la atribución a las instituciones comunitarias, a partir de la instauración de la moneda única, de facultades o atribuciones de notable alcance en materia de disciplina presupuestaria. El precepto que se ha encargado de especificar tales atribuciones es el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)<sup>19</sup>.

19. Además de las Comunidades Autónomas y de la integración en la Unión Europea, otros factores novedosos que han actuado o ejercitado fuerte presión sobre las Administraciones Públicas españolas desde la Constitución hasta hoy han procedido no de cambios institucionales o normativos, sino de cambios sociales y económicos; de cambios, en suma, no en las normas sino en la realidad normada. Ciertamente, de 1978 a 2013 la sociedad española y el mundo entero han experimentado transformaciones muy notables derivadas, principalmente, de dos tendencias o corrientes históricas interrelacionadas.

---

<sup>18</sup> Sobre el impacto de la adhesión a la actual Unión Europea (entonces Comunidades Europeas), dentro de una extensa bibliografía, J. GONZÁLEZ CAMPOS y J. L. PIÑAR MAÑAS, “El ingreso de España en las Comunidades Europeas y los efectos del Acta de Adhesión”, y E. ALONSO GARCÍA, “La incidencia en el ordenamiento constitucional español de la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, como puesta en práctica del artículo 93 de la Constitución Española”, ambos estudios en *Tratado de Derecho comunitario europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español* (Dir. E. García de Enterría, J. González Campos y S. Muñoz Machado), Tomo I (.p. 21 ss. y p. 366 ss.), Civitas, Madrid, 1986.

<sup>19</sup> El artículo 126 del TFUE parte de establecer una obligación de disciplina presupuestaria a cargo de los Estados (“1. Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos”), indicando a continuación una competencia de vigilancia de la Comisión (“2. La Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos”). El paso siguiente es la concreción de los criterios a utilizar en garantía del cumplimiento del deber de moderación del déficit (“En particular [la Comisión], examinará la observancia de la disciplina presupuestaria, atendiendo a los dos criterios siguientes: a) si la proporción entre el déficit público previsto o real sobrepasa un valor de referencia ...; b) si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia ...”). A partir de aquí el artículo 126 TFUE establece en los siguientes apartados (3 á 14) el complejo *modus operandi* de las instituciones de la Unión Europea para hacer efectivo el atenuamiento a la disciplina presupuestaria del Estado miembro indisciplinado.

La primera de ellas ha sido la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación prácticamente a todas las actividades productivas y administrativas<sup>20</sup>. El impacto de la aplicación a las Administraciones Públicas de estos nuevos medios o recursos materiales es fácil de imaginar, y ya hemos aludido a él de pasada. Por una parte generan una oportunidad de mejora en la eficacia en los procesos de prestación de los servicios; y por otra, en términos de eficiencia y productividad, permiten obtener los mismos resultados con una dotación de personal más reducida.

La otra corriente histórica con incidencia inevitable en la vida de las Administraciones Públicas ha sido la intensificación de la globalización en sus distintas vertientes (multiplicación de los transportes y las comunicaciones, incremento de los movimientos migratorios, internacionalización de la producción y el intercambio de bienes y servicios, mayor heterogeneidad en la composición de los mercados de trabajo, etcétera)<sup>21</sup>. Desde el punto de vista de la estructura y de las funciones de las Administraciones Públicas, los cambios más influyentes derivados de estas distintas manifestaciones de la globalización han sido entre nosotros, en el tercio de siglo considerado, el muy fuerte crecimiento de la población extranjera residente en territorio español, destinataria de las actividades y servicios de las entidades públicas, y la diversificación de la población residente en lo que concierne al origen nacional.

Estos factores socioeconómicos han actuado de manera desigual sobre nuestra organización administrativa pública. El fuerte crecimiento de la población ha incrementado, al menos en la misma proporción, la demanda de los servicios públicos y los requerimientos de financiación de las distintas entidades públicas. Y la utilización de nuevas tecnologías ha modificado los medios y las condiciones de la prestación de los servicios públicos, disminuyendo muchas veces las necesidades de medios materiales y personales. Ahora bien, la impresión inicial del observador es que la incidencia de dichos factores sobre la estructura orgánica de las Administraciones no ha resultado ser la misma. En general, la tónica de la respuesta al incremento de la demanda de servicios ha sido, como era de esperar, a semejanza de lo ocurrido con la constitución de las Comunidades Autónomas, la creación de nuevos organismos. Pero no se ha producido la respuesta inversa en los ámbitos en que, por una u otra razón, las necesidades de medios materiales o personales se han reducido; la tendencia de las Administraciones Públicas afectadas parece haber sido el mantenimiento de las entidades y recursos ya existentes<sup>22</sup>.

#### V. REESTRUCTURACIÓN DEL PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO: CARGOS POLÍTICOS, FUNCIONARIOS PÚBLICOS, EMPLEADOS DE RÉGIMEN LABORAL

20. La confluencia de todos los factores institucionales y socioeconómicos reseñados en el apartado anterior explica por qué nos hemos encontrado, de manera súbita, ante otro proceso de reestructuración de las Administraciones Públicas españolas, cuyo inicio podemos convencionalmente fijar en el mes de septiembre de 2011. Pero, a diferencia de la anterior reestructuración, derivada de la puesta en práctica del Estado autonómico, se trata ahora de una reestructuración no expansiva sino de signo contractivo, que previsiblemente va a someter a una fuerte cura de adelgazamiento a las entidades administrativas afectadas.

La identificación convencional del mes de septiembre de 2011 como el punto de partida de un nuevo proceso de reestructuración de la organización administrativa pública tiene su razón

<sup>20</sup> Véase, dentro de una literatura inabarcable, M. CASTELLS, *La era de la información. Economía, cultura y sociedad. La sociedad red* (vol. 1), Alianza Editorial, Madrid, 1997, especialmente el Capítulo 1, sobre "la revolución de la tecnología de la información".

<sup>21</sup> Citaré solamente dos obras introductorias: U. BECK, *Was ist globalisierung*, Suhrkamp, Frankfurt, 1998; y G. de la DEHESA, *Comprender la globalización*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.

<sup>22</sup> El ejemplo más clamoroso de esta línea de actuación lo encontramos en el nivel de las corporaciones municipales. Eran y siguen siendo más de ocho mil los municipios constituidos, con la correspondiente dotación de cargos políticos y administrativos. Ni los trasvases de población, ni las facilidades de transporte, ni las comunicaciones a distancia que proporcionan las nuevas tecnologías, ni las dificultades de obtención de recursos, han determinado movimientos significativos de fusión o agregación de los mismos.

de ser en la aprobación el 27 de dicho mes y año de la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución sobre disciplina presupuestaria. A partir de esta reforma, el régimen jurídico del gasto público está presidido por el “principio de estabilidad presupuestaria”, que rige para “todas las Administraciones Públicas” (apartado 1), incluidas las “Entidades Locales” que “deberán presentar equilibrio presupuestario” (apartado 2). El propio artículo 135 CE ha concretado este principio en reglas limitativas precisas sobre el “déficit estructural” y sobre el “volumen de deuda”, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas<sup>23</sup>.

Respecto del déficit público, el apartado 2 del nuevo artículo 135 CE fija dos reglas limitativas materiales y no meramente formales. La primera refuerza la obligación de Derecho comunitario europeo sobre los márgenes o topes máximos de endeudamiento público: “El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros”. La segunda encarga al legislador el establecimiento de límites máximos precisos de déficit público: “Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto”.

Respecto de la deuda pública, el apartado 3 del vigente artículo 135 CE contiene tanto una restricción material como varias restricciones formales. Restricción material por remisión: “El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”. Las restricciones formales incorporan y amplían las existentes en la redacción original del precepto constitucional del año 1978. De un lado, “[l]os créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos”; de otro lado estos “créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión”; y, en fin, añadido de la redacción de 2011, “su pago gozará de prioridad absoluta”<sup>24</sup>.

21. La reforma del artículo 135 CE ha actuado a modo de espoleta del proceso en curso de reestructuración de nuestras Administraciones y entidades públicas<sup>25</sup>. Tal proceso se encuentra

<sup>23</sup> En contraste con la nueva detallada regulación sustantiva del principio de estabilidad presupuestaria, la versión original del art. 135 CE contenía únicamente requisitos formales para la emisión de deuda o contracción de créditos (autorización por ley) y para la satisfacción del pago de intereses y capital de la deuda pública (inclusión en el estado de gastos de los presupuestos).

<sup>24</sup> La nueva redacción del artículo 135 CE dedica dos apartados, el 5 y el 6 a sendos encargos legislativos: “5. Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará: a. La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse. b. La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.- 6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”. En febrero de 2012 se ha producido la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que contiene los instrumentos para hacer efectivos los mandatos de la nueva regulación constitucional.

<sup>25</sup> Una buena prueba de la estrecha vinculación del artículo 135 CE con la reestructuración en curso de las Administraciones y entidades públicas puede verse en la Disposición Adicional 20ª ET, añadida al Estatuto de los Trabajadores en la reforma del mercado laboral de 2012. Esta DA 20ª ET contiene varias normas de adaptación del régimen de los despidos económicos al sector público que examinaremos más adelante. Pero el aspecto normativo que nos interesa destacar ahora es el encuadramiento de dichas normas de adaptación “en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas”. De manera consciente el legislador ha querido dejar constancia de que el reconocimiento expreso de la aplicación de los despidos económicos al sector público tiene que ver con los compromisos adquiridos en el nuevo precepto constitucional.

en este momento en una primera fase, que pudiéramos llamar de estudio y medidas urgentes. Cuáles hayan de ser las directrices de la nueva reordenación del sector público es materia sobre la que, en nuestra condición de laboristas, podemos decir algunas cosas, pero no muchas. En efecto, en esta labor “política” en sentido amplio, la aportación específica del jurista especializado en la rama social del Derecho es, obviamente, la indicación de cómo deben ser utilizados los institutos o instrumentos de reestructuración de plantillas disponibles en el ordenamiento jurídico-laboral. Ahora bien, en ningún lugar está escrito que el cultivador de una disciplina como la nuestra no pueda constatar y consignar aquellas disfunciones en nuestra actual organización administrativa pública que saltan a la vista en una observación atenta de la realidad. En tal concepto vamos a efectuar un par de consideraciones generales.

Una primera consideración se refiere a lo que pudiéramos llamar coloquialmente “líneas rojas” de las medidas de reestructuración en curso o por venir. Tales medidas deben mantener incólumes en lo esencial tanto los derechos sociales de los ciudadanos como aquellos recursos materiales y humanos de las Administraciones y entidades públicas que puedan favorecer la implantación de un modelo autóctono de crecimiento, practicable en el contexto de la globalización. Estos recursos materiales y humanos son, principalmente, los dedicados a la investigación, al desarrollo y a la innovación, con la mirada puesta en la regeneración de un sistema económico como el nuestro, obsoleto o redundante en una parte considerable del tejido productivo.

En cuanto a la intangibilidad de los derechos sociales, no estará de más señalar que la preservación de los mismos es compatible con la racionalización de la acción protectora y con la adopción de aquellas técnicas de gestión que puedan resultar más eficientes. Es más: estas medidas de racionalización de la protección dispensada y de los modos de gestión pueden ser, desde la perspectiva de la financiación, muy convenientes e incluso necesarias para la sostenibilidad económica de los propios derechos sociales.

22. Una segunda consideración general sobre el proceso de reestructuración en curso se refiere a la necesidad de que el principio constitucional de eficacia recupere, en la organización del conjunto de las Administraciones Públicas, el terreno que ha perdido en todos estos años de creación ex novo y de crecimiento intenso y desordenado de entes públicos territoriales<sup>26</sup>. En efecto, a lo largo de las últimas décadas, y en particular a raíz de la segunda oleada de Estatutos de Autonomía, el principio de descentralización, que es uno pero no el único de los que deben informar la organización administrativa, parece estar adquiriendo en el debate sobre la estructuración del sector público la peligrosa condición de dogma indiscutible. Los datos de experiencia contrarios a la tendencia descentralizadora dominante parece que no deben contar o que deban contar muy poco, mereciendo ser borrados o minimizados de manera sistemática.

De acuerdo con una corriente de opinión a la que me sumo, este enfoque debe ser corregido. No se trata, desde luego, de volver al Estado centralista, pero sí de evitar un enfoque unilateral en exceso, que pase por alto con la cobertura de la descentralización manifestaciones muy evidentes de ineficacia administrativa. Entre ellas vale la pena destacar por una parte las duplicidades innecesarias de actividades públicas, y por otra la realización por parte de organismos públicos de actividades que, no perteneciendo al núcleo esencial del Estado, resulten prescindibles en un balance de costes y beneficios.

En suma, lo que parece corresponder ahora, a la vista de la amplia experiencia disponible desde 1978, es una doble y sucesiva tarea. La primera sería el examen y determinación de qué actividades y entidades públicas, de las asumidas actualmente por la organización administrativa pública, deben ser mantenidas y cuáles deben ser suprimidas. La reestructuración podría dar

---

<sup>26</sup> Cfr. A. NIETO, *El desgobierno de lo público*, 2ª edición, Ariel, Barcelona, 2008; y S. MUÑOZ MACHADO, *Informe sobre España*, Crítica, Madrid, 2012.

lugar en esta fase a la supresión de determinadas fundaciones, empresas y organismos públicos; o incluso de determinadas entidades locales cuyas actividades resulten superfluas, redundantes o carentes de objeto en las circunstancias actuales<sup>27</sup>. Una vez decidida la preservación de unas u otras actividades o entidades públicas, la segunda tarea consistiría en averiguar y decidir, respecto de las mismas, en qué nivel de las Administraciones la aplicación de los recursos obtiene mejores resultados desde el punto de vista del interés general de España.

23. En todo caso, en comparación con las empresas y organizaciones privadas, la reestructuración de las plantillas del personal de las Administraciones Públicas presenta varias acusadas peculiaridades. La peculiaridad que nos interesa resaltar en este momento radica en que no existe un régimen jurídico unitario de los cargos y empleados públicos, sino dos e incluso tres conjuntos normativos o regímenes jurídicos distintos, que afectan a otros tantos grupos de personas. El primer grupo es el formado por los funcionarios públicos, dentro de los que, a los efectos que aquí nos interesan, hay que diferenciar entre funcionarios de carrera, funcionarios interinos y funcionarios eventuales. El segundo grupo de empleados públicos es el de los llamados “laborales”, que están comprendidos, sin perjuicio de algunas importantes particularidades, en el campo de aplicación de la legislación de trabajo común<sup>28</sup>.

Una disposición legal relativamente reciente, la Ley 7/2007, Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), ha procurado establecer, por medio de diferentes técnicas que no nos corresponde analizar aquí, una regulación en buena parte conjunta o coordinada de ambos grupos de empleados públicos. Esta nueva regulación legal comprende diversos aspectos normativos. Pero la propia Ley 7/2007 ha dejado claro que ni el acervo de normas comunes ni la aproximación de los respectivos regímenes jurídicos de los funcionarios y de los laborales han generado (ni seguramente podrían generar, a la vista de los artículos 35 y 103 CE) un estatuto único de derechos y obligaciones de los empleados públicos<sup>29</sup>.

En efecto, bajo la denominación unitaria de empleados públicos prestan servicios en las Administraciones y entidades públicas los dos tipos de empleados con estatutos jurídicos distintos que hemos mencionado: los “funcionarios” y el “personal laboral” (artículo 8 EBEP)<sup>30</sup>. Como es fácil de imaginar, entre los institutos donde las diferencias de régimen jurídico son más notables se encuentran aquéllos relativos a la adquisición y pérdida de la relación de servicio, que son precisamente los que afectan más directamente a la reestructuración de las plantillas respectivas de funcionarios y trabajadores de régimen laboral<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> La experiencia reciente de reestructuraciones administrativas en Grecia e Italia ha supuesto, por ejemplo, una reducción muy apreciable de las corporaciones municipales.

<sup>28</sup> Cfr. A. MARTÍN VALVERDE, F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO, J. GARCÍA MURCIA, *Derecho del Trabajo*, 21ª edición, Tecnos, Madrid, 2012, p. 208 ss.

<sup>29</sup> Sobre el tema en la literatura administrativista, M. SÁNCHEZ MORÓN, “Objeto y ámbito de aplicación”, en AA.VV. (Dir. M. Sánchez Morón), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid, 2007; y en la literatura laboralista, M. CARDENAL CARRO, “Un estatuto para los empleados públicos”, ponencia general del XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, en AA.VV., *El Estatuto Básico del Empleado Público*, vol. I, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009; especialmente, pp. 68 ss.

<sup>30</sup> El artículo 8 EBEP menciona en renglón aparte al “personal eventual”, para el desempeño de “funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial” (artículo 12.1 EBEP); no me parece muy forzado incluirlos como subgrupo en el grupo de los funcionarios, teniendo en cuenta que su regulación corresponde a las “leyes de Función Pública” (artículo 12.2 EBEP). No entro aquí, para no complicar la exposición, en el tema de si la figura del “personal directivo profesional”, contemplada y regulada con carácter abierto en el artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público, se integra y de qué manera, en uno u otro de los términos de la clasificación anterior; bástenos con señalar que el artículo 13.4 EBEP, sin excluir otras, contempla expresamente la hipótesis del personal directivo que “reúna la condición de personal laboral”, en cuyo caso “estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección”.

<sup>31</sup> Un amplio estudio comparativo de la regulación en la Ley 7/2007 de estos institutos jurídicos en J. L. GOÑI SEIN, “Ámbito subjetivo de aplicación del Estatuto. Concepto y clases de empleado público. La adquisición y pérdida de la relación de servicio”, en AA.VV., *El Estatuto Básico del Empleado Público*, vol. I, ob. cit. en nota anterior, p. 289-385.

24. En cualquier caso, la racionalización (y restricción en la práctica) de los recursos financieros de las Administraciones, que deriva de la vigencia de los mandatos constitucionales de eficacia y disciplina presupuestaria, van a obligar –están obligando ya– a una reestructuración de cierta intensidad no sólo de las plantillas de empleados públicos, sino también de la planta orgánica de las distintas Administraciones. Ello quiere decir que, además de los dos grandes grupos de empleados públicos, existe un tercer grupo de afectados, que en el conjunto del sector público alcanza un volumen considerable: los cargos políticos o de gobierno.

Es cierto que estos cargos políticos dirigen las Administraciones. Pero no es menos verdad que también forman parte de ellas, como se ha encargado de puntualizar la doctrina científica<sup>32</sup>. De ahí que la aplicación del principio de eficacia y de las reglas de disciplina presupuestaria deba alcanzar, sin lugar a dudas, a este nivel de la dirección política de la organización administrativa pública. Parece lógico exigir, además, que las operaciones de reestructuración en este nivel se practiquen con el mismo rigor que se imponga al conjunto de los servidores públicos.

Ha de advertirse, no obstante, que, como se ha apuntado al paso, los cargos orgánicos ocupados por los políticos no se encuentran en las plantillas del personal, sino en la planta u organigrama de las Administraciones Públicas y de los departamentos que las integran. Ello supone que el régimen de creación, dotación y supresión de los mismos es distinto al de los dos grandes grupos de empleados públicos. Téngase en cuenta, en fin, en cuanto al nivel territorial de la decisión, que las atribuciones del Parlamento y de la Administración General del Estado no son plenas en materia de organización administrativa. De acuerdo con el artículo 148.1.1ª de la Constitución, las Comunidades Autónomas tienen competencia para la “[o]rganización de sus instituciones de autogobierno”, si bien la propia Constitución obliga a ejercitar esta competencia autonómica, como ya hemos visto, de acuerdo con pautas de eficacia (artículo 103.1 CE), y con atenuamiento a las reglas de la disciplina presupuestaria (artículo 135.1 CE).

### VI.1 Marco jurídico general

25. Una vez explicada la triple vertiente de la reestructuración de las plantas y plantillas de las Administraciones Públicas, nuestro estudio debe colocar el principal foco de atención en los institutos o instrumentos jurídicos a través de los cuales se llevan a cabo las operaciones de reestructuración relativas al personal laboral. Ello es así, entre otras razones, porque ha sido precisamente este grupo de empleados públicos el que ha más ha crecido en el período de reestructuración expansiva iniciado en 1978, y también porque respecto de los “laborales”, como vamos a comprobar a continuación, el marco jurídico general ofrece un mayor margen de maniobra para las operaciones de ajuste o reestructuración.

En efecto, los márgenes legales de la reestructuración administrativa en el ámbito de la función pública son bastante reducidos. Dentro de este grupo, los límites varían, como era de esperar, atendiendo a las distintas clases de funcionarios. La clave para apreciar estos límites son las reglas establecidas en el Estatuto Básico del Empleado Público sobre adquisición y pérdida de la condición de funcionario. En particular, las reglas legales que más nos interesan son las relativas a la pérdida de la condición de funcionario de carrera, y a la pérdida por agotamiento de su duración de las relaciones de servicios de los funcionarios interinos y del personal eventual de régimen administrativo.

Para los funcionarios de carrera sigue rigiendo el principio de estabilidad en el empleo, en su versión fuerte. Ello se desprende a contrario sensu del siguiente muy importante dato legal:

---

<sup>32</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Comentario inicial al Título IV de la Constitución* (“Del Gobierno y de la Administración”), en AA.VV. (Dir. M. RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER y M.E. CASAS BAAMONDE), *Comentarios a la Constitución Española, XXX, aniversario*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 1627.

en la lista legal de las causas de pérdida de tal condición de funcionario de carrera (artículo 63 EBEP) no se encuentra la reestructuración de la organización administrativa pública u otra causa equivalente. Esta relación comprende, en una enumeración exhaustiva, la renuncia, la pérdida de nacionalidad, la jubilación total, la sanción disciplinaria firme de separación del servicio y la pena principal o accesoria de inhabilitación<sup>33</sup>.

No ocurre lo mismo, como era previsible, respecto de los funcionarios interinos y respecto del personal “eventual” de régimen administrativo. Para estas dos particulares clases de funcionarios públicos, la Ley 7/2007 habilita, directa o indirectamente, causas de extinción de las respectivas relaciones de servicio encaminadas a evitar la prolongación de las mismas más allá de los supuestos que determinaron su creación. Así, para los funcionarios interinos (categoría homóloga a la de los trabajadores temporales del artículo 15 ET) está previsto que las plazas ocupadas sean incluidas en la primera oferta pública de empleo posterior al nombramiento, salvo que se decida su amortización (artículo 10.4 EBEP). A su vez, el personal eventual de libre designación por parte de determinados cargos públicos debe cesar en todo caso, además de por la libre decisión de quién lo hubiera nombrado, cuando se produzca el cese de la propia autoridad a la que se presta el trabajo de consulta o asesoramiento que caracteriza a esta singular categoría de empleados públicos (artículo 12.3 EBEP)<sup>34</sup>.

26. La reseña de las normas legales sobre pérdida de la condición de funcionario demuestra lo que hemos adelantado hace un momento: a la vista de los estrechos márgenes impuestos por la ley a la pérdida de la condición de personal funcionario, el grueso de las operaciones de reestructuración va a recaer sobre las plantillas laborales de las Administraciones y entidades públicas, a través de los institutos o instrumentos jurídicos disponibles en el ordenamiento laboral. En principio, estos institutos jurídicos, cuya identificación y reseña se ha efectuado en el apartado III de este ensayo, son prácticamente los mismos que pueden ser utilizados en la reestructuración de las empresas y de las organizaciones del sector privado. Pero su trasposición a las Administraciones y entidades públicas comporta, como era previsible, la aplicación de los principios y de las reglas particulares que rigen en este ámbito.

Entre los principios que condicionan la utilización en el sector público de los institutos jurídicos de la reestructuración de las plantillas hay que destacar dos. Uno es el principio de igualdad de trato, que, como es bien sabido, tiene mucho más peso en las Administraciones y entidades públicas que en las empresas u organizaciones privadas<sup>35</sup>. El otro es, de nuevo, el principio de disciplina presupuestaria, que puede restringir o condicionar los negocios transaccionales de mutuo disenso o de bajas incentivadas de los que sean parte las Administraciones Públicas.

Las reglas particulares aplicables a los institutos jurídicos de la reestructuración de las plantillas del personal laboral del sector público pueden provenir de las leyes o de los convenios colectivos de trabajo. Un buen ejemplo de reglas particulares establecidas por los convenios colectivos del sector público ha sido la fijación con mucha frecuencia de edades de jubilación forzosa. Pero este territorio normativo, que según las épocas y los Gobiernos se atribuye unas veces a la autonomía colectiva y otras a la ley, ha basculado en la última reforma laboral a favor de esta última. La Ley 3/2012 ha dado nueva redacción a la Disposición Adicional 10ª ET, anulando pro futuro, con carácter general, las cláusulas de jubilación forzosa “por el cumplimiento por parte del trabajador de la edad ordinaria de jubilación”.

---

<sup>33</sup> LÓPEZ Cfr. J. L. GOÑI SEIN, “Ámbito subjetivo de aplicación del Estatuto. Concepto y clases de empleado público. La adquisición y pérdida de la relación de servicio”, en AA.VV., *El Estatuto Básico del Empleado Público*, vol. I, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009, p.372-385;

<sup>34</sup> Cfr. J. L. GOÑI SEIN, “Ámbito subjetivo de aplicación del Estatuto. Concepto y clases de empleado público. La adquisición y pérdida de la relación de servicio”, en AA.VV., *El Estatuto Básico del Empleado Público*, cit. en nota anterior, p. 341-349.

<sup>35</sup> La jurisprudencia constitucional en la materia se contiene, señaladamente, en STC 161/1991, de 18 de julio.

Entre las reglas particulares de origen legal sobre la aplicación en el sector público de los institutos jurídicos de la reestructuración de plantillas destacan las normas de adaptación contenidas en las nuevas Disposiciones Adicionales 20ª y 21ª, añadidas al Estatuto de los Trabajadores por la Ley 3/2012 de reforma del mercado laboral. La Disposición adicional 20ª ET contempla la “Aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el Sector Público”. La Disposición adicional 21ª ET lleva por título “Aplicación del artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores en el Sector Público”. Algunas normas de desarrollo de la Disposición adicional 20ª ET se contienen en los artículos 35-48 del RD 1483/2012, que aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada. Remitimos al apartado próximo la presentación de estas normas de adaptación de los despidos y suspensiones colectivas.

27. El artículo 49.1.g) ET prevé como causa de extinción del contrato de trabajo la “extinción de la personalidad jurídica del contratante”<sup>36</sup>. En el sector privado este instituto cuenta más bien como instrumento de cese total de actividad de las empresas y organizaciones que como instrumento de reestructuración. Pero no ocurre igual en el sector público. Si tenemos en cuenta la complejidad de la organización administrativa pública y la existencia en su seno de múltiples entes instrumentales, esta causa de extinción puede desempeñar un notable papel en el proceso de reestructuración en curso, que – no está de más insistir en ello – no sólo afecta al volumen de las plantillas del personal, sino a la propia planta orgánica de entes públicos.

Cuando tenga lugar un supuesto de extinción de una persona jurídica de derecho público, pueden entrar en juego las normas del artículo 44 ET sobre la “sucesión de empresa”. Así sucede en todos aquellos casos en que los servicios, las actividades o los centros de trabajo del organismo público extinguido cambian de titularidad por absorción o por traspaso a otra entidad pública. Pero la extinción de la personalidad jurídica de un empleador que tenga la condición de Administración o entidad pública pueda generar también la extinción de los contratos de trabajo de quienes trabajaban por su cuenta en régimen laboral. Tal hipótesis concurrirá precisamente cuando dicha extinción de la personalidad contratante no haya ido acompañada de la subrogación o cambio de titularidad de los servicios o centros de trabajo afectados por la desaparición de la persona jurídica pública.

Según el artículo 49.1.g) ET, la extinción de la personalidad jurídica del ente público no opera en realidad de manera automática como causa de extinción del contrato de trabajo, sino que, al igual que sucede con la extinción de las personas jurídicas privadas, debe observar determinados “trámites”. Los “trámites” que deben seguirse en tal supuesto son “los del artículo 51 de esta Ley”, es decir, los del despido colectivo. En la misma dirección apunta, como no podía ser de otra manera, el artículo 30 del Reglamento de los procedimientos de despido colectivo, que menciona la “desaparición de la personalidad jurídica del contratante” como uno de los supuestos del procedimiento de despido colectivo.

Es muy probable que, a la vista de la configuración legal del despido objetivo del artículo 52.c) ET como equivalente funcional del “despido colectivo”, la remisión del artículo 49.1.g) ET al artículo 51 del ET permita también la aplicación, en su caso, del referido artículo 52.c) ET relativo al despido objetivo “económico”; máxime teniendo en cuenta que la determinación de los umbrales que trazan la línea divisoria entre una y otra modalidad de despido económico se establece precisamente en el propio artículo 51 ET al que el artículo 49.1.g) ET reenvía. Pero es claro que no nos corresponde en el presente estudio agotar el tratamiento de esta concreta cuestión interpretativa.

---

<sup>36</sup> Se trata en realidad de una causa mediata, en el sentido de que, como se verá enseguida, ha de traducirse en un acto de despido. De ahí que no la incluyéramos en la enumeración de institutos jurídicos de reestructuración de plantillas efectuada en el apartado III.

## VII. LOS INSTRUMENTOS DE LA REESTRUCTURACIÓN DE PLANTILLAS EN EL SECTOR PÚBLICO (II):

### VII. 1. Normas especiales de adaptación para el personal laboral

28. El artículo 47 ET contiene, como se recordará, las normas legales sustantivas y de procedimiento sobre la suspensión del contrato de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción; es decir, en la terminología del artículo 64.5.a) ET, las normas legales sobre el “cese temporal” de trabajadores como medida de reestructuración de la plantilla. Pues bien, la Disposición adicional 21<sup>a</sup> ET ha establecido como regla general que los preceptos contenidos en dicho artículo 47 ET, y en consecuencia la medida de suspensión del contrato de trabajo que en él se prevé, “no será de aplicación a las Administraciones Públicas”. La inaplicabilidad de este instituto jurídico en el sector público se extiende expresamente “a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de una o varias” Administraciones Públicas.

Pero la regla general de prohibición de la Disposición Adicional 21<sup>a</sup> ET no es absoluta. Determinadas entidades de derecho público pueden recurrir, por excepción, a este instrumento de ajuste o reestructuración de sus plantillas. La excepción comprende “aquellas que se financien mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado”. El precepto apunta con claridad a las “entidades públicas empresariales” previstas en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado<sup>37</sup>, y en general a todas las empresas públicas en las que concurra el mencionado requisito de financiación mayoritaria en el mercado.

No es fácil averiguar el por qué de la regla prohibitiva de la Disposición Adicional 21<sup>a</sup> ET. La mejor pista para tal averiguación podría ser probablemente la consideración conjunta de dicha regla general prohibitiva y de la excepción o salvedad que permite el recurso a la suspensión en determinados supuestos. Parece lógico pensar que, si se exceptúan de la prohibición las empresas públicas que se financian sobre todo en el mercado de los servicios que prestan, ello es debido a que la actuación en el mercado permite neutralizar determinados riesgos o efectos negativos que se pueden desarrollar con más virulencia en las Administraciones Públicas y en aquellas entidades públicas que operan al margen del mismo, es decir, en las organizaciones públicas regidas estrictamente por criterios burocráticos. De acuerdo con este planteamiento, el riesgo que procura prevenir el precepto sería el riesgo de inflación o sobrecarga de contratos de trabajo en situación de suspensión en dichas entidades burocratizadas.

29. A diferencia de la suspensión del contrato de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, el instituto del despido por las mismas causas está reconocido sin limitaciones en el sector público. La Disposición Adicional 20<sup>a</sup> ET prevé expresamente la aplicación de los artículos 51 ET (despido colectivo) y 52.c) ET (despido objetivo por causas empresariales) para “el personal laboral de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público de acuerdo con el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público” (LCSP)<sup>38</sup>. Esta cláusula de reconocimiento legal expreso disuelve las escasas

---

<sup>37</sup> La característica de estas entidades es “la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación” (artículo 53.1 LOFAGE); no parece muy aventurado asimilar la “contraprestación” por actividades prestacionales a la “contrapartida” por operaciones de mercado. Téngase en cuenta, no obstante, que la excepción de la excepción contemplada en la DA 21<sup>a</sup> ET exige que los ingresos obtenidos como “contrapartida” signifiquen la mayor parte de la financiación de la entidad.

<sup>38</sup> La Disposición adicional 20<sup>a</sup> ET ha sido desarrollada con amplitud (artículos 35-48) en el Reglamento del procedimiento de despido colectivo. En concreto, el art. 35.1 precisa la unidad de cómputo para los umbrales que separan del despido colectivo del despido objetivo; el art. 35.3 contiene precisiones sobre el concepto de “insuficiencia presupuestaria”; el art. 36 indica el “ámbito del procedimiento”; y los artículos siguientes siguen paso a paso los trámites del procedimiento.

dudas que se hubieran podido albergar en la situación normativa anterior sobre la disponibilidad de este instrumento jurídico para el ajuste o la reestructuración de las Administraciones y entidades públicas<sup>39</sup>.

Pero, como indica la rúbrica de la propia Disposición Adicional 20<sup>a</sup> ET, la aplicación en el sector público de los despidos económicos ha de tener en cuenta varias normas de adaptación. Una primera, que no se extiende a todo el sector público sino que se limita a las Administraciones Públicas mencionadas en el artículo 3.2 LCSP versa sobre la definición de las causas económicas, y también, con un valor de mera aclaración que cae de su peso, de las causas técnicas y organizativas<sup>40</sup>.

Por razones evidentes, los indicadores de situación económica negativa establecidos para el sector privado en el artículo 51.1 ET (“pérdidas”, “pérdidas previstas”, “ingresos ordinarios o ventas”) no pueden referirse a las Administraciones Públicas. Respecto de ellas, la adaptación la situación económica negativa habrá de detectarse atendiendo a otros síntomas, que, comprensiblemente, el legislador localiza en el estado de las fuentes financieras. Se entenderá que concurren causas económicas, precisa la Disposición Adicional 20<sup>a</sup> ET, cuando “se produzca una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes”.

Fiel a la tónica de las definiciones detalladas, adoptada en la reforma laboral de 2010 y acentuada en la reforma laboral de 2012, la Disposición Adicional 20<sup>a</sup> ET indica cuándo debe entenderse “persistente” la “insuficiencia presupuestaria sobrevenida”. Tal persistencia es de apreciar “en todo caso” en las Administraciones Públicas, dice literalmente el precepto, cuando “se produce durante tres trimestres consecutivos”. Por su parte, el artículo 35.3 del Reglamento de procedimiento cifra en porcentajes el concepto de “insuficiencia presupuestaria”.

Una previsión adicional contiene la Disposición Adicional 20<sup>a</sup> ET, relativa a la prioridad de permanencia en las Administraciones o entidades públicas afectadas. Disfrutará de tal prioridad “el personal laboral fijo que hubiera adquirido esta condición, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso convocado al efecto”. La regla está inspirada con toda evidencia en los principios rectores del acceso al empleo público (“igualdad, mérito y capacidad”) establecidos en el artículo 103.3 CE y 55 EBEP, principios que es lógico extender al mantenimiento de la relación de servicios en los despidos económicos que afectan a un determinado grupo de trabajadores.

---

<sup>39</sup> La jurisprudencia no se había pronunciado directamente sobre la cuestión, pero en varias ocasiones había hecho referencia al empleo de estos instrumentos jurídicos en supuestos de “redundancia” de empleo público; por ejemplo en las sentencias sobre ceses de trabajadores afectados por anulación de concursos públicos que no lograron ingresar en la Administración en el concurso desarrollado después de la anulación (STS 10-3-1999, y otras posteriores). El reconocimiento de los despidos económicos en los convenios colectivos del sector público suele ser también indirecto. Por ejemplo, el art. 60.1 del convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración del Estado (1998) lo reconocer implícitamente al señalar que la extinción del contrato de trabajo puede derivar de cualquiera de las causas del art. 49 del ET. Por su parte, el art. 10 del convenio colectivo del personal laboral de la Comunidad de Madrid (2001) viene a reconocerlo de manera más expresa, si bien compromete a la CAM a no hacer uso de tales medidas extintivas. El tenor literal del precepto es el siguiente: “Cuando en alguno de los centros incluidos en el ámbito de aplicación del presente convenio concurren los supuestos previstos en los arts. 51 y 52.c)” del ET la CAM “no hará uso de las medidas extintivas de contratos de trabajo allí contempladas, procediendo a la adscripción de los trabajadores afectados a otros centros o servicios de la Administración Comunitaria, previa consulta a las organizaciones sindicales firmantes de este convenio”.

<sup>40</sup> La adaptación de las causas técnicas y de las causas organizativas es poco significativa; donde el artículo 51.1 ET habla de “producción” o de “medios o instrumentos de producción”, la DA 20<sup>a</sup> habla de “servicio público” o de “medios o instrumentos de la prestación del servicio público”.

30. Las normas de adaptación de los institutos del despido y de la suspensión por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, a pesar de estar incluidas en disposiciones extrasistemáticas del Estatuto de los Trabajadores, son bien visibles para quien está habituado al cambio normativo vertiginoso y a las reformas parciales “por objetivos”<sup>41</sup> que caracterizan la evolución del ordenamiento laboral en los últimos años. Pero hay otras inflexiones menos aparentes de los institutos jurídicos de la reestructuración laboral de las Administraciones y entidades públicas que derivan de características o regulaciones particulares de los contratos de trabajo en el sector público. No cabe en la presente exposición panorámica una indicación completa de estos rasgos peculiares<sup>42</sup>. Pero sí convendrá reseñar el más importante.

Una notable particularidad del régimen de la extinción de las relaciones de trabajo de los empleados públicos de régimen laboral deriva de la singular clasificación de los mismos atendiendo al criterio de la duración y la fijeza de la relación de trabajo. Como se sabe, el Estatuto Básico del Empleado Público ha asumido en la materia una construcción jurisprudencial de mediados los años noventa, de acuerdo con la cual el contrato de trabajo por tiempo indefinido en el sector público sólo despliega sus consecuencias normales de fijeza o estabilidad en el empleo cuando el trabajador ha ingresado en la Administración u organismo público mediante el preceptivo concurso de méritos. La clásica dicotomía indefinidos/temporales del Estatuto de los Trabajadores pasa a ser en el sector público una clasificación de tres elementos; en los términos del artículo 11 EBEP: “[e]n función de la duración del contrato” el trabajador del sector público “podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal”.

Pues bien, según jurisprudencia, el régimen de la extinción del contrato por tiempo indefinido en el empleo público, cuando se trata de personal “no fijo”, está acogido, a diferencia de lo que sucede en el sector privado, a un instituto genérico de extinción del contrato que es la causa “consignada válidamente en el contrato” del artículo 49.1.b) ET. La sentencia clave en la materia

---

<sup>41</sup> Con la expresión “reformas parciales por objetivos” me estoy refiriendo a la técnica legislativa, que se ha impuesto en las últimas leyes de reforma del mercado de trabajo, consistente en presentar las disposiciones de nueva redacción de los preceptos legales reformados no en su integridad por el orden secuencial del número de los artículos de la Ley correspondiente (el Estatuto de los Trabajadores, sobre todo), sino capítulos distintos agrupados por los objetivos que la ley de reformas parciales persigue (en la última Ley 3/2012: Capítulo I “Medidas para favorecer la empleabilidad de los trabajadores”; Capítulo II “Fomento de la contratación indefinida y otras medidas para favorecer la creación de empleo”; Capítulo III “Medidas para favorecer la flexibilidad interna como alternativa a la destrucción de empleo”; Capítulo IV “Medidas para favorecer la eficiencia del mercado de trabajo y reducir la dualidad laboral”, etcétera); el orden de los artículos sólo cuenta dentro de cada uno de los capítulos en que la ley de reformas parciales se divide. Esta técnica de ordenación introduce en la parte dispositiva de las leyes de reformas parciales elementos explicativos o retóricos que, en mi opinión, deberían figurar más bien en las exposiciones de motivos. Este nuevo factor de dificultad de apreciación de los cambios normativos se ha de sumar a los tradicionales de la incorporación de normas nuevas en disposiciones extrasistemáticas y de la propia “motorización” legislativa.

<sup>42</sup> Una reflexión de conjunto sobre el tema, pero que por razón del momento de elaboración requiere que el lector efectúe las oportunas actualizaciones, puede verse en mi estudio “Especialidades de la extinción del contrato de trabajo del personal laboral al servicio de las administraciones públicas”, en Curso sobre empleo local. I. Relaciones Laborales, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004, pág. 197-214.

es la dictada en pleno o sala general de 27 de mayo de 2002<sup>43</sup>. Así pues, el indefinido no fijo del sector público no sólo, según se ha visto, precede al fijo en el orden de los despidos económicos, sino que además, de acuerdo con la jurisprudencia reseñada, puede ver terminada su relación de trabajo por una causa de extinción distinta al despido, que no comporta indemnización por cese.

---

<sup>43</sup> La sentencia citada culmina un largo proceso de formación de la doctrina de los contratos de trabajo por tiempo indefinido en las Administraciones Públicas como contratos que no atribuyen por sí mismos a los trabajadores contratados la condición de fijos. Los eslabones de esta doctrina son los siguientes : 1º) la calificación de un contrato de trabajo como contrato por tiempo indefinido ha de hacerse con los instrumentos conceptuales generales que proporciona el ordenamiento laboral, mientras que la calificación de fijeza del trabajador depende bien de normas sectoriales (por ejemplo : fijos de obra en la construcción, fijos en la agricultura), bien del cumplimiento de requisitos de Derecho Administrativo (fijos de las Administraciones Públicas (STS 12 de julio de 1994 y 7 de octubre de 1996) ; 2º) la fijeza del trabajador de régimen laboral en las Administraciones Públicas sólo se adquiere, teniendo en cuenta la exigencia constitucional de acceso por mérito y capacidad, tras la superación del concurso correspondiente (TS 21 de enero de 1998) ; y 3) cuando un contratado por tiempo indefinido en una Administración Pública, sin celebración previa del concurso preceptivo, no gana la plaza en el concurso convocado ex post para la cobertura de la misma, se entiende que el contrato de trabajo inicial se celebró con la condición implícita de obtención de la plaza, por lo que cumplida esta condición, incorporada al contrato en virtud de la habilitación prevista en el art. 49.1.b) del ET, la Administración tiene derecho a dar por terminada la relación contractual de trabajo sin indemnización (TS 27 de mayo de 2002).