

Centro de Estudios de Servicios a la Ciudadanía

# INFORMES DE LA FUNDACIÓN

---

2011  
FEBRERO  
31

Administraciones Públicas.  
Causas objetivas de despido:  
el déficit público y la  
reorganización administrativa

CARLOS L. ALFONSO MELLADO

CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO.  
UNIVERSIDAD DE VALENCIA



Fundación 1º de Mayo | Centro Sindical de Estudios  
C/ Arenal, 11. 28013 Madrid. Tel.: 913640601. Fax: 913640838  
[www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es) | [1mayo@1mayo.ccoo.es](mailto:1mayo@1mayo.ccoo.es)

Informes de la Fundación. ISSN 1989-4473

# Administraciones Públicas. Causas objetivas de despido: el déficit público y la reorganización administrativa

CARLOS L. ALFONSO MELLADO

CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO.  
UNIVERSIDAD DE VALENCIA

Uno de los efectos, podríamos decir que colaterales, de la situación de crisis que ha golpeado duramente nuestra economía, ha sido el recurso de algunas Administraciones Públicas a la reorganización de su empleo, acudiendo incluso en el empleo laboral al recurso a las extinciones contractuales por causas objetivas, esencialmente por causas económicas y organizativas.

Es un efecto vinculado sin duda al empeoramiento de la situación presupuestaria de los organismos públicos y que se ha producido, sobre todo, en el ámbito de la Administración Local.

El hecho de que pueda hablarse de una cierta generalización del problema, obviamente con dimensiones menores a la que ha producido la destrucción de empleo en el sector privado, conduce a que haya que establecer algunas reflexiones al respecto, sobre todo porque al plantearse el problema en el ámbito laboral es muy posible que la aproximación que se haga al mismo por algunos órganos judiciales se realice sin tener en cuenta ciertos condicionantes no laborales que, sin duda, merecen ser valorados a la hora de resolver la cuestión (sobre todo normas administrativas y presupuestarias).

Desde luego la cuestión presenta perfiles complejos, más por cierto de lo que muchas veces se toman en consideración, aunque no es totalmente nueva y existen precedentes, a los que luego aludiré, en los que alguna administración se había acogido ya a esta posibilidad.

En la medida que pretendo una aproximación muy centrada en el problema en los términos en los que se está planteando me detendré especialmente, tras las consideraciones generales, en la situación tal como se plantea en el ámbito de las Administraciones Locales, sin perjuicio de que las conclusiones que en torno a ese específico supuesto realice puedan generalizarse, prácticamente en su totalidad, al ámbito de todas las Administraciones Públicas.

Por otro lado sobre la materia se han publicado recientemente aproximaciones que analizan con mucha profundidad la situación y con las que parcialmente coincido, especialmente en cuanto a la consideración general a la que me referiré posteriormente (aplicación del despido objeto pero valoración algo restrictiva de las causas concretas)<sup>1</sup>, si bien, como se verá, mi aproximación llegará a conclusiones muy restrictivas en orden a la aplicación de los dos supuestos más habituales en los que pretende ampa-

rarse la extinción por causas objetivas: insuficiencia presupuestaria y reorganización de los servicios, supuestos que, por otro lado, en muchas ocasiones van inseparablemente unidos, amparándose incluso la extinción en ambos.

## **1. UNA PRIMERA CONSIDERACIÓN: LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL ¿CON O SIN MATICES?**

La posibilidad de que una Administración Pública se acoja al régimen del despido objetivo en relación con sus empleados laborales pasa en primer lugar por determinar si la legislación laboral es aplicable a este personal y si lo es en concreto en materia de extinción contractual.

Las aproximaciones doctrinales a la cuestión, tanto las que se hicieron antes de la situación actual de crisis, como las que ya se han hecho con posterioridad, han partido de la aplicación de la legislación laboral en su plenitud y, por tanto, no han dudado de la posible aplicación de las causas de extinción objetiva en el ámbito del empleo público laboral, incluso en relación con la aplicación de causas económicas, técnicas, organizativas o de producción<sup>2</sup>.

Los argumentos para ello son ciertamente importantes y pueden sistematizarse del siguiente modo:

1º) La legislación laboral es aplicable en general al personal laboral de las Administraciones Públicas.

En efecto, así cabe deducirlo del art. 1.1, en relación con el art. 1.3.a) del ET. Los empleados laborales al servicio de las Administraciones Públicas tienen una relación que es perfectamente encasillable en el concepto del contrato de trabajo y, si se prevé una exclusión expresa del personal funcionario y similar, es porque se está admitiendo implícitamente la inclusión del personal laboral en el ámbito de aplicación de las normas laborales.

Así se confirma en las normas generales que regulan el empleo público.

En concreto, así lo afirma el art. 7 del EBEP, si bien al respecto hay que hacer dos precisiones: una, que el propio precepto señala que se aplican también aquellas disposiciones del EBEP que expresamente así lo indiquen; otra, la posible aplicación supletoria del EBEP, que es general para todos los empleados públicos, conforme al art. 2.5 de la propia norma, si bien, ciertamente, esa aplicación supletoria no es habitual en el ámbito laboral a la vista de la existencia de regulación específica para casi todas las cuestiones, bien en normas estatales, bien en normas convencionales.

Incluso en el ámbito concreto de las Administraciones Locales así lo confirman expresamente las disposiciones concretas aplicables.

Por ejemplo, el art. 177.2 del Texto Refundido de las Disposiciones Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por RDL 781/1986, de 18 de abril (TRRL), establece que el régimen del personal laboral al servicio de estas entidades será íntegramente el establecido en las normas laborales.

2º) En materia de extinción por causas objetivas la norma legal (art. 52 ET) no introduce ninguna exclusión en relación con las Administraciones Públicas.

Ciertamente así es, si bien toda la construcción del precepto, a salvo de lo que se dirá, parece pensada para el sector privado, utilizándose incluso conceptos difícilmente trasvasables al empleo público, especialmente al remitirse a las causas del despido colectivo (art. 51 ET): pérdidas, posición competitiva en el mercado, etc. Incluso la regulación de estas causas trae su origen de una Directiva Comunitaria que excluía de su ámbito de aplicación el empleo público (art.1.2.b) de la Directiva 98/59/CE de 20 de julio, del Consejo, que aunque referida a los despidos colectivos es claramente aplicable ante la identidad de causas que ahora existe entre esos despidos y los individuales por los mismos motivos, si bien es cierto que, como se ha expuesto, ello no impide que las legislaciones estatales sí se apliquen en ese ámbito<sup>3</sup>; incluso podría señalarse que la ausencia de cualquier referencia a una exclusión similar a la de la citada Directiva podría entenderse en sentido inclusivo, entendiendo que existe una voluntad legislativa de aplicación de estos preceptos al empleo público laboral.

3º) En el art. 52 del ET existe ya una causa que contempla su aplicación específica a los empleados laborales de las Administraciones Públicas.

En efecto el art. 52 del ET en su letra e) dispone literalmente: *“En el caso de contratos por tiempo indefinido concertados directamente por las Administraciones públicas o por entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de planes y programas públicos determinados, sin dotación económica estable y financiados mediante consignaciones presupuestarias o extrapresupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista, por la insuficiencia de la correspondiente consignación para el mantenimiento del contrato de trabajo de que se trate.*

*Cuando la extinción afecte a un número de trabajadores igual o superior al establecido en el artículo 51.1 de esta Ley se deberá seguir el procedimiento previsto en dicho artículo”.*

Indiscutiblemente es una causa que resulta aplicable a las Administraciones Públicas y que ratifica la aplicación del despido objetivo económico en ese ámbito, e incluso como se ve hace mención de la aplicación del régimen del despido colectivo.

Ahora bien, la conclusión que se desprende de esta causa podría no ser tan clara como se ha señalado. En efecto, frente al argumento de que al citarse en esta causa expresamente a la Administración Pública se está ratificando la aplicación del despido objetivo por causas económicas, organizativas, técnicas y productivas en ese ámbito, podría sostenerse justo lo contrario, esto es, que se cita específicamente a la Administración en ese apartado para matizar que el mismo sí le es aplicable, frente al resto del precepto que no le resultaría de aplicación. Piénsese que si todo el artículo fuese de tan clara aplicación en ese ámbito del empleo público laboral, no hubiese hecho posiblemente falta el matiz y propiamente ni aún la causa que entraría, en general, en el marco de las causas económicas.

Incluso alguna de las opiniones que se han ocupado del tema han analizado el carácter muy específico de esta causa frente a las restantes<sup>4</sup> y en algún caso se ha llegado a afirmar que, de alguna manera, su inclusión expresa se produjo como reacción a las dificultades que encontraba la admisión del despido objetivo en el marco del empleo público, especialmente en cuanto a la aplicación de las causas económicas<sup>5</sup>; se ratificaría así que esta causa venía a determinar el marco en el que podían jugar las causas económicas en el empleo público, excluyendo pues el resto de situaciones que no encajasen en la causa estrictamente prevista.

Sea o no así, lo cierto es que, como puede verse, este argumento no es en absoluto claro ni determinante de la solución general que haya de darse al problema, más allá

del supuesto concreto que en todo caso sí puede revelar algo a efectos de concretar la insuficiencia presupuestaria como causa económica, cuestión sobre la que volveré.

4º) los precedentes judiciales y administrativos.

Ciertamente en las opiniones que sostienen la aplicación del despido objetivo, especialmente del contemplado en la letra c) del art. 52 del ET en el ámbito de las Administraciones Públicas se señalan precedentes de aplicación del mismo, e incluso precedentes que se pueden valorar también, de aplicación de las causas similares en materia de despido colectivo admitido, en su caso, mediante las correspondientes resoluciones administrativas.

En aras a la brevedad me remito a las opiniones que citan esos precedentes<sup>6</sup>, que en todo caso no siempre son concluyentes y que han oscilado en el tiempo pues en algunos momentos la solución mayoritaria era más bien la contraria, especialmente en cuanto a la valoración de la causa económica, tal como ya expuse<sup>7</sup>.

En todo caso esos precedentes revelan que la cuestión, aunque ha cobrado actualidad, no es totalmente nueva si bien, posiblemente, al tratarse de casos aislados no había merecido una especial atención doctrinal<sup>8</sup> o jurisprudencial. Incluso los precedentes, como he dicho, no siempre son claros, en algunos casos por la falta de análisis profundo sobre la cuestión. Así, en la doctrina del Tribunal Supremo se alude a una sentencia para justificar que la causa económica se admitió con claridad y, efectivamente, hay una sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo que admite un despido, apuntando la posibilidad de que se valore la existencia de una causa económica en el ámbito del empleo público laboral a efectos de justificar una extinción<sup>9</sup>, pero, si se analiza el supuesto, se encuentra que la supuesta causa económica es que un servicio (televisión local) que atendía la entidad local con personal propio, ahora pasaba a atenderse por una mancomunidad, además de haberse acreditado que el servicio era inviable. Propiamente la causa no es, pues, económica y la mención a esa circunstancia se hace porque para oponerse al acuerdo municipal que amortiza la plaza se alega que como el servicio era gratuito no existía dimensión económica, que es lo que niega la sentencia, entendiéndose que aunque el servicio fuese gratuito se financiaba con fondos municipales.

Además la sentencia se está pronunciando exclusivamente en relación con el acuerdo municipal de amortizar la plaza, resaltando que eso es lo que se valora, pues la amortización efectiva se produjo posteriormente y sobre ella nada se resuelve, entre otras cosas porque en aras a la delimitación de la competencia judicial, el orden contencioso-administrativo no podría resolver sobre el efecto laboral que ese acuerdo de amortización podría producir.

Puede verse, así, lo poco concluyente del precedente y la confusión de planos que se produce entre las decisiones administrativas y los efectos laborales; en muchas ocasiones el orden contencioso analiza las decisiones en el ámbito estrictamente administrativo, absteniéndose de pronunciarse sobre las consecuencias laborales, lo que es correcto sin duda, pero cuanto éstas se plantean en el orden competente, el social, parecería como si la corrección formal de un acuerdo administrativo prejuzgase ya totalmente la solución que en el orden laboral debe derivarse de aquél acuerdo, como si se entendiese que el acuerdo de amortización conduce a la posibilidad, sin más, de la extinción contractual, aplicando una doctrina que nada tiene que ver al respecto como es la del Tribunal Supremo sobre los indefinidos no fijos<sup>10</sup>, en cuyo caso, conforme a esa doctrina, criticable por otro lado, la amortización de la plaza sí podría conducir a la extinción de un contrato que no pasa, según esa doctrina, de ser una especial interinidad, pero que obviamente no es extrapolable, sin más, a todos los supuestos en los

que un trabajador es fijo, habiendo obtenido su plaza mediante los correspondientes procedimientos selectivos y, por tanto, no puede ser privado de ella sin causa acreditada y sin seguirse el procedimiento adecuado para esa extinción.

En todo caso es evidente que existen precedentes que aplican judicialmente el despido objetivo, en relación con las causas que analizo, en el ámbito de las Administraciones Públicas<sup>11</sup>.

Llegados aquí podría sostenerse que la legislación laboral es aplicable a los empleados públicos laborales y que, en ese marco, también lo es en su conjunto la regulación laboral del despido objetivo.

Ahora bien el problema no es tanto la aplicación de estas normas sino si las mismas se aplican con algunos matices o restricciones o condiciones en atención al marco en el que van a desplegar sus efectos.

Una contestación rápida que indicase que la Administración cuando contrata laboralmente se somete, sin más, al ordenamiento laboral, olvidaría que son numerosos los ejemplos en los que legal o jurisprudencialmente se matiza o condiciona esa aplicación: retribuciones, legitimación negocial, salud laboral, etc. Incluso en aspectos muy relacionados con la adquisición y pérdida del empleo público esos matices existen: selección de personal, efectos de las ilegalidades en la contratación temporal, opción en el despido improcedente, etc.

Puede apuntarse, pues, que la aplicación de la legislación laboral en el ámbito del empleo público laboral cuenta con numerosas especificidades, en algún caso previstas legalmente, en otros introducidas por la jurisprudencia en interpretación de la norma y precisamente al amparo de las peculiaridades que presenta el empleo público.

No es raro que así sea si se piensa que el paradigma que se utiliza en cuanto al ámbito aplicativo de las normas laborales es la empresa privada y ésta no tiene ciertas limitaciones en su actuación, que sí afectan a las Administraciones Públicas.

Habría que examinar, pues, si también en la aplicación del despido objetivo se dan esos matices y, en general, la doctrina que se ha ocupado del tema ha aludido a algún matiz, especialmente para señalar que aunque la regulación resulte aplicable, la interpretación acerca de la existencia de la causa habilitante para el despido ha de ser más rigurosa que en el ámbito de la empresa privada, exigiendo mayor intensidad en la causa concurrente<sup>12</sup>, haciendo derivar ese mayor rigor o esa exigencia de mayor intensidad sobre todo en los derechos de terceros, en atención a un principio de eficiencia económica que lleva a considerar que aquellos servicios que resulten obligados no pueden suprimirse sobre la base de que son deficitarios y sin mayores consideraciones, pues por su propio concepto algunos de estos servicios necesariamente lo serán<sup>13</sup>.

Se rechaza así una equiparación automática entre situación deficitaria y pérdidas y además se apunta que, como el análisis de la situación deficitaria debe hacerse en el conjunto de la empresa, cuanto mayor sea la entidad afectada más rigurosa deberá ser la exigencia de la causa, lo que sin duda tiene fundamento en la mayor capacidad para asumir y gestionar una situación deficitaria.

Bien, en mi opinión, la conclusión general puede ser acertada; se podría concluir que ciertamente la aplicación de la regulación del despido objetivo, especialmente el que se ampara en la causa de la letra c) del art. 52, es aplicable a las Administraciones Públicas pero con un matiz importante, la mayor exigencia de intensidad en la causa, el mayor rigor para apreciar si concurre o no la causa y, especialmente, la no asimilación automática entre una situación de déficit presupuestario y una situación de pérdi-

das<sup>14</sup>.

Ahora bien, a lo anterior creo que se puede añadir algo más. En efecto los condicionantes que se dan en ese marco hacen muy excepcional la posible concurrencia de estas causas y desde luego las diferencian notablemente del juego que pueden tener en el ámbito privado.

En mi opinión creo que puede sostenerse que la aplicación de este despido, cuando se deba a causas económicas o a causas organizativas, es residual en la Administración, muy excepcional y reservado a “circunstancias verdaderamente especiales y extraordinarias”<sup>15</sup>, que deben analizarse además, teniendo en cuenta que estas entidades están presididas por la finalidad de atender al interés general, al servicio público y no por un ánimo de lucro<sup>16</sup>

Para poder sostener lo anterior intentaré analizar los condicionantes que pueden existir a la hora de aplicar el despido objetivo por esta causa en la Administración Pública y, posteriormente, analizaré las dos causas específicas que son más habituales: insuficiencia presupuestaria y reorganización productiva.

## **2. CONDICIONANTES A LA APLICACIÓN DEL DESPIDO OBJETIVO PREVISTO EN EL ART. 52 C) DEL ET EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En mi opinión la aplicación de este posible despido objetivo requiere tener en cuenta toda una serie de cuestiones que condicionan fuertemente su aplicación.

Esos condicionantes nacen de la configuración del funcionamiento de la propia Administración en la CE, de normas administrativas que rigen el funcionamiento de los órganos administrativos, de normas sobre la fiscalidad de la Hacienda Pública y, finalmente, de las propias normas laborales y de su comparación con las previstas en el ámbito funcional.

Analicemos esos condicionantes.

### **2.1. Condicionantes constitucionales**

Las Administraciones Públicas, por la propia finalidad de su existencia y las exigencias de funcionamiento inherentes a un Estado Social de Derecho tienen unas limitaciones en sus actuaciones que son superiores a las de una empresa privada.

Lógicamente cuando se trata de la aplicación por las Administraciones Públicas de normas pensadas para su aplicación por aquellas entidades privadas, hay que modular dicha aplicación en atención a esos límites que la Constitución impone.

En este sentido y sin duda junto a otros, en la materia que me ocupa, cobran especial interés los siguientes preceptos constitucionales:

1º) El art. 9.3 CE en cuanto garantiza el principio de legalidad, la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

2º) El art. 35.1 que garantiza el derecho al trabajo que, interpretado incluso de conformidad con las normas internacionales y comunitarias de aplicación en nuestro Es-

tado, en concreto el Convenio 158 OIT que exige una justificación del despido y garantiza el derecho a reclamar frente al mismo, el art. 30 de la Carta de derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión Europea, implica ciertamente el derecho a no ser despedido sin causa (STC 22/1981) y a que existan medios de respuesta, de reacción frente a la decisión de despedir (STC 20/1994).

3º) El art. 40.1 que, como principio rector de la política social y económica, establece que los poderes públicos realizarán una política orientada al pleno empleo. Al respecto debe tenerse en cuenta que, aunque estos principios se alegan ante los tribunales de conformidad con lo que establecen las leyes que los regulan, los mismos han de informar la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

4º) El art. 103.1 que establece que la Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con diversos principios, entre ellos el de eficiencia.

## **2.2. Condicionantes derivados de normas que regulan el funcionamiento de las Administraciones Públicas**

Al respecto me interesa resaltar como las diferentes normas que rigen las Administraciones Públicas establecen procedimientos reglados para la aprobación de las plantillas o relaciones de puestos de trabajo, a las que habrán de atenerse las decisiones que en la materia se adopten.

Además dichas decisiones, en cuanto a afecten al empleo, en el ámbito funcional, deben ser objeto de negociación obligatoria, al menos en aquello que puedan afectar a esos empleados públicos (37.1 y 37.2ª) EBEP). Lógicamente la ausencia de esa negociación conlleva la nulidad de la disposición adoptada<sup>17</sup>.

Parece que igual conclusión debe establecerse en el ámbito laboral, pues el trámite de negociación parece consustancial y previo a cualquier decisión de la Administración en la materia o, en su caso, conduciría a la necesidad de un período de consultas previo al amparo de las normas laborales.

Como ejemplo más característica de estas obligaciones procedimentales me referiré a su regulación esencial en el ámbito de las Corporaciones Locales.

En efecto, conforme al art. 22.2 TRRL:

*“Corresponden, en todo caso, al Pleno municipal en los Ayuntamientos, y a la Asamblea vecinal en el régimen de Concejo Abierto, las siguientes atribuciones:*

*e) La determinación de los recursos propios de carácter tributario; la aprobación y modificación de los presupuestos, y la disposición de gastos en materia de su competencia y la aprobación de las cuentas; todo ello de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.*

*f) La aprobación de las formas de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización.*

*g) La aceptación de la delegación de competencias hecha por otras Administraciones públicas.*

...

*i) La aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.”*

Conforme al apartado 4 del mismo art. 22 TRRL estas competencias no son delegables.

Pueden destacarse, también, otros preceptos del mismo texto legal:

- El art. 97 que obliga a que las actividades económicas se efectúen previa la existencia de una memoria económica, permitiendo además que las mismas generen beneficios para sufragar las actividades generales de la Administración que las realiza.

El art. 126 que obliga a aprobar anualmente las plantillas, respondiendo a los principios de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

El art. 138 que regula pérdida de la condición de funcionario, sin contemplan que la misma pueda perderse por la situación económica del municipio.

De la Ley 7/1985, de 2 de abril, que regula las bases del régimen local (LBRL) en aquello que sigue en vigor pueden destacarse, especialmente, los siguientes preceptos:

- El art. 26 que establece los servicios mínimos obligados que deben prestar los Ayuntamientos la forma en que pueden cooperar otras administraciones para esa prestación. El citado precepto dispone:

*“1. Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:*

*a) En todos los Municipios:*

*Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.*

*b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además:*

*Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.*

*c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además:*

*Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.*

*d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además:*

*Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.*

*2. Los Municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el número anterior cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento.*

*3. La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley.*

*4. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 40, las Comunidades Autónomas podrán cooperar con las Diputaciones Provinciales, bajo las formas y en los términos previstos en esta Ley, en la garantía del desempeño de las funciones públicas a que se refiere el apartado anterior. Asimismo, en las condiciones indicadas, las*

*Diputaciones Provinciales podrán cooperar con los entes comarcales en el marco de la legislación autonómica correspondiente”.*

- El art. 27 que permite que las Comunidades Autónomas deleguen servicios en las entidades locales, requiriendo que ello implique la atribución (transferencia) de los medios, incluidos los económicos, y siempre que ello mejore la eficacia de la gestión pública. Esas delegaciones requieren la aceptación por la entidad local correspondiente.
- El art. 90 que menciona la aprobación anual de la plantilla, a la que ya se hizo mención, en los siguientes términos:

*“1. Corresponde a cada Corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual.*

*Las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general”.*

Puede verse, pues, la obligación de que las decisiones sobre plantilla se ajusten a unos determinados requisitos, la vinculación de las mismas con el presupuesto aprobado anualmente y la existencia de unos servicios mínimos que deben prestarse y de unas condiciones para la asunción de otros servicios que no sean de competencia municipal.

### **2.3. Condicionantes derivados de normas sobre Haciendas Públicas**

Lógicamente para atender todas sus actividades las Administraciones Públicas deben obtener recursos, correspondiendo a la ley determinar los recursos que pueden obtener y como se ordenan los mismos. En este sentido la regla esencial, común en todos los casos, es la aprobación de un presupuesto anual.

Ante la imposibilidad, en aras a la brevedad, de reproducir todas las reglas al respecto me centraré de nuevo en las Corporaciones Locales y en las reglas esenciales.

Al respecto pueden señalarse las siguientes:

El art. 2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL), establece los ingresos de las corporaciones locales que son los siguientes:

- Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades Locales.
- Las participaciones en los Tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- Las subvenciones.
- Los percibidos en concepto de precios públicos.
- El producto de las operaciones de crédito.
- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- Las demás prestaciones de Derecho Público.

De estos ingresos, conviene precisar algunos conceptos:

Las figuras tributarias son 3, conforme al artículo 2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT)):

- **Impuestos:** son los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente.

- **Tasas:** son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado. Se entenderá que los servicios se prestan o las actividades se realizan en régimen de derecho público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un ente público.

- **Contribuciones especiales:** son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.

Existe una cuarta figura que permite ingresos, pero que no tiene propiamente la consideración de tributo y que es el:

- **Precio Público** (Regulado en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos). Conforme a la ley tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados (artículo 24 Ley 8/1989).

En relación con los precios públicos el artículo 25 de la Ley 8/1989 señala:

*“1. Los precios públicos se determinarán a un nivel que cubra, como mínimo, los costes económicos originados por la realización de las actividades o la prestación de los servicios o a un nivel que resulte equivalente a la utilidad derivada de los mismos. 2. Cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, podrán señalarse precios públicos que resulten inferiores a los parámetros previstos en el apartado anterior, previa adopción de las previsiones presupuestarias oportunas para la cobertura de la parte del precio subvencionada”.*

La Ley de Haciendas Locales (LHL) para los Precios Públicos señala lo siguiente:

**“Artículo 45.**

*1. El importe de los precios públicos deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada.*

*2. Cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la Entidad podrá fijar precios públicos por debajo del límite previsto en el apartado anterior. En estos casos deberán consignarse en los presupuestos de la entidad las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante si la hubiere.*

#### **Artículo 48.**

*1. El establecimiento o modificación de los precios públicos corresponderá al pleno de la corporación, sin perjuicio de sus facultades de delegación en la comisión de gobierno, conforme al artículo 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril.*

*2. Las Entidades Locales podrán atribuir a sus organismos autónomos la fijación de los precios públicos, por ella establecidos, correspondientes a los servicios a cargo de dichos organismos, salvo cuando los precios no cubran el coste de los mismos. Tal atribución podrá hacerse asimismo y en iguales términos respecto de los consorcios, a menos que otra cosa se diga en sus estatutos.*

*En ambos supuestos los organismos autónomos y los consorcios enviarán al ente local del que dependan, copia de la propuesta y del estado económico del que se desprenda que los precios públicos cubren el coste del servicio”.*

Cuanto se ha expuesto permite obtener algunas conclusiones:

- Las actividades o servicios que se sufragan mediante precios públicos (por ejemplo el uso de unas instalaciones deportivas) no deberían presentar déficits pues los precios han de comprender el coste total de la actividad o servicio, salvo que por razones de interés general como las que se han concretado se disponga lo contrario, pero adoptando entonces las decisiones presupuestarias correspondientes.

- En cuanto a las otras partidas deben, en principio, aportar recursos suficientes para lo que se concede a las Administraciones y, en concreto a la Local, cierto margen

En efecto, conforme al artículo 4 de la Ley 58/2003 General Tributaria, en materia de potestad tributaria deben tenerse en cuenta las siguientes reglas:

*“1. La potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante Ley.*

*2. Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las Leyes”.*

Por tanto los ayuntamientos pueden establecer los precios públicos que consideren, siempre que se encuadren dentro de los hechos que dan la posibilidad a su establecimiento, pero los tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales) deberán fijarse atendiendo a la reserva de ley por lo que su capacidad de acción quedará limitada a lo dispuesto en esa y otras normas, si bien existe, tal como avancé, un cierto margen de actuación.

En concreto, en cuanto a las actividades que se sufragan con tasas la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos establece para las tasas en su artículo 13 los supuestos en que pueden establecerse y señala en el artículo 19 lo siguiente:

*“2. En general y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.*

*3. Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto con cargo al cual se satisfagan”.*

Puede verse, pues, que la tasa puede cubrir el importe total del servicio o actividad, por lo que, si se han calculado correctamente, no deben producir déficit.

En general, la Ley de Haciendas Locales (LHL) viene a regular casi todos los aspectos de las tasas, impuestos y contribuciones especiales.

Para las contribuciones especiales la citada norma señala:

*“Artículo 28.*

*Constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas.*

*Artículo 29.*

*1. Tendrán la consideración de obras y servicios locales:*

*Los que realicen las Entidades Locales dentro del ámbito de sus competencias para cumplir los fines que les estén atribuidos, excepción hecha de los que aquellas ejecuten a título de dueños de sus bienes patrimoniales.*

*Los que realicen dichas entidades por haberles sido atribuidos o delegados por otras entidades públicas y aquellos cuya titularidad hayan asumido de acuerdo con la Ley.*

*Los que realicen otras entidades públicas, o los concesionarios de las mismas, con aportaciones económicas de la entidad local.*

*2. No perderán la consideración de obras o servicios locales los comprendidos en la letra a) del apartado anterior, aunque sean realizados por organismos autónomos o sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a una entidad local, por concesionarios con aportaciones de dicha entidad o por asociaciones de contribuyentes.*

*3. Las cantidades recaudadas por contribuciones especiales solo podrán destinarse a sufragar los gastos de la obra o del servicio por cuya razón se hubiesen exigido.*

*Artículo 31.*

*1. La base imponible de las contribuciones especiales esta constituida, como máximo, por el 90 % del coste que la entidad local soporte por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios.*

*2. El referido coste estará integrado por los siguientes conceptos:*

*El coste real de los trabajos parciales, de redacción de proyectos y de dirección de obras, planes y programas técnicos.*

*El importe de las obras a realizar o de los trabajos de establecimiento o ampliación de los servicios.*

*El valor de los terrenos que hubieren de ocupar permanentemente las obras o servicios, salvo que se trate de bienes de uso público, de terrenos cedidos gratuita y obligatoriamente a la entidad local, o el de inmuebles cedidos en los términos establecidos en el artículo 77 de la Ley de Patrimonio del Estado.*

*Las indemnizaciones procedentes por el derribo de construcciones, destrucción de plantaciones, obras o instalaciones, así como las que procedan a los arrendatarios de los bienes que hayan de ser derruidos u ocupados.*

*El interés del capital invertido en las obras o servicios cuando las entidades locales hubieren de apelar al crédito para financiar la porción no cubierta por contribuciones especiales o la cubierta por estas en caso de fraccionamiento general de las mismas.*

*3. El coste total presupuestado de las obras o servicios tendrá carácter de mera previsión.*

*Si el coste real fuese mayor o menor que el previsto, se tomará aquel a efectos del cálculo de las cuotas correspondientes.*

*4. Cuando se trate de obras o servicios, a que se refiere el artículo 29.1.c), o de las realizadas por concesionarios con aportaciones de la entidad local a que se refiere el apartado 2 del mismo artículo, la base imponible de las contribuciones especiales se determinará en función del importe de estas aportaciones, sin perjuicio de las que puedan imponer otras Administraciones Públicas por razón de la misma obra o servicio. En todo caso, se respetará el límite del 90 % a que se refiere el apartado primero de este artículo.*

*5. A los efectos de determinar la base imponible, se entenderá por coste soportado por la entidad la cuantía resultante de restar a la cifra del coste total el importe de las subvenciones o auxilios que la entidad local obtenga del Estado o de cualquier otra persona, o entidad pública o privada.*

*6. Si la subvención o el auxilio citados se otorgasen por un sujeto pasivo de la contribución especial, su importe se destinará primeramente a compensar la cuota de la respectiva persona o entidad. Si el valor de la subvención o auxilio excediera de dicha cuota, el exceso reducirá, a prorrata, las cuotas de los demás sujetos pasivos”.*

Puede verse, pues, que si la Entidad Local realiza obras públicas o amplía servicios públicos y al hacerlo revaloriza bienes de los particulares, puede financiar esas actuaciones con contribuciones especiales que pueden cubrir hasta el 90% del coste real de la obra, existiendo mecanismos para corregir el coste previsto si el real fuese superior.

El déficit presupuestario que pueden producir, pues, estas obras públicas o ampliaciones de servicios es mínimo, un 10% de su importe total, siempre, claro es, que las entidades locales establezcan adecuadamente estas contribuciones especiales.

En cuanto a los impuestos que puede exigir una Entidad Local, su capacidad de actuación es menor, pero no está excluida; en concreto se pueden señalar las siguientes situaciones, conforme a la ley mencionada:

#### **Impuesto sobre Bienes Inmuebles.** (Arts. 61 al 78)

**Obligatorio.** La Base Imponible va referida a Valores Catastrales y el tipo de gravamen mínimo y supletorio será el 0,4 % cuando se trate de bienes inmuebles urbanos y el 0,3 % cuando se trate de bienes inmuebles rústicos, y el máximo será el 1,10 % para los urbanos y 0,90 % para los rústicos. Entre esos márgenes se puede mover el tributo.

#### **Impuesto sobre Actividades Económicas.** (Arts. 79 al 92)

**Obligatorio.** (Hoy no lo pagan más que grandes empresas). Se permite a los ayuntamientos la fijación de coeficientes con un amplio abanico de modificación.

#### **Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.** (Arts. 93 al 100)

**Obligatorio.** El artículo 96 fija las cuotas a pagar en cada tipo de vehículo, y

añade en su punto 4 que Los Ayuntamientos podrán incrementar las cuotas fijadas en el apartado 1 de este artículo mediante la aplicación sobre las mismas de un coeficiente, el cual no podrá ser superior a 2.

#### **Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (Arts. 101 al 104)**

**Voluntario.** La base imponible del impuesto está constituida por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra, y se entiende por tal, a estos efectos, el coste de ejecución material de aquélla. El tipo de gravamen del impuesto será el fijado por cada Ayuntamiento, sin que dicho tipo pueda exceder del 4 %.

#### **Impuesto sobre el Incremento de Valor de los terrenos de Naturaleza Urbana. (Arts. 105 al 111)**

**Voluntario.** La base imponible de este impuesto está constituida por el incremento del valor de los terrenos, puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un período máximo de veinte años.

Sobre el valor del terreno en el momento del devengo, derivado de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 anteriores, se aplicará el porcentaje anual que determine cada Ayuntamiento, sin que el mismo pueda exceder de los límites siguientes:

Período de uno hasta cinco años: 3,7.

Período de hasta diez años: 3,5.

Período de hasta quince años: 3,2.

Período de hasta veinte años: 3.

El tipo de gravamen del impuesto será el fijado por cada Ayuntamiento, sin que dicho tipo pueda exceder del 30 %

Puede verse, pues, que los Ayuntamientos tienen una cierta capacidad para establecer determinados impuestos o para establecer ciertas actuaciones en los que resultan obligatorios que pueden permitir ajustar sus ingresos a sus necesidades.

En bastantes casos las insuficiencias presupuestarias pueden ser corregidas en momentos posteriores: bien recalculando los precios públicos y las tasas, si los inicialmente previstos no cubren la totalidad del coste del servicio o actividad, bien recalculando o estableciendo las contribuciones especiales con las que se sufragan ciertas obras públicas y ampliaciones de servicios, bien estableciendo impuestos posibles pero no obligatorios y que la entidad no tuviese establecidos, bien elevando los impuestos establecidos dentro de los márgenes de actuación que permite la ley.

#### **2.4. Condicionantes derivados de las normas laborales y reguladoras del empleo público**

Finalmente hay que señalar que las normas laborales regulan el despido objetivo y, si la Administración se somete a ellas, lógicamente debe reconducir las extinciones contractuales que se deban a causas económicas o a causas organizativas a las previsiones de la legislación laboral al respecto.

En este sentido, el art. 52 ET, al regular la extinción del contrato por causas objetivas, establece dos supuestos que tienen relación con la insuficiencia presupuestaria y la reorganización productiva, concretamente los supuestos regulados en las letras c) y e), que disponen que el contrato podrá extinguirse:

*“c) Cuando concorra alguna de las causas previstas en el artículo 51.1 de esta Ley y la extinción afecte a un número inferior al establecido en el mismo.*

*Los representantes de los trabajadores tendrán prioridad de permanencia en la empresa en el supuesto al que se refiere este apartado.*

*e) En el caso de contratos por tiempo indefinido concertados directamente por las Administraciones públicas o por entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de planes y programas públicos determinados, sin dotación económica estable y financiados mediante consignaciones presupuestarias o extrapresupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista, por la insuficiencia de la correspondiente consignación para el mantenimiento del contrato de trabajo de que se trate.*

*Cuando la extinción afecte a un número de trabajadores igual o superior al establecido en el artículo 51.1 de esta Ley se deberá seguir el procedimiento previsto en dicho artículo”.*

A su vez el art. 51.1 ET concreta que la extinción que regula – por tanto también la del art. 52 c) -, puede producirse en virtud de causas económicas técnicas, organizativas o de producción y, posteriormente, concreta que se entiende que existen causas económicas cuando *“de los resultados de la empresa se desprenda una situación económica negativa, en casos tales como la existencia de pérdidas actuales o previstas, o la disminución persistente de su nivel de ingresos, que puedan afectar a su viabilidad o a su capacidad de mantener el volumen de empleo. A estos efectos, la empresa tendrá que acreditar los resultados alegados y justificar que de los mismos se deduce la razonabilidad de la decisión extintiva para preservar o favorecer su posición competitiva en el mercado”.*

En relación con las causas técnicas, organizativas y productivas se concretan las mismas (cambios en medios o instrumentos, sistemas, o en la demanda de productos y servicios que se pretendan colocar en el mercado) y se concreta que la empresa deberá acreditar la razonabilidad de la medida extintiva y que se produce *“una más adecuada organización de los recursos, que favorezca su posición competitiva en el mercado o una mejor respuesta a las exigencias del mercado”.*

Puede verse la dificultad para interpretar estas causas en relación con la Administración Pública, especialmente en cuanto sus actividades esenciales están fuera del mercado, atienden al interés general y a la prestación de servicios públicos que, precisamente no es sólo que estén fuera del mercado, sino que además no se pueden medir en términos de mercado o de rentabilidad económica.

Ahora bien, cabe pensar que si la Administración puede ajustar sus problemas mediante el despido de personal laboral, también, lógicamente lo puede hacer, si el personal afectado es funcionario, no porque lo contrario fuese discriminatorio, pues la diferencia de regímenes jurídicos puede excluir que se consideren discriminatorias las diferencias entre unos y otros, sino por la propia razonabilidad de la medida y su carácter no arbitrario.

Pues bien, aquí aparecen, también, cuestiones a considerar.

Como ya se dijo, no hay una previsión específica de pérdida de la condición de funcionario por crisis de la entidad empleadora – organizativa, económica o de cualquier tipo -.

Es más, la reorganización de servicios sólo puede hacerse a través de las vías legales – principio de legalidad – y estas, en situaciones como las que analizo, son esencialmente

y sobre todo los planes de empleo que se contemplaron en una reforma de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

El reformado art. 18 de esa ley, en la medida en que siga vigente por no entrar en contradicción con el EBEP, prevé lo siguiente:

*“1. Las Administraciones Públicas podrán elaborar Planes de Empleo, referidos tanto a personal funcionario como laboral, que contendrán de forma conjunta las actuaciones a desarrollar para la óptima utilización de los recursos humanos en el ámbito a que afecten, dentro de los límites presupuestarios y de acuerdo con las directrices de política de personal.*

*Las actuaciones previstas para el personal laboral en los Planes de Empleo se desarrollarán conforme a la normativa específica del ordenamiento jurídico laboral.*

*2. Los Planes de Empleo podrán contener las siguientes previsiones y medidas:*

*a) Previsiones sobre modificación de estructuras organizativas y de puestos de trabajo.*

*b) Suspensión de incorporaciones de personal externo al ámbito afectado, tanto las derivadas de oferta de empleo como de procesos de movilidad.*

*c) Reasignación de efectivos de personal.*

*d) Establecimiento de cursos de formación y capacitación.*

*e) Autorización de concursos de provisión de puestos limitados al personal de los ámbitos que se determinen.*

*f) Medidas específicas de promoción interna.*

*g) Prestación de servicios a tiempo parcial.*

*h) Necesidades adicionales de recursos humanos que habrán de integrarse, en su caso, en la Oferta de Empleo Público.*

*i) Otras medidas que procedan en relación con los objetivos del Plan de Empleo.*

*Las Memorias justificativas de los Planes de Empleo contendrán las referencias temporales que procedan, respecto de las previsiones y medidas establecidas en los mismos.*

*3. El personal afectado por un Plan de Empleo podrá ser reasignado en otras Administraciones Públicas en los términos que establezcan los convenios que, a tal efecto, puedan suscribirse entre ellas.*

*4. Las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes serán objeto de Oferta de Empleo Público...”.*

Puede verse, pues, que no contempla una extinción de la relación de trabajo por estas causas.

Conforme al EBEP tampoco se prevé la pérdida de la condición de funcionario como consecuencia de problemas económicos o de tipo organizativo o similar en el organismo en el que se prestan servicios (art. 63 EBEP) y, en cuanto a la posible reorganización administrativa y planes de recursos humanos, tampoco se contemplan medidas extintivas entre las concretamente enumeradas (art. 60 EBEP), si bien la lista que se contiene no es exhaustiva.

En general puede verse, pues, que no se contemplan medidas de cese o extinción de la relación de los funcionarios por causas similares a las del art. 52 c) ET y ello genera dudas interpretativas acerca de la aplicación de las mismas al personal laboral.

No parece que se esté pensando en su posibilidad en la Administración, y si, por eso, no se prevén para los funcionarios, tampoco parece lógico que todo el ajuste necesario se haga recaer sobre los laborales, sobre el personal laboral.

Incluso entre las situaciones que regula la citada ley de medidas para la reforma de la función pública para los funcionarios está la de expectativa de destino y la excedencia forzosa por expectativa de destino, pero ninguna de ambas produce desvinculación del funcionario con la entidad y, además, mantiene buena parte de sus retribuciones, lo que abunda en que incluso las medidas organizativas que condujesen a la supresión de un puesto de trabajo no implicarían para el funcionario la pérdida de su condición.

Si esto es así para los funcionarios, parece que la admisión de las causas de despido objetivo previstas en el art. 52 c) ET es en principio extraña en el ámbito del empleo público y, desde luego, si no imposible sí debe ser muy excepcional.

Ello me lleva a analizar ya en concreto cómo y cuándo podrían jugar esas causas en el empleo público laboral.

### **3. MATICES A LA APLICACIÓN DE LA CAUSA DE EXTINCIÓN PREVISTA EN EL ART. 52 C) ET EN EL EMPLEO PÚBLICO LABORAL**

En mi opinión, todos los condicionantes que se han expuesto conducen a que la aplicación de las previsiones del art. 52 c) ET sean más limitadas en el empleo público laboral que en el privado.

Ya dije que en general se hablaba de una cierta aplicación restrictiva exigiendo una mayor intensidad en la causa, pero en mi opinión cabe hablar más bien de una aplicación ciertamente excepcional, aunque no imposible.

En realidad creo que pueden analizarse unos matices o limitaciones a la aplicación en general del supuesto previsto en el art. 52 c) ET y, también, unos matices o límites a la aplicación de las dos causas más habitualmente alegadas: situación económica negativa por insuficiencia presupuestaria y supresión del puesto por reorganización administrativa.

Veamos por separado ambos tipos de matices.

#### **3.1. Matices a la aplicación en general del supuesto extintivo previsto en el art. 52 c) ET**

El matiz más importante, que enlaza con la exigencia de una especial intensidad en la causa, es que en el empleo público la decisión extintiva ha de ser siempre una medida de última ratio; es decir, sólo cabrá admitirla cuando no quepa otra alternativa y esto es algo que tendrá que demostrar la entidad que pretenda acogerse a la medida.

Es cierto que se ha discutido esta conclusión<sup>18</sup> y que puede dudarse de si la misma debe aplicarse o no en el ámbito del empleo privado, pero en el ámbito público me parece que procede con claridad.

No es sólo que la aplicación de las causas del art. 52 c) ET sea, en principio y en la mayor parte de los casos, extraña en la Administración Pública y sólo pueda hacerse desde una interpretación extensiva de lo literalmente establecido en la norma legal, sino que los condicionantes constitucionales y de todo tipo a los que hice mención conducen a esa interpretación.

En efecto, la aplicación extensiva, forzando incluso la literalidad de la norma, es evidente cuando se alude a causas económicas, no tanto porque una insuficiencia presupuestaria no pudiese entrar inicialmente en el supuesto – podría asociarse a la disminución de ingresos –, cuanto porque eso por sí sólo no permite la extinción contractual.

Repárese en que el actual texto legal (art. 52 c) ET por remisión al art. 51 ET) exige expresamente que para la extinción contractual la empresa deba justificar la razonabilidad de la decisión, pero no por cualquier motivo, sino expresamente la razonabilidad *“para preservar o favorecer su posición competitiva en el mercado”*.

Se hace difícil entender cómo podría justificar esta situación una entidad pública que está fuera del mercado. En todo caso lo podría hacer cuando asuma la realización de actividades económicas no incluidas entre sus fines de prestación de servicios públicos, pero entonces tendría que demostrarse que se está en ese supuesto y además normalmente esto se hace a través de sociedades sujetas al derecho privado.

Sólo desde una aplicación muy extensiva y que olvida la literalidad de la actual exigencia legal – que no existía en la normativa anterior por lo que los precedentes que se citaron resultan aún menos concluyentes y deben reexaminarse a la luz de la actual redacción legal -, puede sostenerse la aplicación de este supuesto en el empleo público laboral.

Algo parecido hay que decir de la aplicación de las restantes causas previstas en el art. 52 c) ET, por remisión al art. 51 ET, pues también en este caso se exige que la empresa demuestre la razonabilidad de su decisión para contribuir a prevenir una evolución negativa de la misma o para mejorar una más adecuada organización de los recursos, que favorezca su posición competitiva en el mercado o dar una mejor respuesta a las exigencias de la demanda.

Nuevamente se hace difícil aplicar aquellas razones que aluden al mercado, aunque aquí ciertamente el marco aplicativo podría ser algo superior al aludirse a prevenir una evolución negativa, lo que sí podría aplicarse extensivamente en casos graves a la Administración, o a ajustarse a las exigencias de la demanda lo que en ciertas actividades, sobre todo en las sujetas a su prestación mediante precio público y en aquellos servicios no obligatorios, y más residualmente en los restantes supuestos, podría sostenerse en aras a no mantener una plantilla sobredimensionada.

Puede verse, pues, que en la mayor parte de los casos la aplicación de las causas del art. 52 c) ET se ha de hacer mediante una interpretación flexibilizadora y extensiva, lo que no puede justificarse si no es en casos extremos y de gravedad constatada.

Pero es que, además, la interdicción de la arbitrariedad, consustancial con el funcionamiento de las Administraciones Públicas y que limita el margen de actuación discrecional de las mismas, margen que sí se reconoce al empleador privado, y la obligación de los poderes públicos de realizar una política tendente al pleno empleo, unidas a la falta de previsión de causas extintivas similares en el ámbito del personal funcionario, permiten interpretar que las Administraciones no pueden privar del empleo público, incluido el laboral, sin una causa de suficiente entidad y no la hay si caben otras medidas que eviten esa pérdida del empleo.

Resulta así que cualquier otra medida: movilidad de puesto, limitación salarial, incluso búsqueda de fuentes de ingresos posibles, etc. deben resultar medidas de preferente aplicación y ello aunque no sea exigible que esa medida se instrumente a través de los planes de empleo antes mencionados.

No se ajustaría a una política tendente al pleno empleo, disminuir el empleo cuando cabían otras alternativas o, al menos, debería exigirse una justificación muy estricta de cómo esa reducción de empleo puede favorecer una política de pleno empleo.

Debería justificarse de forma muy estricta la razonabilidad de acudir a la extinción contractual cuando es una medida que ni siquiera se contempla en los planes de empleo previstos en las Administraciones Públicas. Al respecto debe comentarse que esos planes se declaran aplicables al personal laboral y en la redacción legal se afirma que las medidas previstas en los mismos se efectuarán en relación con el personal laboral de conformidad con la legislación laboral, pero eso no quiere decir que se admitan otras medidas, sino que *“las actuaciones previstas”*, esas y no otras, se realizarán sujetándose a la legislación laboral. Como ya dije entre ellas no se contemplan actuaciones extintivas y aunque, como expuse, puede entenderse que en el ámbito laboral las medidas no necesariamente se instrumentan a través de los mismos, lo cierto es que nos sirven de criterio sustancial para una interpretación sistemática, orientándonos claramente en orden a lo que se considera razonable y hasta admisible en las Administraciones Públicas.

El sometimiento pleno a la legalidad – que esto es lo que prevé -, la interdicción de la arbitrariedad y la obligación de orientar la política hacia el pleno empleo, deben llevar a la exigencia de una justificación muy estricta y que revele una situación en extremo grave para permitir una medida no contemplada entre las legalmente previstas para el reajuste de empleo en el marco concreto de las Administraciones Públicas y que no podría adoptarse, en principio, con un funcionario.

Aún más, las plantillas de los organismos públicos han sido objeto de aprobación por el órgano de gobierno respectivo; su alteración debe sujetarse a las reglas previstas y ser objeto de previa negociación, resultando, pues, imposible una decisión que les afecte sin someterse a esos trámites, pero incluso siguiendo esos trámites no es suficiente porque después la medida ha de actuarse a través de los cauces legales, en este caso los previstos para las extinciones de contratos laborales y ha de exigirse una causa concreta para esa extinción; el derecho al trabajo así lo exige, pero además esa causa en el ámbito del empleo público no permite la discrecionalidad consustancial con muchas actuaciones del empleador privado y buena prueba de ello es la eliminación de la opción en el supuesto del despido improcedente (art. 96.2 ET), que está confirmando que la Administración sólo puede acudir al despido – en cualquiera de sus variantes – ante una causa cierta y concreta y de gravedad suficiente.

En este orden cobran especial relevancia dos aspectos: la necesidad de diferenciar situaciones coyunturales de otras más prolongadas, pues las primeras no podrán justificar jamás el despido en el ámbito del empleo público y la valoración de los problemas presupuestarios no solamente desde el aspecto de los ingresos efectivamente obtenidos, sino de las posibilidades de actuación sobre esos ingresos.

No es casual al respecto que la norma prevea un supuesto específico de extinción por causas objetivas pero, precisamente, limitado al supuesto más claro en el que el empleador público no tiene capacidad de influir sobre los ingresos recibidos por proceder estos de fuentes externas (art. 52 e) ET). Es, en mi opinión, la confirmación más clara de que cuando el empleador público tiene capacidad de influir sobre el volumen de sus ingresos, la alegación de problemas presupuestarios exija comprobar la propia política de ingresos seguida por el organismo en cuestión y su capacidad de revisarla,

no pudiéndose admitir el despido cuando con sencillas y posibles actuaciones presupuestarias pueda alcanzarse una situación diferente.

Creo que todo esto justifica sobradamente que el despido al amparo del art. 52 c) ET deba aplicarse como una medida de ultima ratio en el empleo público laboral, limitado sólo a aquellos casos en los que sea manifiesto que no se está ante una situación coyuntural y en los que no se aprecie la posibilidad cierta de una solución alternativa que permitiese mantener el volumen de empleo en la entidad en cuestión, objetivo que, sin duda, debe ser preferente.

Piénsese además en la falta de eficiencia que supone reducir las prestaciones de servicios a los ciudadanos y asumir un coste de despido – que grava los presupuestos públicos - cuando ambas cosas son innecesarias, lo que difícilmente se compagina con las exigencias constitucionales de funcionamiento eficiente de las Administraciones Públicas y de servicio a los intereses generales.

Aún más, la actuación que, obviamente al reducir el empleo supone normalmente una menor prestación de servicios públicos, hay que valorarla desde la obligación de mantener unos servicios que, como se analizó, existe. Debe, pues, analizarse la repercusión sobre los mismos y, si se llegase a entender que puede haber repercusión en la prestación en grado suficiente de esos servicios obligatorios, la medida sería inadmisibile.

En fin, de nuevo estamos ante la misma conclusión. Una decisión extintiva sólo es admisible si no existen otras alternativas menos perjudiciales para el ciudadano; si las hubiese, la decisión de aplicar la más perjudicial sería arbitraria, ineficiente y no serviría al interés general, además de ser contradictoria con la orientación hacia el pleno empleo – debiendo utilizarse este principio rector como elemento interpretativo judicial y administrativo de las reglas sobre extinción contractual cuando se aplican al empleo público -.

Debe analizarse, además, si la medida extintiva, en sí misma, se justifica por la eficiencia y no tiene repercusión en la prestación suficiente de los servicios públicos a los ciudadanos y si supera el análisis de necesidad para no gravar los recursos públicos con unas indemnizaciones innecesarias. En caso contrario tampoco debería admitirse

Si lo anterior puede sostenerse en general, creo que incluso se puede concretar aún más en relación con las dos causas que más habitualmente se utilizan recientemente por las entidades públicas empleadoras, especialmente, las Corporaciones Locales para acogerse a la extinción por causas objetivas.

### **3.2. Matices a la aplicación de la causa económica**

Bien, para matizar la aplicación de la causa económica en el marco de las Administraciones Públicas, utilizaré como referencia el supuesto de las Entidades Locales si bien, como ya dije, las conclusiones al respecto son extrapolables al resto de las Administraciones, incluso con mayor facilidad pues las Comunidades Autónomas y el Estado tienen aún mayor capacidad recaudatoria.

Lo primero que hay que señalar es que toda Corporación Local ha de haber aprobado su presupuesto anual, con la plantilla concreta para ese año y con la determinación de los gastos de personal.

Ese presupuesto ha de ser equilibrado, por obligación legal, aunque puede equilibrarse provisionalmente con el recurso al crédito, pero existiendo incluso límites a la posibilidad de endeudamiento.

Aparentemente, pues, una Entidad Local no debe tener problemas de insuficiencia presupuestaria y, en ese sentido, la aplicación de la causa económica se hace difícil, además de que ciertamente la insuficiencia de ingresos tampoco equivale sin más al concepto de pérdidas<sup>19</sup>.

En todo caso cabrá aludir a una insuficiencia presupuestaria con repercusión en el empleo cuando la entidad atienda determinado servicio, no obligatorio, con fondos finalistas externos y estos disminuyan o desaparezcan en un grado tal que hagan inviable la continuidad del citado servicio, pero ese, que es el supuesto más claro de actuación de la causa económica, está contemplado específicamente en el art. 52 e) ET, como un supuesto diferenciado y en este caso de clara aplicación.

Obsérvese incluso el matiz de que el servicio que se preste sea no obligatorio, pues si fuese obligatorio, salvo exoneración expresa, la entidad local estaría obligada a prestarlo en grado suficiente y por ello, si desapareciesen ayudas externas para mantenerlo, la Corporación Local lo tendría que asumir, al menos en ese grado suficiente, con sus propios recursos presupuestarios. En este caso, la extinción debería ser objeto de una valoración adicional, para determinar si, aún con ella, el servicio obligatorio se atiende en grado suficiente; en caso contrario entiendo que el supuesto legal no resultaría aplicable, pese a la disminución o pérdida de los fondos externos finalistas.

En los demás casos el presupuesto debe proveer recursos suficientes para el mantenimiento de los servicios con la plantilla aprobada.

Ahora bien, efectivamente puede haber una situación de falta de correspondencia de los ingresos presupuestados con los que realmente se vayan obteniendo o, más excepcionalmente, de incremento de los gastos sobre los presupuestados. Esta es la situación que parece se está dando en bastantes entidades y, cuanto más pequeñas son, menos capacidad tienen de afrontar esa disminución de ingresos.

De darse esta situación la misma es coyuntural, afecta solamente al ejercicio presupuestario en cuestión porque cara al futuro las decisiones que haya que adoptar se deben valorar en el conjunto del presupuesto a aprobar para el año siguiente y en él caben diversas actuaciones, como se verá, que hacen que hasta que no se adopten o se decida sobre ellas, por ejemplo una reconsideración de las fuentes de ingresos o incluso un ajuste de los mismos a los gastos reales, no pueda predicarse de la situación que necesariamente se extienda más allá del ejercicio presupuestario en cuestión.

La conclusión al respecto es clara.

Esta situación puede justificar medidas suspensivas o de reducción de jornada, sujetas a la atención suficiente de los servicios públicos obligatorios en los términos mencionados, que podrán durar hasta que se produzca el nuevo ejercicio presupuestario, hasta que se valore el nuevo presupuesto y se decida sobre ingresos y gastos y, en su caso y si ha de reducirse actividad, la forma en que se concreta la misma.

Lo que no justifica nunca esta situación en el primer ejercicio en el que se da es la medida extintiva, pues no hay ningún argumento que permita entender, salvo supuestos muy excepcionales, a los que luego me referiré, que la situación es, no irreversible, pues no se trata de exigir eso, pero sí algo más que meramente coyuntural y limitada al ejercicio concreto en el que se da.

Juega aquí plenamente la consideración de que la Administración no puede acudir a una extinción contractual más que en aquellos casos en los que exista causa que la justifique y aquí no la habría, al menos no de momento.

Por otro lado, además de lo expuesto, hay que introducir consideraciones adicionales

porque aunque la insuficiencia presupuestaria debiera analizarse en el conjunto del presupuesto de la entidad local, no cabe olvidar que, como se analizó al aludir a los condicionantes fiscales de las Haciendas Públicas, ciertas actividades que se prestan mediante precio, tasa o contribución, no pueden ser deficitarias o solo en casos muy concretos; en esos supuestos, aunque un año pudiera errarse en el cálculo de los ingresos, sería obligado en atención a la normativa fiscal ajustar la situación para atender el coste real de la actividad.

Al respecto, ya se analizó que en las actividades que se prestan mediante precio público (por ejemplo una piscina pública), es obligado que el precio cubra el coste real, salvo que se demuestre que la Administración cubre parte de él mediante su propio presupuesto por razones de interés público, social, benéfico o cultural. ¿De dónde puede venir una insuficiencia presupuestaria en este caso? Solamente de un fallo en los cálculos sobre el precio y el coste. Eso puede suceder por dos circunstancias: un fallo en la previsión de ingresos derivado de un menor uso del servicio de lo que se esperaba o un fallo en la previsión de gastos por resultar éstos superiores a lo esperado.

Si el fallo ha estado en la previsión de gastos, no cabe acudir a medidas extintivas, pues la situación es claramente coyuntural en la medida en que es obligado actuar para corregir ese error y conseguir que la actividad prestada mediante precio público se haga de forma no deficitaria elevando el precio.

No es una opción de la Administración, es una obligación presupuestaria y por tanto no puede huir de ella.

Claro es, sería igualmente una decisión arbitraria y contraria a la legalidad presupuestaria mantener un precio artificialmente reducido alegando la cobertura de la diferencia por vía presupuestaria cuando no existe capacidad económica para ello.

Si el fallo ha estado en la previsión de uso del servicio o actividad, habrá que analizar si se actúa como se ha dicho o si la situación parece permanente y no se solventaría ni siquiera con la elevación del precio público porque esta tendría que ser de tal entidad que incidiría aún más en la falta de demanda o uso del servicio o actividad. Pero claro, esto es lo que tendría que demostrar la entidad pública que además, en esas condiciones no debería mantener el servicio, salvo que, como se dijo, pudiera asumirlo con su propio presupuesto, pero si así fuese tampoco habría razón para la extinción contractual, a salvo de que se demostrase que la falta de uso no es meramente coyuntural y que cabe la posibilidad de un mantenimiento reducido y con menos personal, algo que también debería demostrar la entidad pública.

Puede verse, pues, que cuando una actividad se presta mediante precio público, es difícil alegar causa económica para justificar una extinción. De existir insuficiencia presupuestaria no debería venir de esa actividad y por tanto sería arbitrario despedir a quienes la prestan, salvo en el excepcional supuesto mencionado.

Es más, la situación coyuntural que puede darse es incluso también compleja de admitir, al menos con duración prolongada, porque, como también se analizó, el precio público puede cambiarse en cualquier momento por el pleno e incluso por la comisión de gobierno si en ella se ha delegado.

Algo parecido puede señalarse en relación con las actividades o servicios que se prestan mediante tasas, pues en ellas es obligado que la tasa se fije tomando en consideración los costes del servicio o actividad y aunque legalmente no es obligado, como en el precio público, que se cubra con la tasa el coste total, esa es la regla general, pues incluso la norma lo que prevé es que no pueda exceder de ese coste. Sería también una decisión absolutamente arbitraria prestar un servicio mediante una tasa insufi-

ciente cuando no existe capacidad presupuestaria para asumir el déficit que eso produzca.

Nuevamente aquí el error en el cálculo de la tasa debe ser rectificado y por tanto la insuficiencia presupuestaria que se produzca sería meramente coyuntural.

En cuanto a las obras públicas o ampliaciones de servicios realizadas, las mismas pueden cubrirse en los supuestos ya mencionados mediante contribuciones especiales; es cierto que no es obligado establecerlas, pero, si se detecta una situación de insuficiencia presupuestaria, es claro que para sufragar las obras públicas o ampliaciones de servicios del ejercicio siguiente la corporación tiene un medio que le puede generar suficientes ingresos, el establecimiento de contribuciones especiales, que por ley pueden cubrir hasta el 90% del coste total de las obras públicas o ampliaciones de servicios en los casos indicados, incluso pudiendo ser ajustadas si se produjese un sobrecoste.

No puede, pues, predicarse una insuficiencia presupuestaria derivada, por ejemplo, de la política de inversiones en obras públicas que exceda de la mera coyunturalidad si aún no se ha decidido si el siguiente año se utilizará esta figura tributaria en los casos en que sea admisible.

Será cuando se elabore un presupuesto ya detectada la insuficiencia presupuestaria cuando puede valorarse si la misma tiene una cierta permanencia que justifique medidas más intensas que las meramente coyunturales – que en el plano laboral se convertirían, en su caso, en un expediente de suspensión contractual o reducción de jornada -.

En todo caso, incluso cuando se elabore ese nuevo presupuesto habrá que convenir en que no parece que sea de recibo una actuación que genere una insuficiencia presupuestaria derivada de la realización de obras públicas o ampliaciones de servicios si, en los casos en que es posible, se renuncia a financiarlas mediante contribuciones especiales. En todo caso, esta actuación deberá requerir una explicación y una justificación muy clara de la razón de renunciar a un ingreso fácil, absolutamente legal y proporcional por la propia razón de ser de la contribución especial (revalorización de los bienes propiedad del contribuyente), cuando esa renuncia motiva un perjuicio tan intenso a otros ciudadanos como es la privación de su empleo. ¿Es ésta decisión coherente con el derecho al trabajo, con el principio de eficiencia, con la interdicción de la arbitrariedad, etc.? Se me hace difícil admitirlo.

Finalmente, en cuanto a la parte del presupuesto que se financia mediante los impuestos, es claro que, nuevamente, pueden existir desfases presupuestarios un primer año, al presupuestarse unas recaudaciones que luego en la realidad se produjesen en términos inferiores a los presupuestados, pero también esa es en principio una situación coyuntural, pues en el nuevo presupuesto la entidad puede reconsiderar los márgenes de actuación que tienen en materia impositiva. Ya se analizó que la legislación presupuestaria permite a las Entidades Locales un margen de actuación, bien aplicando ciertos impuestos voluntarios, bien permitiendo en los obligatorios un margen de decisión de estas entidades para establecer, según los casos: las bases imponibles, generalmente fijando un máximo; los tipos impositivos, generalmente también con un máximo; o un coeficiente de recargo sobre las cuotas a percibir, generalmente también con un máximo.

Si una Entidad Local no ha utilizado al máximo su capacidad de generar ingresos, la insuficiencia presupuestaria del primer año será meramente coyuntural, salvo que pudiera demostrarse que incluso utilizando al máximo la capacidad de actuación sobre la recaudación, seguiría produciéndose la insuficiencia presupuestaria, algo que nue-

vamente debería probar la entidad pública y que, de darse, podría justificar esa aplicación excepcional de la causa extintiva.

Si no es así y lo normal es que no lo sea, porque los márgenes de actuación son bastante amplios, no podrá decirse que existe una insuficiencia presupuestaria que exceda de la mera coyunturalidad, al menos hasta que no se aprueba el siguiente presupuesto una vez detectada la insuficiencia de ingresos para atender los gastos reales.

Puede verse, pues, que inicialmente la insuficiencia presupuestaria puede justificar – y no siempre – medidas temporales, pero no desde luego definitivas.

Incluso la insuficiencia presupuestaria nunca puede ser causa de extinción contractual en atención a razones económicas cuando la actividad en la que el empleado preste servicios esté sujeta a pago de los usuarios, bien en forma de precio público o bien en forma de tasa, pues en ambos casos debe tenderse a cubrir el servicio real. Podrá argumentarse un insuficiente nivel de exigencia del servicio o actividad, pero ello, salvo supuestos extremos, deberá justificarse a posteriori, no puede anticiparse que así será y, además, propiamente eso no sería causa económica

En los puestos de trabajo destinados a la realización de obras públicas – o en servicios ampliados - la insuficiencia presupuestaria no podrá tampoco devenir en definitiva si se renuncia a imponer contribuciones especiales y no existe una razón lógica para ello. Estaríamos ante una insuficiencia provocada por la propia entidad en una actuación absolutamente arbitraria, al mantener unas actuaciones sin capacidad para financiarlas y sin acudir a los medios que le da la ley para la financiación de las mismas. Mucho menos puede repercutir la insuficiencia presupuestaria así provocada sobre otros puestos de trabajo distintos, pues entonces la arbitrariedad aún sería mayor, al mantenerse una actividad deficitaria, con déficit artificial, y con efectos negativos sobre otros ciudadanos a los que se privaría sin razón lógica para ello del empleo público.

Finalmente, en cuanto a la insuficiencia presupuestaria derivada de un insuficiente nivel de ingresos impositivos, si la entidad pública mantiene su nivel de recaudación artificialmente bajo, lo que desde luego no se justifica por razones de funcionamiento y eficiencia administrativa, sino por otras razones menos defendibles – por ejemplo electorales -, salvo que se demuestre una razón extraordinaria y extrema que así lo justifique, la renuncia a ingresos posibles, legales y que en buena lógica la eficiencia administrativa exige obtener, ha de llevar a la consideración de que la insuficiencia presupuestaria es artificial, provocada por la propia entidad pública y, por tanto, en absoluto es equiparable a las situaciones que dan lugar al despido económico. Piénsese que es una situación absolutamente equiparable a la empresa que vende a un precio por debajo de los costes y del precio del mercado, pese a que podría vender fácilmente a precio de mercado y éste cubriría los costes, y luego pretende argumentar las pérdidas que esa conducta le ocasiona para despedir trabajadores. No creo que nadie admitiese este despido en el ámbito privado ¿por qué justificarlo, pues, en el ámbito público si existe un general convencimiento de que incluso la causa ha de ser más intensa que en el ámbito privado?

Es más esa conducta sería absolutamente inadmisibles cuando produjese una supresión o prestación insuficiente, que cabría calificar de arbitraria, de servicios públicos y desde luego aún más arbitraria y legalmente inadmisibles en cuanto afectase al nivel suficiente de prestación de servicios públicos obligatorios para la entidad en cuestión.

Es cierto que caben situaciones extremas, bien porque las entidades hayan llegado al máximo de actuación posible en materia de recaudación o porque existan razones ex-

cepcionales que impidan llegar a ese máximo – que se me antojan difíciles de justificar -, y que, como es cierto que las entidades públicas no tienen una capacidad fiscal ilimitada, justifiquen de forma extraordinaria un despido económico, pero de ahí a admitir que éste se produzca artificialmente cuando las entidades públicas en situación de insuficiencia presupuestaria renuncien a ingresos obligados o que, aunque no sean obligados, son plenamente legales y fáciles de establecer y sin que exista razón lógica para justificar esa renuncia, media un abismo, precisamente el que lleva a considerar que el despido objetivo por causa económica no es, es cierto, absolutamente imposible en el marco de las entidades públicas, pero si ciertamente excepcional y debe ser de uso residual frente a otras alternativas, no ya en los términos de medidas laborales alternativas que serían de preferente aplicación como ya expuse (contención del gasto mediante medidas salariales, reorganización de servicios sin recurrir a extinciones, medidas coyunturales – suspensión contractual o reducción de jornada), sino también frente a las actuaciones obligadas o posibles en materia de recaudación que evitan destrucción innecesaria de empleo y merma de prestación de servicios.

La conclusión me parece evidente, si el conjunto de causas previstas en el art. 52 c) del ET es de aplicación excepcional en el ámbito del empleo público, la mayor excepcionalidad se ha de dar en la causa económica, que muy difícilmente puede equipararse a una situación de pérdidas, que generalmente se presenta como meramente coyuntural, y que, normalmente, cuando se expresa en forma de insuficiencia presupuestaria tiene mecanismos de solución que han de ser de preferente aplicación.

### **3.3. Matices a la aplicación de la causa organizativa derivada de la reestructuración de servicios**

En principio parece evidente que, en el marco de sus competencias, una entidad pública puede reorganizar sus servicios y ello puede llevar a decisiones en orden a la amortización de determinados puestos en la plantilla como consecuencia de no ser necesarios los mismos.

Lógicamente, así, la reestructuración organizativa puede derivar en unos despidos por causas objetivas.

Ahora bien, al respecto conviene matizar varias cuestiones, incluso una con carácter previo y absolutamente lógica; si estamos hablando de introducir modificaciones en la plantilla, parece necesario que ésta se haya aprobado en la correspondiente relación de puestos de trabajo o en la confección anual del presupuesto en los términos que ya se analizaron; si no fuese así se hace difícil valorar la razonabilidad de la medida reorganizadora y, en mi opinión, ello sería motivo para rechazarla, exigiendo que, primero, se concrete la plantilla del organismo.

En cuanto a las restantes cuestiones a matizar, la primera es que una Administración no puede decidir sin otras razones suprimir servicios que ofrecía y, desde luego, no puede dejar de ofrecer en nivel suficiente, salvo en los casos y con los trámites legalmente establecidos, de aquellos servicios que le resultan obligados. Una decisión inmotivada, injustificada, de dejar de ofrecer unos servicios con demanda social y a costa de disminuir el empleo público sería arbitraria y contraria a la eficiencia exigible en el funcionamiento administrativo.

Es más, si esa medida va a repercutir en materia de extinciones contractuales, no basta con la decisión de amortizar servicios o puestos en la plantilla, incluso aunque esa decisión en el plano administrativo se haya adoptado de manera formalmente correcta – y previa negociación colectiva -. En efecto, posteriormente la Administración

en la extinción contractual se ha de ajustar a los trámites laborales pertinentes, en su caso los previstos para las extinciones por causas objetivas, y en ellos habrá de demostrar, en los términos, que ya se indicaron que existen razones, distintas de la mera voluntad del ente público, para extinguir esos contratos<sup>20</sup>.

La amortización del puesto o servicio es así un presupuesto imprescindible, pero no suficiente para admitir de por sí la extinción contractual, sino que ha de comprobarse si la misma se ajusta a los términos laborales en los que se admite su procedencia<sup>21</sup>.

Esta exigencia de razones objetivas, en ese marco de despido nos movemos, es predicable, tanto de los servicios que presta una Administración como propios, como de los que asume por cuenta de otra Administración, especialmente en el ámbito local, pues ya se analizó que los mismos se asumen voluntariamente y mediante el correspondiente convenio que ha de conllevar las transferencias económicas correspondientes, lo que por cierto y dicho sea a efectos de la causa antes analizada, limita también la alegación de la insuficiencia presupuestaria en relación con ellos.

El rechazo de la supresión de puestos y consiguiente extinción contractual en relación con la persona que los ocupaba sin ajustarse a los condicionantes de la legislación laboral, se aprecia claramente en supuestos en los que se externalizan servicios que antes ofrecía la propia administración<sup>22</sup>; en estos casos, de acudir a la extinción por causa organizativa, debe recordarse la jurisprudencia laboral que señala que esa admisión exige una presencia de dificultades actual, problemas perceptibles y objetivables, de tal manera que la amortización de los puestos de trabajo reacciona frente a dificultades ya actualizadas y acreditadas y no frente a hipótesis o proyectos de mejora, iniciativas o anticipaciones del empleador, que justificarían otras medidas pero no el despido objetivo, sin que la mera decisión de externalizar un servicio no basada en otras dificultades o problemas constituya al respecto causa suficiente<sup>23</sup>.

Lo mismo puede señalarse, en general, de cualquier otra reorganización de servicios o amortización de puestos.

Corresponderá, pues, a la entidad empleadora demostrar que la reorganización solventa esas dificultades o, en todo caso, que el puesto era superfluo por haber cesado determinada actividad como consecuencia de acontecimientos distintos a la simple decisión inmotivada de la propia entidad<sup>24</sup>.

No es descartable que la reorganización venga dada por una escasa demanda de un determinado servicio o actividad, aunque más propiamente entonces estaríamos ante causa productiva<sup>25</sup>; en todo caso esa circunstancia deberá ser probada por la entidad pública y, sobre todo, deberá demostrarse que en este caso, como en los precedentes, ni caben medidas alternativas, que serían de preferente aplicación, ni estamos ante una situación meramente coyuntural que justificaría medidas temporales, pero no definitivas como la extinción contractual.

Lógicamente, si la reorganización se ampara en dificultades económicas, lo que muchas veces ocurre, presentándose unidas ambas causas, cabe remitirse a cuanto antes se expuso.

Se aprecia así que nunca la mera reorganización de servicios justifica sin más, sin alegar y probar otras razones, una extinción por causas objetiva, ni siquiera aunque se haya formalmente aprobado la supresión de puestos en la plantilla del organismo, lo que salvo, en los supuestos de interinidad, no justifica la extinción contractual, sujeta a las razones laborales que la permiten.

## Conclusiones

En resumen de cuanto se ha expuesto, creo que puede apreciarse, pues, que la el despido objetivo por causas económicas y organizativas no es imposible en el marco del empleo público laboral, pero si muy residual y utilizable excepcionalmente, más aún si la causa alegada es económica, sin que pueda asociarse directamente la insuficiencia presupuestaria a la situación de pérdidas y sin que la mera voluntad de ofrecer o no, o de reorganizar o no unos servicios o actividades, se convierta en causa para la extinción contractual, por mucho que desde el ámbito administrativo dicha decisión se haya adoptado de manera formalmente correcta.

La intensidad de la causa ha de ser ponderada en función de cuanto se ha expuesto y las exigencias probatorias a la Administración me parece que han de ser superiores a las que en muchos casos se producen, porque los perfiles de estas situaciones son más complejos de lo que aparentan o se percibe. ◆

## NOTAS

<sup>1</sup> Me refiero, especialmente, al artículo publicado por Cruz Villalón, J. “Los expedientes de regulación de empleo en las Administraciones Públicas”, publicado en la *Revista de Derecho de Social*, nº 49/2010, páginas 17 y siguientes.

También existen otras aportaciones a las que luego me referiré muy valiosas, pero en mi opinión, la citada, aunque mis conclusiones sean algo más restrictivas, entiendo que evidencia una vez más la capacidad de análisis del autor que centra el problema y muestra todas las aristas del mismo. En muchos aspectos del análisis que debe hacerse, y no sólo cuando expresamente lo cite, remito a ese análisis.

Otra aportación más extensa y relativa a todas las causas de extinción en las Administraciones Públicas Locales, a la que expresamente remito en general, es la de Vivero Serrano, J. B. “Extinción del contrato de trabajo”, en AA.VV. (Cardenal Carro, M. y Sempere Navarro, A. V. directores) *El personal laboral al servicio de las corporaciones locales*, La Ley, Madrid, 2010, págs. 1093-1218.

<sup>2</sup> Sin ánimo exhaustivo, así lo han sostenido en relación con el despido por causas objetivas, además del ya citado Cruz Villalón, J. “Los expedientes de regulación de empleo en las Administraciones Públicas”, op. cit. y entre otros, Boltaina Bosch, X., en diferentes obras de las que, por ejemplo, puede citarse *El personal laboral de las corporaciones locales después del Estatuto básico del empleado público*, CEMICAL, Barcelona, 2010, especialmente págs. 104 y siguientes, Benloch Sanz, P. “Notas acerca de la utilización del despido objetivo por una Administración Pública”, *Aranzadi Social*, 2001 (se utiliza la versión westlaw, BIB 2001/1571), AA.VV. *Empleado Público 2010-2011*, Francis Lefebvre, Madrid, 2010, páginas 421 y siguientes, etc.

Un análisis amplio que sostiene lo mismo, en concreto en relación con el personal laboral en las Administraciones Locales, es el ya citado de Vivero Serrano, J.B. “Extinción del contrato de trabajo”, op. cit. pág. 1093 y siguientes.

<sup>3</sup> Cruz Villalón, J. “Los expedientes de regulación de empleo en las Administraciones Públicas”, op. cit. págs. 23 y 24, que apunta incluso que aunque se concluyese que el empleo público está excluido de la aplicación del art. 51 ET ello llevaría a que procedería, entonces, el despido individual del art. 52 ET por esas mismas causas, si bien esto me suscita dudas por la identidad de causas a la que ya me referí.

<sup>4</sup> Al respecto Arias Domínguez, A. “La insuficiencia presupuestaria de las Administraciones Públicas o Entidades sin ánimo de lucro contratantes como causa de despido objetivo”, *Aranzadi Social*, nº 6, 2005 (se cita en la versión de la base westlaw, BIB 2005/1166) y Boltaina Bosch, X. “La extinción de los contratos de trabajo en la Administración Pública por insuficiencia de consignaciones presupuestarias o extrapresupuestarias”, *Temas Laborales*, nº 65, 2002.

<sup>5</sup> En relación con la situación de aquellos años, véase Arias Domínguez, A. “La insuficiencia presupuestaria de las Administraciones Públicas o Entidades sin ánimo de lucro contratantes como causa de despido objetivo”, op. cit. pág. 8.

<sup>6</sup> Los precedentes de la doctrina judicial, pues propiamente jurisprudencia no existe, pueden encontrarse

en cuantía suficiente en Cruz Villalón, J. “Los expedientes de regulación de empleo en las Administraciones Públicas”, op. cit. y Vivero Serrano, J. B. “Extinción del contrato de trabajo”, op. cit.; también algunos precedentes de doctrina judicial y la cita de resoluciones administrativas en materia de despido colectivo pueden encontrarse en Boltaina Bosch, X., *El personal laboral de las corporaciones locales después del Estatuto básico del empleado público*, op. cit. especialmente págs. 104 y siguientes, concretamente en la nota 193 refleja diversos supuestos de expedientes de regulación de empleo tramitados por entidades locales.

<sup>7</sup> Al respecto, con cita de las sentencias que en aquél momento se producían Cordero Saavedra, L. *Régimen de trabajo en las Administraciones Públicas*, Laborum, Murcia, 2003, especialmente pág. 233.

<sup>8</sup> Aunque alguna doctrina se ocupó pronto de la cuestión, pudiendo reseñarse además de las más recientes que se citan, la aproximación de Goerlich Peset, J. M<sup>a</sup>. y Nores Torres, L. E. “Reestructuraciones de plantillas en los entes locales: un nuevo supuesto de dudosa aplicación del Derecho del Trabajo en la Administración Pública”, *Justicia Laboral*, núm. 4, 2000, págs. 5 y siguientes, apuntando ya algunas dudas y cuestiones al respecto, si bien optando por la posible aplicación, al entender que las razones en contrario no son concluyentes.

<sup>9</sup> STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 11 de octubre de 2005, Rec. 5611/99.

<sup>10</sup> Como se sabe el EBEP ha diferenciado entre personal fijo, de duración indefinida y temporal, pero en alguna sentencia se alude al personal indefinido y me queda la duda de si se está haciendo alusión al mismo en sentido técnico-jurídico o no. Véase un ejemplo en STSJ (Comunidad Valenciana) de 8 de junio de 2010, Rec. 902/10, JUR 405310, sentencia que puede entenderse, pues aplica la solución jurisprudencial a la que me referí, si se refiere al personal indefinido pero no fijo, pero no si no es así.

<sup>11</sup> Solamente a título de ejemplo, SSTSJ Granada de 10 de diciembre de 2008, Rec. 2528; Aragón de 30 de septiembre de 2004, Rec. 896; Comunidad Valenciana de 26 de abril de 2010, Rec. 178, y otras muchas citadas en las obras que se han ocupado de la cuestión que aparecen citadas en este análisis y a las que me remito.

<sup>12</sup> Por todos, Cruz Villalón, J. “Los expedientes de regulación de empleo en las Administraciones Públicas”, op. cit. pág. 34 y Boltaina Bosch, X., *El personal laboral de las corporaciones locales después del Estatuto básico del empleado público*, op. cit. pág. 107 – en referencia sobre todo a lo que cabe deducir de la doctrina judicial – y, también en un análisis de las resoluciones judiciales, Benlloch Sanz, P. “Notas acerca de la utilización del despido objetivo por una Administración Pública”, op. cit. págs. 3 y 4. Esa es, igualmente, la conclusión general que se extrae de los comentarios de Vivero Serrano, J. B. “Extinción del contrato de trabajo”, op. cit.

<sup>13</sup> Al respecto Cruz Villalón, J. “Los expedientes de regulación de empleo en las Administraciones Públicas”, op. cit. págs. 34 y siguientes.

<sup>14</sup> Véase también Cruz Villalón, J. “Los expedientes de regulación de empleo en las Administraciones Públicas”, op. cit. págs. 34 y 35.

<sup>15</sup> STSJ Cataluña de 9 de marzo de 1999, AS 384.

<sup>16</sup> Como razona STSJ Aragón de 8 de mayo de 1999, Rec. 247/99, AS 1483

<sup>17</sup> Sólo a título de ejemplo STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 20 de Octubre de 2008, RJ 7800. Existe al respecto numerosa jurisprudencia y doctrina judicial en el ámbito contencioso-administrativo.

<sup>18</sup> Con matices véase Cruz Villalón, J. “Los expedientes de regulación de empleo en las Administraciones Públicas”, op. cit. pág. 32, señalando que sería más bien una conclusión “de lege ferenda”.

<sup>19</sup> Como razona con total acierto STSJ Madrid de 12 de febrero de 2010, Rec. 6306/09, JUR 133984.

<sup>20</sup> Al respecto es concluyente Vivero Serrano, J. B. “Extinción del contrato de trabajo”, op. cit. págs. 1089 y siguientes cuando aborda el supuesto, insistiendo en que no es suficiente la corrección formal en el ámbito administrativo de la modificación de la plantilla, pues debe concurrir también un supuesto de extinción admitido por la legislación laboral.

<sup>21</sup> Por ejemplo STSJ Galicia de 13 de marzo de 2009, Rec. 72/09, AS 175/2010.

<sup>22</sup> Al respecto es clara en cuanto a la obligación de subrogación o, en su caso, a la actuación si hay causa para ello mediante el correspondiente despido objetivo, STSJ Madrid de 11 de octubre de 2010, Rec. 2588/10, JUR 414982.

<sup>23</sup> Véase esta doctrina en STS de 21 de julio de 2003, Rec. 4454/2002; 17 de mayo de 2005, Rec. 2363/2004; 10 de mayo de 2006, Rec. 725/2005; 31 de mayo de 2006, Rec. 49/2005; 11 de octubre de 2006, Rec. 3148/2004; 23 de enero de 2008, Rec. 1757/2007, etc.

<sup>24</sup> Como en el supuesto contemplado en STSJ Comunidad Valenciana de 26 de abril de 2010, Rec. 178/10, JUR 277803, en el que se mezclan razones económicas y organizativas para aceptar la amortización de un puesto de trabajo, pero lo relevante es que el mismo devenía innecesario al haberse prohibido, por otra administración, unas acampadas en las zonas a cuyo cuidado y atención se destinaba al trabajador despedido.

<sup>25</sup> Precisamente los supuestos más típicos de aplicación de estas causas empresariales, distintas de la económica, que ha apuntado la doctrina son la supresión de servicios por escasa demanda o por imperativos legales. Al respecto Goerlich Peset, J. M<sup>a</sup> y Nores Torre, E. “Reestructuración de plantillas en los entes locales: un nuevo supuesto de dudosa aplicación del Derecho del Trabajo en las Administración Pública”, op. cit. pág. 16.