

El personal laboral de las entidades locales tras la LRSAL¹

FERNANDO GARCÍA RUBIO

*Profesor titular de Derecho Administrativo
en la Universidad Rey Juan Carlos*

1. **Introducción**
2. **Las grandes variaciones de la LRSAL en materia laboral**
 - 2.1. Consideración como excepcional del personal laboral
 - 2.2. La aprobación de la masa salarial
3. **Naturaleza jurídica de la relación laboral de las entidades locales**
4. **Tipos de relaciones laborales en las entidades locales**
5. **Características de las relaciones laborales en las corporaciones locales**
 - 5.1. Marco general
 - 5.2. Movilidad geográfica y funcional
 - 5.3. La presencia de empresas de trabajo temporal
6. **Las subrogaciones de relaciones laborales de contratados de servicios públicos**
7. **La extinción de la relación laboral pública**
8. **Conclusiones**

Resumen

Con el presente trabajo se pretende realizar una aproximación al régimen jurídico del personal de carácter laboral al servicio de las corporaciones locales, tras la reforma operada en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, con la opción definitiva por la relación de servicio funcionarial y la obligación de aprobar la masa salarial total en los términos de estabilidad presupuestaria.

Artículo recibido el 22/01/2015; aceptado el 14/02/2015.

1. Este artículo es la plasmación por escrito de las reflexiones realizadas en el II Foro Local organizado por la AEPDA y la FDYGL, en Toledo, los días 12 y 13 de diciembre de 2014.

Igualmente se estudian las consecuencias de la crisis en la materia, y así la sucesión de empresas y la subrogación de trabajadores, los despidos y ERE, etc.

Palabras clave: *reforma local; personal laboral; Tribunal Constitucional; Estatuto de los Trabajadores; masa salarial; despido; movilidad geográfica y funcional; retribuciones; extinción de la relación; estabilidad presupuestaria y subrogación.*

The labor personnel of local governments after the Law on rationalization and sustainability of local governments

Abstract

This article studies the legal regime of the labor personnel of local governments after the reform carried out by Law 27/2013, of 27 December, on rationalization and sustainability of local governments. This reform bolstered the civil servant-official category instead of the labor personnel and obliged to approve the salaries according to the stability budget principle.

At the same time, the article analyses the consequences of the economic and financial crisis on this subject, as well as the business succession and the subrogation of employees, dismissals, collective dismissals, etc.

Keywords: local reform; labor personnel; Constitutional Court; Law of Statute of Workers; salaries; dismissal; geographic and functional mobility; extinction of contract; budget stability; subrogation.

1

Introducción

Una de las finalidades más importantes que el propio preámbulo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre², recoge como fundamento de su necesidad, es

2. La Ley ha sido objeto de diversos estudios, y así, por orden cronológico, SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014; CARRILLO DONAIRE, J. A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley-El Consultor, 2014; y QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), *La reforma del régimen local. Comentario a la*

la incidencia en la garantía de las determinaciones organizativas municipales y de las entidades locales en general con respecto al marco de estabilidad presupuestaria³. En ese sentido, dentro de la organización, podemos destacar los aspectos presupuestarios o financieros, ampliamente tratados por la Ley, y, en lo no referido a ella, por el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales 2/2004, que también es modificado por la citada Ley de racionalización y sostenibilidad; los aspectos vinculados a los bienes públicos, que, salvo la pequeña cuestión de la posibilidad de enajenación del patrimonio municipal del suelo para los municipios incursos en planes económico-financieros, o planes de ajustes, no son abordados por la LRSAL; y, en tercer lugar, tal y como recoge el profesor Cosculluela Montaner⁴, los medios humanos.

En el ámbito de las entidades locales, los medios humanos se configuran por la dualidad del personal al servicio de las Administraciones Públicas municipales, provinciales y supramunicipales de todo tipo, y por los cargos electos de cada una de ellas, ya sean concejales, diputados provinciales, consejeros de cabildos o *consellers* insulares, que tienen su régimen particular recogido en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General 5/1985, de 16 de junio, y su estatuto particular en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, que la propia Ley de racionalización modifica.

En ese sentido, la dualidad personal al servicio de las Administraciones Públicas-cargos electos es igualmente abordada en el aspecto de la reforma, pretendiendo una “racionalización” que introduzca criterios de reducción del gasto público, especialmente en lo referido a las retribuciones o número de personal y en concreto un tipo de personal específico, que es el personal eventual.

Por tanto, con carácter general distinguiendo entre autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas, esto es, el directamente

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, Tirant lo Blanch, 2014. Igualmente, MELLADO RUIZ, L., *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma local?*, CEMCI, 2014; y MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, 2014.

3. Al respecto de dicha reforma, *vid.* BASSOLS COMA, M., “La reforma del artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el proceso parlamentario de elaboración de la reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 155, págs. 21 a 41, julio-septiembre de 2012; y ESTEVE PARDO, M.ª L., “El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los Gobiernos locales”, en FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, 2013, págs. 153 a 172.

4. COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, 25.ª edición, Thomson-Civitas, 2014, pág. 141.

sometido al Estatuto Básico del Empleado Público, lo que se ha conocido bajo el concepto de empleados públicos, se abordan las reformas recogidas en la Ley, que a continuación pasamos a analizar en un solo colectivo de los afectados, que es por el contrario el más común en nuestra sociedad y aún el mayoritario dentro del conjunto del personal al servicio de las corporaciones locales, junto a los eventuales, directivos y funcionarios: el personal laboral.

2

Las grandes variaciones de la LRSAL en materia laboral

2.1

Consideración como excepcional del personal laboral

Tras todo este tipo de personal, la última gran categoría que aborda la Ley de racionalización y sostenibilidad, y que lógicamente integra el conjunto de los medios humanos de las entidades locales, es la referida al indicado personal laboral.

En primer lugar debemos reseñar que el artículo 92, en relación con el 89 LRBRL, establece, como no podía ser menos, al amparo de la doctrina del Tribunal Constitucional, pese a la continua laboralización de la Administración Pública y la desnaturalización, en nuestra opinión, que del modelo constitucional hizo el EBEP, una opción por la prestación general por medio de funcionarios de los servicios y funciones en las entidades locales, dejando la existencia de personal laboral a una situación excepcional.

Por tanto se hace necesario analizar ese modelo de empleo público y el encuadramiento de las relaciones laborales en dicho marco, tanto en el ámbito del conjunto de las Administraciones Públicas como en el aspecto específico de las corporaciones locales.

Pero, en nuestra opinión, la mayor determinación reseñable de la LRSAL con respecto al personal laboral de las entidades locales es la clara opción que el legislador realiza por la modalidad de relación de servicios funcional, puesto que la STC 99/1987, de 11 de junio, ya resaltó el carácter excepcional de la naturaleza laboral en las relaciones de servicios de empleo con las Administraciones Públicas; de hecho, esa determinación hizo que se reformara la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, mediante la Ley 23/1988.

De hecho, el Alto Tribunal determinó, en el fundamento jurídico 3 d) de esta sentencia, una doctrina que reitera la STC 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5; así:

El art. 15 se refiere a las “relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado”, debiendo circunscribirse su impugnación al último inciso del apartado 1.º de este precepto, donde se encomienda al Ministerio de la Presidencia determinar los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo, “debiendo especificarse aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos”. Para los recurrentes la redacción y sentido de esta norma debiera ser contraria, si se tiene en cuenta que, en principio, todos los puestos de la Administración Pública deben ser desempeñados por funcionarios, constituyendo una excepción su provisión por quienes no tengan tal condición. Por lo mismo, la norma impugnada habría contrariado los principios constitucionales de mérito y capacidad en el acceso a la función pública (art. 103.3).

Teniendo ahora en cuenta lo antes observado sobre el ámbito objetivo de la reserva de ley introducida por el art. 103.3 de la Constitución, esta impugnación ha de ser estimada. Se decía que, en mérito de tal reserva, corresponde solo a la ley la regulación del modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues no otra cosa se desprende de la opción genérica de la Constitución (arts. 103.3 y 149.1.18) en favor de un régimen estatutario para los servidores públicos y de la consiguiente exigencia de que las normas que permitan excepcionar tal provisión constitucional sean dispuestas por el legislador, garantizándose, de este modo, una efectiva sujeción de los órganos administrativos, a la hora de decidir qué puestos concretos de trabajo puedan ser cubiertos por quienes no posean la condición de funcionario. No se hizo así, como se ve, en el último inciso del art. 15.1 que ahora se examina. Este apoderamiento indeterminado que la Ley confería al Ministerio de la Presidencia, a efectos de especificar cuáles sean los puestos de trabajo que deban quedar reservados a funcionarios públicos, entraña una patente conculcación de la reserva de ley establecida en el art. 103.3 de la Constitución y, de este modo, una plena renuncia del legislador a su tarea de establecer en este punto, ciertamente crucial para la estructura de las Administraciones Públicas y de la propia función pública, condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración. Tal necesario encuadramiento legislativo de las decisiones de quienes hayan de aplicar o desarrollar las propias normas de la Ley no viene

dado en este precepto, desde luego, por su mención, como pretendido criterio para las decisiones sobre esta reserva de puestos de trabajo, a “la naturaleza de su contenido” propio, imprecisa referencia que no vincula efectivamente a la decisión administrativa. Este último inciso del art. 15.1 (“debiendo especificar aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos”) es inconstitucional y ha de ser declarado nulo.

No obstante esa doctrina del alto intérprete de la Carta Magna, lo cierto es que tanto antes, bajo la regulación general de la Ley de funcionarios civiles del Estado⁵, aprobada por Decreto 315/1964, y del Reglamento de funcionarios de las corporaciones locales, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952, como con posterioridad, especialmente con el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2012, de 12 de abril, en el ámbito local se llegó a derogar expresamente la reserva funcionarial prevista en la redacción original del artículo 92.2 de la LRBRL, pese a que el Tribunal Constitucional ya recogió que la reserva a favor de funcionarios sí era constitucional en la STC 37/2002, de 14 de febrero, que resolvió las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 71/94 y 243/95, promovidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con el citado artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y varios artículos de la Ley de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad, con respecto a la reserva de ley y competencias sobre el estatuto de los funcionarios públicos, e igualdad básica de los españoles. Declarando la validez de los preceptos estatales que delimitan los puestos locales reservados a funcionarios, tal y como se determina en el fundamento jurídico 6 de la referida sentencia, que dispone:

A la luz de la doctrina constitucional expuesta ha de ser examinada la duda de constitucionalidad que al órgano judicial le suscita el art. 92.2 LRBRL. El precepto en cuestión, antes transcrito, enumera en su primer inciso una serie de funciones, que expresamente califica como públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente al personal sujeto al estatuto funcionarial. Tales funciones son las que impliquen ejercicio

5. Incluso muy anteriormente, como se encargó de analizar ARCE MONZÓN, L., “El obrero de plantilla en la Administración local”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, n.º 125, 1962, págs. 693 a 708; en otro sentido, MEDINA ORTEGA, M., “El personal contratado en la Administración local”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, n.º 115, 1961; y sobre las determinaciones posteriores a la LFCE, BARRERO GONZÁLEZ, E., “La relación jurídico-laboral en que intervienen las corporaciones locales como empresarios (la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 13 de junio de 1975)”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, n.º 190, 1976.

de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y las de contabilidad y tesorería, las cuales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 92.3 LBRL, son funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional. Este elenco inicial se completa en el segundo inciso del precepto, al que se circunscribe la duda de constitucionalidad, con la consideración de que también son funciones públicas y, por lo tanto, han de ser desempeñadas por personal sujeto al estatuto funcionarial, “en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad o independencia en el ejercicio de la función”.

Cierto es que respecto a las funciones no calificadas en la LBRL como necesarias en todas las corporaciones locales el precepto cuestionado no especifica qué concretas funciones han de ser desempeñadas por personal sujeto al estatuto funcionarial, remitiendo su determinación al desarrollo del mismo. Sin embargo, tal remisión, limitada a la clase de funciones referida, no puede estimarse incondicionada o carente de límites pues en el propio precepto se disponen los criterios o parámetros que han de inspirar en su desarrollo la determinación de las funciones que han de ser desempeñadas por funcionarios públicos, cuales son la garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función pública. Criterios que, aunque genéricos en su formulación, poseen un contenido que es susceptible de ser delimitado en cada caso en concreto en atención a las características de la función o puesto de trabajo del que se trata e imponen, por lo tanto, una efectiva sujeción en la determinación de las concretas funciones, no calificadas como necesarias en todas las corporaciones locales, que han de ser desempeñadas por personal sujeto al estatuto funcionarial.

Es más, considerando en su totalidad el art. 92.2 LBRL, y no aislando, como se hace en el Auto de planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, su segundo inciso, el precepto contiene, como señala en su escrito de alegaciones el Abogado del Estado, una determinación material que sería, por sí, suficiente de las funciones que han de ser desempeñadas por funcionarios públicos y, a sensu contrario, de las que no pueden ser encomendadas al personal contratado, el cual no podrá ocupar aquellos puestos de trabajo que impliquen el ejercicio de las funciones enumeradas en el primer inciso del art. 92.2 LBRL, esto es, las que impliquen ejercicio de autoridad y las calificadas como necesari-

rias en todas las corporaciones locales, ni las que se exijan para mejor garantía de objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función pública.

A lo que hay que añadir que para poder afirmar que se ha vulnerado la reserva de ley ex art. 103.3 CE habría que tomar en consideración, no solo la legislación básica en él contenida, sino también la de desarrollo. Hay que concluir, pues, que el art. 92.2 LBRL no vulnera la reserva de Ley que establece el art. 103.3 CE, debiendo ser desestimadas en este extremo las presentes cuestiones de inconstitucionalidad, sin que a tal conclusión pueda oponerse la valoración más positiva que por la Sala proponente le merece la técnica utilizada por el legislador al dar en la Ley 23/1988, de 28 de julio, nueva redacción al art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que la empleada al redactar el art. 92.2 LBRL, pues el juicio de constitucionalidad no es un juicio de técnica legislativa, ni el Tribunal Constitucional es Juez de la corrección técnica (SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2).

Esta doctrina es plenamente asumida por el Tribunal Supremo, y, así, entiende que el artículo 15.1.c) de la Ley 30/1984 claramente señala que, por lo que se refiere a los puestos de trabajo de la Administración, la regla general es el estatuto funcionarial, y lo excepcional el régimen laboral. Así, las notas que justifican la ocupación por personal laboral son: la temporalidad del puesto; su contenido coincidente con actividades propias de oficios o profesiones existentes en el sector privado, lo que equivale a señalar que se trata de puestos que no difieren en nada con los que puedan existir en dicho sector; su carácter instrumental en todo lo relativo a edificios y demás medios materiales de la Administración; o su carácter siempre secundario, auxiliar o de mera colaboración cuando tengan asignadas funciones administrativas. En el caso presente se entiende que, tratándose de funciones directivas o de organización dentro de la Administración, el estatuto funcionarial, por la mayor inamovilidad y estabilidad que comporta para el empleado público, es el que mejor garantiza el principio de objetividad (artículo 103 de la Constitución) que debe presidir cualquier función de dirección administrativa, tal y como indica la STS de 13/5/2009, Secc. 7.^a.

Pese a ello, el EBEP, salvo en cuanto a la reserva para el ejercicio de potestades del artículo 9.º, contempló y consagró la dualidad de relaciones, cuestión que se regula en los artículos 103 y 103 bis de la LRBRL y en las diferentes leyes de las comunidades autónomas; por todos, en el artículo 2 b) de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de empleo de Castilla-La Mancha.

No obstante, pese a la teóricamente impuesta reducción de la contratación laboral en la Administración Pública, esta siempre vio numerosas ven-

tajas en la prestación de servicios por personal sometido a régimen laboral. Ello lo demuestra el hecho de que algunas leyes especiales admitieron nuevos supuestos de contratación laboral, tal y como se encargó de destacar Marín Alonso⁶; así, el artículo 7 de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Investigación científica y técnica.

Incluso la crisis económica ha supuesto una mayor homogeneización con el personal laboral, no solo de las Administraciones Públicas, sino del sector público, por los límites comunes a los aumentos retributivos previstos en las leyes de presupuestos generales del Estado; como últimos ejemplos, la Ley 36/2014, con su artículo 20, o la posibilidad de despido objetivo plasmado en la disposición adicional 20.^a del TRET, establecida por el Real Decreto-ley 3/2012.

Esta permanente existencia de empleados laborales es de un mayor calado entre las corporaciones locales, puesto que, conforme se desprende de los datos recogidos en el Registro Central de Personal en enero de 2014, el total de empleados públicos de las corporaciones locales era de 560 744, de los cuales 213 433 eran funcionarios, 309 480 laborales, y 37 861 eran catalogados bajo el epígrafe “otros”; por tanto, pese a los intensos y generalizados procesos de funcionarización⁷ operados, así como al importante número de despidos y no renovaciones de contratos temporales acontecidos en el transcurso de la crisis, sigue siendo muy mayoritario el colectivo laboral en las entidades locales, circunstancia que no ocurre en el Estado ni en las comunidades autónomas, si exceptuamos al personal estatutario de la sanidad pública⁸.

De hecho, el Consejo Económico y Social lo situaba en 2004 (antes de los fenómenos descritos) en el 80 %, tal y como indicaba Boltaina Bosch⁹.

Pues bien, la LRSAL invierte claramente esa tendencia y opta por la relación funcionarial, ampliando la reserva establecida en el artículo 9.º del EBEP al ejercicio indirecto de las potestades o la salvaguardia de los intereses generales.

6. MARÍN ALONSO, I., “El empleo público laboral en el Estatuto Básico del Empleado Público”, *Revista Relaciones Laborales-Actualidad Laboral*, n.º 8, Sección Doctrina, Quincena del 23 Abr. al 8 May. 2009, Año XXV, pág. 417, tomo 1, Editorial LA LEY.

7. Al respecto de estos procesos, *vid.* BOLTAINA BOSCH, X., *La funcionarización del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas: régimen jurídico y proceso selectivo restringido*, Cedecs, 2005, y ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J. M.^a, “La funcionarización del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas”, *REALA*, n.º 283, 2000, págs. 347 a 379.

8. Un estudio de la evolución histórica de la estructura del personal local lo tenemos en BALLESTER ROS, I., “La evolución del personal al servicio de las corporaciones locales en el decenio 1962-1971”, *REVL*, n.º 176, 1972.

9. BOLTAINA BOSCH, X., *El empleo público local ante la crisis*, Fundación Democracia y Gobierno Local-CEMCI, 2011, pág. 291.

2.2

La aprobación de la masa salarial

Un segundo aspecto de la LRSAL en materia laboral es el referido a las retribuciones del citado personal laboral, que en su nueva regulación y en una primera concepción general con el nuevo artículo 103 bis de la LRBRL, redactado conforme al artículo primero 27 de la Ley 27/2013, recoge de forma literal:

1. *Las corporaciones locales aprobarán anualmente la masa salarial del personal laboral del sector público local respetando los límites y las condiciones que se establezcan con carácter básico en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.*
2. *La aprobación indicada en el apartado anterior comprenderá la referente a la propia entidad local, organismos, entidades públicas empresariales y demás entes públicos y sociedades mercantiles locales de ella dependientes, así como las de los consorcios adscritos a la misma en virtud de lo previsto en la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de las fundaciones en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:*
 - a) *Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de las entidades citadas en este apartado.*
 - b) *Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.*
3. *La masa salarial aprobada será publicada en la sede electrónica de la corporación y en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial en el plazo de 20 días.*

Los argumentos derivados de esta reforma, y las determinaciones de las reiteradas leyes de presupuestos generales del estado anuales sobre la limitación de incrementos salariales, se basan fundamentalmente en la competencia estatal para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, prevista por el artículo 149.1.13.^a de la Constitución, y en el límite de la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal [artículo 156.1 de la Constitución, en relación con el artículo 2.1.b) de la LOFCA]. Además, esta competencia estatal, instrumentada anualmente a través de las indicadas leyes de Presupuestos Generales del Estado, trasciende el ámbito de la Administración General del Estado, extendiendo su eficacia al conjunto de las Administraciones Públicas, que quedan igualmente vinculadas por los límites de crecimiento retributivo que determine el Parlamento en dicha norma, que, en lo que se refiere a este

aspecto, tiene un indiscutido carácter básico (*vid.* por todas la STC 24/2002, de 31 de enero, fundamento jurídico 5.º).

Ciertamente, la jurisprudencia constitucional ha admitido la potestad estatal para establecer aquellos, básicamente justificados en razones de política económica y financiera, y, junto a ellas, en los principios de igualdad y solidaridad, pero no es menos cierto que dichas decisiones del Tribunal Constitucional no han quedado exentas de crítica, y así se ha argumentado que ni el principio de igualdad, ni el de solidaridad, ni siquiera la dirección de la actividad económica, justificarían, ya que se pueden adoptar otras medidas, dicha limitación, y sí que parece inadecuada una política de rentas exclusivamente establecida para el sector público, y que no encuentra suficiente justificación en la estabilidad en el empleo que disfrutaban los empleados públicos. Habremos de añadir que la autonomía en la aplicación del gasto se ve seriamente quebrantada con dicha doctrina, y es, además, más que discutible que con la misma, sin adoptar otras medidas adicionales, se consigan dichos objetivos, tal y como se indica por la doctrina¹⁰.

Por otra parte, se ha discutido la capacidad del legislador estatal para limitar el salario del personal laboral, que está afectado, como posteriormente abordaremos, por el derecho constitucional de negociación colectiva¹¹, y además, como en primera instancia reconoció el legislador (Real Decreto-ley 20/2012), el personal del sector público no integrante de las Administraciones Públicas, que en el ámbito local, tras esta reforma de la LRBRL por la LRSAL, sí se ve afectado, al menos en su límite máximo.

La principal novedad específica para este colectivo de laborales desde la LRSAL es la prevista en el nuevo y recién citado artículo 103 bis LRBRL, relativo a la aprobación de su masa salarial, tal y como destacan Díez Quesada y González-Haba Guisado¹².

En relación con los límites retributivos que pueden establecer las leyes de Presupuestos Generales del Estado (en adelante, LLPGE), lo primero que hay que señalar es que esto no es algo nuevo para el ámbito local, ya que esta-

10. ÁLVAREZ MARTÍN, J. A., “El Real Decreto-ley 20/2012, la paga extra de diciembre y la Constitución”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 22, Sección Actualidad, Quincena del 30 Nov. al 14 Dic. 2012, Ref. 2512/2012, pág. 2512, tomo 2.

11. Sobre los límites a ese derecho, *vid.* GARRIDO CUENCA, N., “Una aproximación jurisprudencial al problema de los límites materiales de la negociación colectiva en el ámbito de la función pública de las corporaciones locales”, *REAL*, n.º 255-256, 1992.

12. Díez QUESADA, A. y GONZÁLEZ-HABA GUIASADO, V. M.^a, “Innovaciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en materia de empleo público y en el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 2, Sección Actualidad, Quincena del 30 Ene. al 14 Feb. 2014, Ref. 143/2013, pág. 143, tomo 1.

ban previstos en los artículos 21.1 EBEP y 90.1 de la propia LRBRL, si bien, como se verá, el nuevo artículo 103 bis tiene un alcance superior, al afectar a todo el sector público local.

En lo que respecta a su ámbito de aplicación, el artículo 103 bis define un ámbito de aplicación un tanto *sui generis*, estableciendo una particular delimitación del denominado sector público local en su apartado 2. En ese sentido, el sector público local ahí definido no coincide con el sector público tal y como lo define la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), ya que el artículo 103 bis se aproxima a la definición que, tradicionalmente, se ha venido contemplando como “sector público” en las sucesivas LLPGE, en línea con lo que dispone el artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP).

En ese sentido, el sector público local contemplado en el artículo 103 bis excede el de las entidades que integran el Presupuesto General de la Entidad Local, definido en el artículo 164 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), y en su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 500/1990.

Con el concepto recogido en el nuevo artículo 103 bis LRBRL se disipan, pues, las posibles dudas que se suscitaban acerca de cuál era el alcance subjetivo de las limitaciones establecidas en esta materia en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, puesto que queda claramente fijado.

En otro aspecto, en lo que atañe al cálculo, el precepto establece que la masa salarial se calculará respetando los límites y condiciones que se establezcan anualmente en la correspondiente LPGE; condiciones que, por lo demás, se han venido tradicionalmente estableciendo con carácter básico en las LLPGE, por lo que en opinión del citado autor el artículo no constituye novedad alguna, pero sí conforme entendemos nosotros se produce una importante labor de homogeneización y sistematización racionalizadora.

Ahora bien, la precisión de masa salarial es un concepto global total de todas las retribuciones recogidas por los presupuestos del ejercicio anterior, evitando por tanto las habituales añagazas para realizar aumentos retributivos, pero es un límite global, no impidiéndose por esta vía los aumentos singulares, siempre que no se varíe el límite genérico de la masa salarial; por tanto, estamos claramente ante una determinación legal de disciplina presupuestaria y de control del gasto público, y no de reordenación de los recursos humanos de las corporaciones locales y de su sector público.

Lo que, sin embargo, sí constituye una incuestionable novedad, es la necesidad de que la entidad local articule un procedimiento de aprobación o,

dependiendo del ente, de autorización de la masa salarial para los diferentes entes de su sector público, a imagen y semejanza de lo que ya sucede en el ámbito estatal.

En ese sentido, la entidad local deberá tener en cuenta el reparto de atribuciones entre sus órganos, así como el necesario respeto a las limitaciones que se establezcan en los Presupuestos, tanto en los Generales del Estado como, en su caso, en los municipales, aprobados por el pleno, como en el supuesto de existencia de competencia autonómica de los de la comunidad correspondiente. En todo caso, la masa salarial aprobada, o autorizada, tendrá carácter limitativo a efectos de negociación colectiva. Siendo esto en nuestra opinión inexcusable, e incurriendo en nulidad de pleno derecho cualquier actuación o acuerdo que vulnere dicho límite.

Esta determinación, nos hace recordar la tradicional polémica y conflicto entre el derecho de negociación colectiva de los empleados laborales de las entidades locales y los límites presupuestarios de vinculación legal, cuestión que abordaremos posteriormente y en donde –ya anunciamos– se cristaliza otra de las manifestaciones del carácter “especial” de esta relación laboral.

En materia procedimental, llama la atención el plazo de 20 días que se establece en el apartado 3 del artículo 103 bis para la publicación de la masa salarial aprobada en la sede electrónica de la corporación y en el respectivo boletín oficial.

En cuanto al carácter oficial del correspondiente boletín, cabría plantearse cuál de ellos tiene ese carácter para cada entidad local, a la vista de las determinaciones.

Si, como parece deducirse del precepto, dicho plazo se computa desde la adopción del acuerdo de aprobación, este deberá ser tenido en cuenta tanto por parte de la entidad local como por parte de las Administraciones responsables, a fin de dar cumplimiento a la norma. Hay quien afirma que tal vez hubiera sido suficiente establecer la obligación de publicarlo conforme al artículo 70.2 LRBR, máxime cuando ni siquiera el artículo 169.3 TRLRHL dispone un plazo concreto para la publicación del Presupuesto General de la entidad local, como los indicados Díez Quesada y González–Haba Guisado¹³.

Esa apreciación no puede ser compartida, en tanto que ese precepto invocado afecta a las disposiciones administrativas de carácter general, con larga batalla jurisdiccional al respecto en relación con las normas urbanísticas de los instrumentos de planeamiento, pero no para estos supuestos de masa salarial.

13. DÍEZ QUESADA, A. y GONZÁLEZ-HABA GUIASADO, V. M.^a, “Innovaciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad...”, *op. cit.*

Así, para el concepto de masa salarial debemos tener en cuenta la Orden HAP/1057/2013, de 10 de junio, por la que se determina la forma, el alcance y efectos del procedimiento de autorización de la masa salarial regulado en el artículo 27.tres de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, para las sociedades mercantiles estatales, fundaciones del sector público estatal y consorcios participados mayoritariamente por las Administraciones y organismos que integran el sector público estatal (publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 140, de 12 de junio de 2013).

Esta masa salarial debe ponerse en relación con lo preceptuado por el artículo 21 del EBEP, que señala que las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos.

No podrán acordarse incrementos retributivos que, globalmente, supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal, con la correspondiente limitación pendiente aún de un análisis general de su constitucionalidad en lo referido al personal no estatutario.

Esta determinación condiciona enormemente, hasta dejarlo sin contenido, el reenvío que el artículo 27 EBEP hace al derecho de negociación colectiva para la fijación de las retribuciones del personal laboral.

Ese precepto sobre masa salarial del personal laboral del sector público local incluye –como hemos apuntado– dos cuestiones de importancia y novedad, relativa pero novedad, que son la obligación de pagar anualmente el conjunto de la masa salarial de todo el personal laboral del sector público local, incluyendo por supuesto no solo el ayuntamiento sino los organismos, entidades públicas empresariales y demás entes públicos, sociedades mercantiles de ellos dependientes, así como los consorcios adscritos en la línea de adscripción prevista por las disposiciones de la propia Ley de racionalización, y las fundaciones cuyo capital de aportación sea mayoritario, directa o indirectamente, de las entidades que hemos señalado, o cuyo patrimonio fundacional con carácter de permanencia esté formado en más de un 50 % por bienes de hecho aportados por las referidas entidades.

La remisión de las retribuciones del personal laboral a la Ley supone, tal y como hemos afirmado por otra parte, una limitación a la negociación colectiva, puesto que la Ley es la expresión de la voluntad popular, estableciéndose un régimen especial de retribuciones del personal laboral de las entidades públicas, no solo de ayuntamientos y diputaciones, sino también de

las sociedades de ellos dependientes y de las fundaciones, en relación con lo previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, circunstancia esta que había sido discutida varias veces en relación con las famosas congelaciones salariales¹⁴.

De hecho, como afirma Castillo Blanco¹⁵, aun cuando estos pronunciamientos judiciales se circunscriben al ámbito de la negociación colectiva de los funcionarios públicos, no cabe duda de que el principio de legalidad presupuestaria afecta también a la negociación colectiva del personal laboral del sector público, tanto estatal como autonómico y local, que queda igualmente limitada por lo dispuesto en las leyes de Presupuestos, tanto en lo que se refiere al límite de crecimiento de las retribuciones como a la primacía de esta norma sobre lo dispuesto en los convenios colectivos.

Cuestión anecdótica es la integración de esta cuestión en la foralidad, puesto que el artículo primero 34 de la LRSAL otorga nueva redacción a la disposición adicional 2.ª11 de la LRBRLL; en el marco de los objetivos de estabilidad presupuestaria, en virtud de las competencias y facultades que en materia de régimen local y financiación local les confiere la disposición adicional primera de la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía, la Ley del Concierto Económico y la disposición adicional segunda de la Ley de Bases de Régimen Local, los órganos forales de los territorios históricos vascos determinarán los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de los miembros de las corporaciones locales, del personal eventual y del resto de personal al servicio de las corporaciones locales y su sector público, y de los funcionarios con habilitación de carácter nacional. La determinación de tales retribuciones atenderá a los principios y estructura establecidos, en su caso, por la legislación estatal.

3

Naturaleza jurídica de la relación laboral de las entidades locales

Partiendo de la citada opción del legislador local por un sistema preferentemente funcionarial, lo cierto es que tanto el artículo 89 LRBRLL como la realidad local¹⁶ recogen la existencia de un amplio colectivo de personal so-

14. Al respecto, *vid.* BARREIRO GONZÁLEZ, G., “Sobre el control presupuestario de las rentas del personal laboral del sector público”, *REDT*, n.º 27, 1986, pág. 454.

15. CASTILLO BLANCO, F., “Sistema salarial, gasto público y apuntes para su reforma en el empleo público español”, *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 41, 2005, pág. 108.

16. Sobre esta situación, *vid.* PÉREZ MARTÍNEZ, V., “El personal laboral al servicio de la Administración y la laboralización de la Administración Pública”, *REALA*, n.º 234, 1987.

metido a relación jurídica laboral en las Administraciones Públicas locales y, por supuesto, en el sector público local, que como es lógico se supeditan a las determinaciones del Estatuto de los Trabajadores, regulado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del citado Estatuto de los Trabajadores.

Pero esa regulación no es originaria ni directamente aplicable, puesto que desde el EBEP¹⁷ y en concreto en su artículo 7.º se determina la aplicabilidad previa, aunque no de todo su contenido, de la citada Ley a todos los laborales de las Administraciones Públicas, en un pretendido, aunque parcialmente frustrado, intento de reconducción a una categoría común con el personal funcionario.

Ahora bien, la aplicabilidad del EBEP no es ni mucho menos total, puesto que ya el propio artículo 2º.1 de la Ley establece su aplicación al personal laboral “en lo que proceda”, recogándose a lo largo del Estatuto diferentes principios comunes como el código ético, las infracciones o los principios de selección, pero destacándose numerosos preceptos aplicables tan solo al personal funcionario, como la inamovilidad prevista en el artículo 14.

De hecho, el Tribunal Supremo ha anulado diversos acuerdos/convenios por identidad de texto para ambos colectivos, y así la STS, Secc. 7.ª, 13/9/2010, en la que se declara la nulidad del Acuerdo/Convenio regulador de las condiciones de trabajo de los empleados públicos municipales para el período 2004/2007, aprobado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Gijón, en tanto su ámbito de aplicación está constituido por todos los empleados municipales, siendo improcedente abordar conjuntamente la regulación de las condiciones de trabajo de funcionarios y personal laboral¹⁸.

17. Al respecto, para tener una visión de conjunto sobre el empleo público tras la aprobación del EBEP, sin ánimo de ser exhaustivo, pueden consultarse los siguientes trabajos: AA. VV., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2007; *Estatuto Básico del Empleado Público*, Ed. La Ley-El Consultor, 2007; *El Estatuto Básico del empleado público y su incidencia en el ámbito local*, CEMCI, Granada, 2007; *Comentarios a la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2008; *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario Sistemático a la Ley 7/2007, de 12 de abril, de 2007*, Comares, Granada, 2008; *El Estatuto Básico del Empleado Público. Propuestas de desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas*, El boletín CEMICAL, 2008; *Manual de Empleo Público*, IUSTEL, Madrid, 2009; JIMÉNEZ ASENSIO, R. y CASTILLO BLANCO, F. A., *Informe sobre el empleo público local. Balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009.

18. No obstante, alguna doctrina ha mantenido su validez, y así ROQUETA BUJ, R., “Los acuerdos mixtos para los trabajadores y funcionarios de las entidades locales”, *REAL*, n.º 289-281, 1999.

Esa prelación del EBEP sobre el TRET ha llegado incluso a calificarse de “huida del derecho laboral”¹⁹, por las limitaciones administrativas que el carácter de Administración Pública del empleador genera.

Pero exista o no dicha “huida”, como ocurre con los contratos con el sector público y otros muchos sectores, lo cierto es que, pese a la existencia de un importante número de determinaciones comunes al resto de los trabajadores, y de una aplicación subsidiaria a las normas propias de los laborales previstas por el EBEP, de la pura legislación laboral, lo cierto es que puede llegarse a hablar de una relación laboral de carácter especial para estos trabajadores con respecto a la generalidad.

En cualquier caso, como señalan Sempere Navarro y Luján Alcaraz²⁰, formalmente la relación del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas es una relación laboral común, aunque materialmente presente peculiaridades a causa justamente de la aplicación a la misma de principios, reglas y soluciones establecidas en el EBEP.

Esta relación “especial” se deriva de la naturaleza del sujeto contratante, lo que implica un sistema diferente de fuentes partiendo del artículo 7.º del EBEP, por lo que, aunque no se encuentre expresamente contemplada por la enumeración de relaciones recogidas por el artículo 3.º del TRET, lo cierto es que las diversas peculiaridades en el contenido de la indicada relación, unidas al *numerus apertus* del apartado i) del indicado artículo 3.º TRET, pueden inducir a ello, y así: “Cualquier otro trabajo que sea expresamente declarado como relación laboral de carácter especial por una ley”.

No obstante, si se optare por negar la condición de relación especial, sí es cierto que mediante ley se contemplan determinadas “especialidades” de carácter innegable para este colectivo, frente al común de los trabajadores de naturaleza laboral.

Así, cabe recordar, tal y como afirma Gómez Caballero²¹, que en el EBEP hay un buen número de normas comunes aplicables tanto a funcionarios como a laborales, que no presentan dudas en cuanto a su aplicación. Estas normas tienen doble naturaleza jurídica, en cuanto que simultáneamente tienen naturaleza administrativa y laboral.

19. MARÍN ALONSO, I., “Las nuevas particularidades de la relación laboral de empleo público tras la reforma laboral de 2010”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, n.º 2, 2011, pág. 704.

20. SEMPERE NAVARRO, A. V. y LUJÁN ALCARÁZ, J., “Objeto y ámbito de aplicación”, *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario Sistemático a la Ley 7/2007, de 12 de abril de 2007*, Comares, Granada, 2008, pág. 142.

21. GÓMEZ CABALLERO, P., “Las fuentes de regulación de las relaciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas”, *Revista Relaciones Laborales*, n.º 23-24, Sección Doctrina, Diciembre 2008, Año XXIV, pág. 593, tomo 2.

Este es el caso de los preceptos relativos a: derechos individuales y colectivos (artículos 14 y 15); evaluación del desempeño (artículo 20.1 y 2); límites de los incrementos retributivos (artículo 21.2); retribuciones diferidas (artículo 29); deducción de retribuciones (artículo 30); principios generales de la negociación colectiva, representación y participación (artículo 31); Mesas Generales de Negociación (artículo 36.8); código de conducta (artículos 52 a 54); principios rectores y requisitos generales de acceso al empleo público (artículos 55 y 56); y régimen disciplinario (artículo 93.1).

Sin embargo, otros preceptos podrían presentar problemas interpretativos en cuanto a su aplicación, como sucede con el artículo 37, relativo a las materias objeto de negociación.

Este grupo de normas comunes aplicables al personal funcionario y laboral hay que completarlo con la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Pero el propio EBEP consagra, al amparo de la doctrina del Tribunal Constitucional narrada, y en contra de la opinión del citado autor, una diferente regulación en bastantes asuntos, y así, por ejemplo, cabe destacar que en materia de representación la situación actual se caracteriza por la pluralidad de órganos de representación unitaria del personal, concurriendo en un mismo ámbito de organización administrativa, al menos, dos órganos de representación del personal, uno para el personal funcionario (Junta de Personal) y otro para el personal laboral (Comité de Empresa). Para una misma Administración empleadora y para un mismo ámbito organizativo se constituyen representaciones específicas de cada uno de los colectivos de personal.

De hecho, en cualquier entidad local esa situación es habitual, lo que en aquellas en las que además se cuenta con importantes efectivos de Policía local da lugar a una pluralidad de órganos de negociación, ya sea de carácter sectorial, o de los colectivos funcional y laboral, sin perjuicio de la existencia de la Mesa General. Es una situación que se da solamente en las Administraciones Públicas, al amparo de la dualidad de relaciones que hemos señalado.

Debemos recordar que el fundamento constitucional y legal del derecho a la negociación colectiva del personal laboral y funcionario es muy distinto: por un lado, el artículo 37.1 CE y el Título III del TRET, en el caso del personal laboral; y por otro, para el caso de los funcionarios, es “un derecho de configuración legal”, teniendo su base antes en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, y ahora en el EBEP, si bien una vez reconocido legalmente formará parte del “contenido adicional” del derecho de libertad sindical de los funcionarios pú-

blicos, permitiendo su tutela por la vía del recurso de amparo (STC 80/2000, de 27 de marzo).

Así, la regulación de la negociación colectiva, representación y participación del personal laboral, se establece en el artículo 32 EBEP con preferencia al TRET, determinación que en el transcurso de la crisis ha sufrido una importante puntualización, acentuando el rasgo diferencial de estos trabajadores en virtud de su empleador, y así *el artículo 7 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que permite el incumplimiento de lo previsto en los convenios válidamente celebrados, negociados y publicados excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas.*

Dicha determinación legal faculta a los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas para suspender o modificar el cumplimiento de convenios colectivos o acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público. Así, por ejemplo, se entenderá que concurre causa grave de interés público, derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas, cuando las Administraciones Públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico-financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público, conforme establece la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Lo cual es evidente para los municipios acogidos a los diferentes planes de pago a proveedores.

No obstante el carácter general de aplicación preferente del EBEP para el personal laboral en lo que proceda, en algunos supuestos actúa como norma supletoria de la legislación laboral, por expresa remisión del citado EBEP, lo que podría suponer que un convenio estableciera otra norma supletoria, prevaleciendo; así, nos encontramos con el supuesto de la provisión de puestos y movilidad del citado personal laboral, dado que el artículo 83 EBEP indica que la provisión de puestos y movilidad del personal laboral se realizará de conformidad con lo que establezcan los convenios colectivos que sean de aplicación y, en su defecto, por el sistema de provisión de puestos y movilidad del personal funcionario de carrera.

Estas determinaciones específicas del personal laboral de las Administraciones Públicas en general y de las entidades locales en particular, se cristalizan en el sistema de fuentes particular de los laborales públicos frente al resto del personal sometido al imperio del Estatuto de los Trabajadores, por lo que, al amparo del viejo principio de “ley especial prevalece sobre ley

general”, amén del carácter posterior del EBEP sobre las reglas generales del Estatuto de los Trabajadores, la ley aplicable en primer lugar a estas relaciones laborales es el propio EBEP, en los preceptos a ellos aplicables, y por remisión de este y en tanto no contravenga lo en él recogido, el Estatuto de los Trabajadores.

Lógicamente, y por remisión del propio Estatuto de los Trabajadores, serán fuentes jurídicas de esta relación los correspondientes convenios colectivos y los diferentes contratos de trabajo²².

De hecho, el artículo 7.º del EBEP indica: “El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan”.

Esta remisión del EBEP a la legislación laboral impide la capacidad de legislación de las comunidades autónomas en la materia, por ser la indicada legislación laboral una competencia exclusiva del Estado, tal y como recoge la Sentencia del Tribunal Constitucional 207/2014, de 15 de diciembre de 2014, que resuelve la Cuestión de inconstitucionalidad 1495-2014, planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en relación con el apartado tercero del artículo primero de la Ley 1/2010, de 28 de junio, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por la que se modifica la Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.

4

Tipos de relaciones laborales en las entidades locales

Algunas de las peculiaridades de la relación laboral en las Administraciones Públicas en general y en las entidades locales en particular, son las referidas a una especial y privativa configuración de las diferentes relaciones, que pueden –en nuestra opinión– clasificarse en tres grandes categorías, a la vista del factor temporal en la duración de los contratos; mientras en el régimen común no existe el concepto de “fijeza”, máxime tras la reforma laboral de 2012, en el ámbito de las Administraciones Públicas existe un concepto que, aunque no

22. Nuestra posición sobre el sistema de fuentes es compartida por SALA FRANCO, T., “El personal laboral. La relación laboral de empleo público”, *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007, pág. 119; y QUESADA LUMBRE-RAS, J. E., “¿Es aplicable el EBEP al personal laboral? Comentario al Auto de la Audiencia Nacional 63/2010, de 28 de octubre”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 38, 2011, pág. 422.

impide el despido, sí lo limita en caso de haber superado el titular del contrato de trabajo un procedimiento selectivo.

En cuanto a los diferentes tipos concretos de personal laboral al servicio de la Administración Pública en función de la duración del contrato, el artículo 11 EBEP regula la figura del personal laboral en los siguientes términos: “1. Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato este podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal”.

Entendemos por tanto que los trabajadores laborales de las Administraciones Públicas en general y de las entidades locales en particular se clasifican en: a) fijos; b) indefinidos, y c) temporales, no solo por la dicción literal del precepto del EBEP anteriormente transcrito, sino por la expresa construcción jurisprudencial existente al respecto

La diferencia, como es evidente, es la superación o no de un proceso selectivo, circunstancia esta que tiene un fundamento constitucional en la aplicación de los criterios recogidos en los artículos 14, 23 y 103.3 de la Carta Magna.

Respecto de este precepto del artículo 11 EBEP, pueden hacerse algunas consideraciones: en primer lugar, debe resaltarse, al igual que para el ámbito del TRLCSP, la exigencia de forma escrita para celebrar contratos con el personal laboral en la Administración Pública, pues, hasta el momento, el artículo 8 TRET, que es el que regula la forma del contrato de trabajo, no contemplaba este supuesto. Si su importancia jurídica es mínima, teniendo en cuenta que el contrato de trabajo puede revestir carácter escrito por reclamo de cualquiera de las partes y que, por seguridad jurídica, la Administración Pública siempre lo exigía, sí es de mayor trascendencia el hecho de que el legislador parece olvidar que contrato de trabajo no es siempre equivalente a relación de trabajo.

En efecto, la existencia de una relación de trabajo no va ligada necesariamente a la existencia de un contrato de trabajo, puesto que puede existir aquella sin este.

Así, la inexistencia de un contrato formalizado por escrito en la Administración Pública no excluye que nos podamos encontrar ante un sujeto sometido a la legislación laboral por prestar un servicio de manera libre, personal, retribuida, dependiente y ajena. Y, en este caso, la aplicación de la legislación laboral es incuestionable, y, con ella, su régimen sancionador, en los términos previos que consigne la correspondiente inspección de trabajo.

En segundo lugar, se consagra por el indicado precepto del EBEP que, conforme a la duración del contrato de trabajo, este puede ser de los indica-

dos tres tipos: fijo, indefinido o temporal. Se asume así, definitivamente, la doctrina de los tribunales del orden social, que, desde mediados de la década de los noventa del siglo pasado, intentaron compaginar el acceso al empleo público del personal laboral con el respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad.

En definitiva, el personal laboral fijo es el que se ajusta a las prescripciones establecidas en el artículo 15 LMRFP 30/1984, de 2 de agosto, pudiendo ser fijo o temporal (recuérdese que el artículo 11 EBEP establece que el contrato de trabajo puede revestir cualquier modalidad de contratación prevista en la legislación laboral), y, junto a ellos, se sitúa aquel otro personal laboral que, por distintas circunstancias, será considerado indefinido pero no fijo de plantilla, estando expuesto a perder su puesto de trabajo, como ya vimos anteriormente, cuando el que ocupa sea cubierto por los procedimientos legales oportunos.

La construcción de la figura de los trabajadores indefinidos no fijos de plantilla, arranca con unas sentencias del Tribunal Supremo dictadas en la segunda mitad de la década de los años noventa del siglo veinte (SSTS de 30 de septiembre de 1996; 30 de diciembre de 1996; 11 de marzo de 1997; y 7 de julio de 1997), si bien, en ese momento, el Alto Tribunal se limitó a enunciar la figura, diferenciándola de la del trabajador fijo, pero sin concretar su significado.

La escueta regulación legal que recoge la doctrina jurisprudencial vista anteriormente, no zanja, sin embargo, las cuestiones más controvertidas suscitadas durante la situación anterior (los concretos supuestos, procedimiento y efectos de la extinción del contrato indefinido no fijo), por lo que la posible conflictividad es evidente.

Así, recuérdese que la STS de 27 de mayo de 2002 estimó, en unificación de doctrina, que el cauce oportuno para extinguir un contrato indefinido no fijo de plantilla en la Administración Pública era el artículo 49.1 b) TRET, a través de una condición resolutoria consignada válidamente en el contrato²³.

Por lo tanto, el elemento definitorio de las relaciones laborales de las entidades locales no será la temporalidad o no de las relaciones contractuales,

23. Con respecto a esta materia, *vid.* MORÓN PRIETO, R., “La extinción del contrato indefinido no fijo de plantilla: supuestos, procedimiento y efectos”, *Revista de Derecho Social*, n.º 14/2001, pág. 195; LAHERA FORTEZA, J., “La extinción del contrato indefinido no fijo de plantilla en la Administración Pública (comentario a la STS 27 de mayo de 2002)”, *RR.LL.*, Tomo II, 2002, pág. 679; y MOLERO MARAÑÓN, M. L., “Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002. La creación jurisprudencial de una paradoja: el contrato temporalmente indefinido”, *Revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Iustel, 2003.

sino el sistema de selección, que se determina por el EBEP, y así las diferentes Administraciones Públicas, entidades y organismos afectados por el EBEP (entre ellos, las entidades locales), seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como los establecidos a continuación: a) publicidad de las convocatorias y de sus bases; b) transparencia; c) imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección; d) independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección; e) adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar, y f) agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

Obviamente no son personal laboral los funcionarios interinos, el personal eventual, ni los directivos de las corporaciones locales, pese a algún intento de estudio de conjunto de estas figuras junto al personal laboral desde la doctrina del derecho del trabajo²⁴.

En cuanto a las modalidades concretas de contratos las Administraciones Públicas, se ajustan a las determinaciones de la legislación laboral, lo que se usa profusamente en especial en materia de contrataciones laborales, por muy repulsivo que parezca a veces desde un punto de vista ético.

5

Características de las relaciones laborales en las corporaciones locales

5.1

Marco general

En las entidades locales, las relaciones laborales basadas en el régimen jurídico de fuentes anteriormente reseñado se rigen por las determinaciones del correspondiente contrato de trabajo, del convenio colectivo aplicable, y las legales, aunque cabe reseñar una serie de matizaciones de índole jurídico-pública, y así su origen (selectivo o no con las correspondientes consecuencias), retributivo (con las limitaciones al derecho de negociación colectiva

24. Así lo realiza RODRÍGUEZ ENCISO, Susana, en “El personal laboral al servicio del sector público local tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de sostenibilidad de la Administración Local”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.) y CASARES MARCOS, A. B. (coord.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, capítulo 11, Tirant lo Blanch, 2014, págs. 545 a 644.

que las LLPGE realizan), sobre reasignación de efectivos (con la aplicabilidad o no de los planes de empleo creados por la Ley 22/1993²⁵), la subrogación de las entidades locales en los contratos laborales suscritos por empresas concesionarias y por sus entes instrumentales, y la finalización de esta.

El régimen de prestación sanitaria y de pensiones es el derivado del régimen general de la seguridad social, al igual que el de los funcionarios locales, puesto que estos, a diferencia de los nacionales, no tienen su régimen particular de clases pasivas, al disolverse la MUNPAL e integrarse en el régimen general de la seguridad social por orden ministerial de 4 de abril de 1993.

Por lo que respecta al régimen de representación sindical, con la aplicación plena y directa de la Ley Orgánica de Libertad Sindical 11/1985, de 2 de agosto, el EBEP también contiene diversas peculiaridades, en especial en el artículo 32.

La jurisdicción competente en esta materia es, de conformidad con la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, dicho orden jurisdiccional, aunque con la particularidad de la necesaria interposición de una reclamación previa en vía administrativa, tal y como se desprende de lo indicado en los artículos 120, 121 y 126 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, matizado por los artículos 69 a 73 de la reseñada Ley 36/2011, de 10 de octubre.

Ahora bien, de esta regla general de obligación de presentación de la reclamación previa ante la autoridad municipal correspondiente, conforme a lo previsto en el artículo 70 de la Ley 36/2011, quedan exceptuados los procesos relativos a la impugnación del despido colectivo por los representantes de los trabajadores, disfrute de vacaciones, materia electoral, movilidad geográfica, modificación sustancial de las condiciones de trabajo, suspensión del contrato y reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o derivadas de fuerza mayor, derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral a los que se refiere el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Social, procedimientos de oficio, conflictos colectivos, impugnación de convenios colectivos, impugnación de estatutos de los sindicatos o de su modificación, tutela de derechos fundamentales y libertades públicas, siendo en estos últimos potestativo, y reclamaciones contra el Fondo de Garantía Salarial, al amparo de lo prevenido en el artículo 33 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

25. Así, PALOMAR OLMEDA afirma que la reflexión que suponen los planes de empleo alcanza también al personal laboral, y así lo sostiene en PALOMAR OLMEDA, A., “La ordenación jurídica de los planes de empleo. Referencia al ámbito local”, *REALA*, n.º 165, 1995, pág. 48.

Todas estas materias, se encuentran reguladas por la nueva redacción otorgada al artículo 70.1 de la Ley de la Jurisdicción Social por el artículo 22.dos de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Igualmente, no será necesario agotar la vía administrativa para interponer demanda de tutela de derechos fundamentales y libertades públicas frente a actos de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus potestades en materia laboral y sindical, si bien el plazo para la interposición de la demanda será de veinte días desde el día siguiente a la notificación del acto o al transcurso del plazo fijado para la resolución, sin más trámites; cuando la lesión del derecho fundamental tuviera su origen en la inactividad administrativa o en actuación en vías de hecho, o se hubiera interpuesto potestativamente un recurso administrativo, el plazo de veinte días se iniciará transcurridos veinte días desde la reclamación contra la inactividad o vía de hecho, o desde la presentación del recurso, respectivamente.

También se exceptúa del requisito de reclamación previa el ejercicio de las acciones laborales derivadas de los derechos establecidos en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

No obstante, muchas veces existe en el EBEP una indefinición importante, puesto que por ejemplo, en materia de jornada de trabajo, permisos y vacaciones, el artículo 51 del EBEP remite sin precisar al capítulo correspondiente del EBEP (sobre jornada, vacaciones, etc. de los funcionarios) y a la legislación laboral correspondiente, y así, ¿se podría determinar por vía de convenio una jornada o vacaciones distintas de las previstas por el EBEP para el personal laboral?; por ello, realizada la negociación colectiva, parecería del todo contraproducente con el propio objetivo del EBEP que los funcionarios públicos, respecto del personal laboral de la propia entidad, tuviesen un régimen de jornada, permisos y vacaciones distintos, tal y como recuerda Quesada Lumbreras²⁶.

Por todo ello, parece que hay que interpretar tanto el artículo 47, al establecer respecto de la jornada que las Administraciones Públicas “establecerán” la jornada de trabajo, como el artículo 48, cuando establece que las Administraciones Públicas “determinarán”, no utilizando una remisión a la legislación de desarrollo del EBEP, sino utilizando tan solo la expresión “legislación aplicable”, que parece que hay que entender en sentido material y no formal (STC 39/1982, de 30 de junio); de hecho, y hasta el Real De-

26. QUESADA LUMBRERAS, J. E., *op. cit.*, pág. 429.

creto—ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, cada administración tuvo al amparo del EBEP la capacidad para fijar su jornada, con el lógico espacio para la negociación colectiva en dicho ámbito.

5.2

Movilidad geográfica y funcional

En lo que se refiere a la movilidad geográfica y funcional e incluso a la posibilidad de subrogación, debemos destacar que para algunos supuestos previstos por la LRSAL, tal y como precisa Serrano Pascual²⁷, esta regulación supone que las consecuencias, en otro orden de cosas, de las delegaciones del ejercicio de competencias del Estado o de las comunidades autónomas a un municipio, no se concretan por lo que se refiere al empleo público, frente a anteriores previsiones de anteproyectos de lo que finalmente fue la LRSAL, en los que se abordaba el traspaso de medios personales, indicando que si pasaban a prestar servicios a una diputación provincial o municipio, dependerían de estos en la condición de servicio activo, permaneciendo, en la Administración de origen, en la situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas, conservando todos sus derechos en ella como si se hallaran en servicio activo, y que mientras prestasen servicios en la entidad local, se regirían por la legislación de función pública aplicable al personal de la Administración en que prestasen servicios.

En concreto para el personal laboral, se contemplaba que, si resultaba citado personal laboral fijo afectado por estos traspasos de competencias, eran de aplicación respecto a la situación de este personal las medidas previstas en el Estatuto de los Trabajadores.

En este punto, puesto que el EBEP se remite únicamente a los convenios colectivos que sean de aplicación y no a la legislación laboral, se plantea la duda interpretativa, como hace Sala Franco²⁸, de si lo dispuesto en los artículos 39 y 40 del TRET, sobre movilidad funcional y movilidad geográfica de los trabajadores, resulta no obstante de aplicación al personal laboral de las Administraciones Públicas (debido, sobre todo, a su carácter mínimo impera-

27. SERRANO PASCUAL, A., “El empleo público en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: claroscuros y falta de apuesta firme por la modernización y por un modelo funcional de lucha contra la corrupción”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 5, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Mar. 2014, Ref. 590/2014, pág. 590, tomo 1.

28. SALA FRANCO, T., “El personal laboral...”, *op. cit.*, pág. 126.

tivo cara a la negociación colectiva), o si, por el contrario, tal como se deduce de una interpretación literal del EBEP, en caso de ausencia de regulación convencional, serán de aplicación los artículos 78 a 84 del EBEP, y no el TRET.

Cabe aquí plantearse dos tipos de movi­lidades, la meramente organiza­tiva, que es la que será posible tan solo en municipios de cierto tamaño, entidades provinciales, etc., y por otra parte la vinculada a traspa­sos de servicios hacia o desde otras entidades, ya sea por transferencia, por coordinación (caso de las diputaciones para servicios de municipios de menos de 20 000 habitantes) o por aceptación de delegaciones.

5.3

La presencia de empresas de trabajo temporal

En principio, el acceso a todo el empleo público está condicionado por el principio de publicidad en el acceso al empleo público, pero la realidad dista mucho de ello; así, por ejemplo, la consagración del régimen de las empresas de trabajo temporal, estudiado por Nores Torres²⁹.

Cabe recordar que la posibilidad de que las Administraciones Públicas, y específicamente las entidades locales, puedan utilizar los servicios prestados por una empresa de trabajo temporal (ETT), para satisfacer sus necesidades de efectivos, ha sido algo históricamente discutido, tal y como estudia el citado autor³⁰, y que ha generado muchas dudas; primero, por el silencio legal sobre el particular, y con posterioridad, por el modo en que se ha reconocido.

Así, en el marco de otra gran crisis, la Ley 14/1994, de 1 de junio, mediante la que se regula por primera vez la actividad de estas empresas, no afrontó la cuestión en el sector público, lo que dejó la puerta abierta a la incertidumbre, al no existir un reconocimiento ni una prohibición de carácter expreso.

Posteriormente, la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, al modificar el artículo 197 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas 18/1995, admitió esta posibilidad, pero de una forma particular y ciertamente restringida.

29. NORES TORRES, L. E., “El empleo público en tiempos de crisis: la descentralización productiva en las AA.PP.”, *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, n.º 35, enero 2014.

30. NORES TORRES, L. E., *op. cit.*, pág. 1, e igualmente PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F., “La contratación de trabajadores a través de empresas de trabajo temporal en las Administraciones Públicas”, *Diario La Ley*, n.º 7588, 2011.

En efecto, por un lado, de conformidad con el artículo 6 LETT, se puede recurrir a los servicios de una ETT en los mismos casos en los que cabe utilizar la contratación temporal directa (esto es, los previstos en el artículo 15 ET), y siempre que no nos encontremos en alguno de los supuestos “prohibidos” que menciona el artículo 8 LETT (sustituir trabajadores en huelga, cobertura de puestos de trabajo peligrosos en determinadas circunstancias, o empresas que han amortizado puestos de trabajo en los últimos doce meses o para cederlos a otra ETT). Pues bien, en el caso del sector público, se permitía exclusivamente para realizar tareas consistentes en encuestas o toma de datos, y sin que además se pudiese rebasar la duración de seis meses.

Por otra parte, si con carácter general un trabajador cedido por una ETT que al finalizar el contrato de puesta a disposición continúa prestando servicios en la empresa usuaria adquiere la condición de fijo en dicha empresa (artículo 7.2 LETT), ello no resultaba aplicable en el caso de las Administraciones Públicas, al excluirse dicha consecuencia de forma expresa por el artículo 197.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Estas previsiones pasaron después al texto refundido de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas del año 2000 (artículo 196), y, más adelante, a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en concreto a su disposición adicional 5.^a, que venía a reproducir lo que en su momento establecieron los precedentes citados.

En este contexto normativo se produce la reforma laboral del año 2010. Pues bien, uno de los objetivos de la reforma, según aparece en su exposición de motivos, era el de transponer la Directiva Comunitaria 2008/104, de 19 de noviembre, en la que se exigía revisar las restricciones y prohibiciones a la cesión temporal de trabajadores por medio de una ETT, de manera que solo se admitiesen los límites relacionados con la protección del trabajador cedido, los derivados de exigencias en materia de seguridad y salud, o los que garantizaran el buen funcionamiento del mercado. Por ello, el Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, amplió los supuestos en que cabía utilizar los servicios de una ETT, y la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, aclaró la incidencia de la reforma en el ámbito de las Administraciones Públicas, llevando la lógica ampliatoria a dicho espacio. Así, tras la reforma, la LETT contaba con una nueva disposición adicional 4.^a, en la que se introducían diferentes previsiones.

En primer lugar, se establecía que a partir del 1 de abril de 2011 quedaban suprimidas, con la única excepción de lo previsto en la propia LETT (esto es, lo establecido en el artículo 8), las limitaciones o prohibiciones vigentes, incluidas las establecidas en la disposición adicional 5.^a de la Ley 30/2007, que además se derogó expresamente.

Por otra parte, se encomendó al Gobierno la labor de establecer, antes de la fecha indicada y previa negociación en la Mesa General, los criterios de aplicación de esas previsiones en el ámbito de las Administraciones Públicas.

En fin, la reforma introducía una limitación de forma expresa, relativa a que no se podrían suscribir contratos de puesta a disposición para la realización de tareas reservadas a funcionarios, lo que *a sensu contrario* implicaría, según ha señalado Mauri i Majós³¹, la posibilidad de concertarlos para puestos no reservados, aunque estuvieran ocupados por funcionarios, sin perjuicio de los criterios que se acabaran estableciendo por el Gobierno tras la negociación en la Mesa General.

Esa cuestión debe indudablemente matizarse al amparo de la nueva redacción de la LRBRL operada por la LRSAL.

El texto refundido aprobado por el Real Decreto-ley 3/2011, de 14 de noviembre, de la Ley de Contratos del Sector Público, no ha alterado en nada este sistema, pero sí lo ha hecho, bien que de modo coyuntural, la normativa presupuestaria de los últimos años.

En efecto, tanto la Ley 2/2012, de 29 de junio, por la que se aprueban los presupuestos generales para el año 2012, como la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales para el año 2013, y la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos para 2014, y la ya comentada Ley 36/2014, restringen los supuestos en los que cabe suscribir contratos de puesta a disposición, pues se limitan a casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales, y además los someten a la obtención de una previa autorización por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para el caso del Estado, y es una prohibición genérica sometida al régimen de impugnación de actos recogido por la LRBRL.

Conforme las determinaciones legales descritas cabe la existencia de unos trabajadores, equiparados en condiciones al personal laboral de las Administraciones Públicas, pero con la singularidad de que su contratación se ha realizado obviando el sistema de acceso propio de la función pública, pues son trabajadores de la ETT.

Por otra parte, tras esta compleja evolución normativa, las últimas reformas han olvidado una pieza importante del sistema: en la actualidad, no está

31. MAURI MAJÓS, J., “Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo público local: una perspectiva desde la función pública”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, n.º 26, junio de 2011, pág. 57.

prevista expresamente la inaplicabilidad del artículo 7.2 LETT en el caso de las Administraciones Públicas, tal y como ha destacado Pérez de los Cobos³².

Por tanto, si al finalizar el contrato de puesta a disposición el trabajador continuase prestando servicios, adquiriría la condición de indefinido; eso sí, para salvaguardar los principios de acceso a la función pública, esa consecuencia se producirá a través de la figura del trabajador indefinido no fijo de plantilla.

Ello implica que el contrato no está sometido a término; ahora bien, el trabajador no se integra en la plantilla de la Administración correspondiente, sino que cesará en su puesto cuando se produzca la verdadera cobertura, a través del correspondiente proceso selectivo en los términos del EBEP, no constituyendo la relación laboral existente ningún privilegio al respecto.

6

Las subrogaciones de relaciones laborales de contratas de servicios públicos

A la hora de diferenciar la posible subrogación de trabajadores que realicen la prestación concreta de servicios públicos de titularidad municipal, debemos distinguir en nuestra opinión dos claros ámbitos subjetivos, que a su vez admiten diferentes matices.

Por un lado los integrados en alguna organización del sector público local, ya sean mancomunidades, consorcios, sociedades mercantiles intermunicipales, fundaciones, entes públicos locales, empresas mixtas de capital mayoritario público, sociedades mercantiles de capital íntegro local, e incluso, en caso de aplicación de los traspasos vinculados a las transferencias de competencias previstos en la LRSAL (cuestión muy poco probable a la vista de la desnaturalización que han realizado las normas de las comunidades autónomas de desarrollo), los de las diputaciones y comunidades autónomas y sus entes instrumentales.

Por otra parte nos encontraríamos con los contratos de carácter administrativo suscritos por las Administraciones Públicas en los términos del TRLCSP, que, como cualesquiera otros, tienen un período de vigencia determinado, y a su finalización puede suceder que se renueven, que se suscriban con un nuevo contratista, o que se produzca la reversión de la actividad inicialmente subcontratada. Pues bien, en los dos últimos casos, la pérdida de la contrata por quien la viniera ejecutando hasta ese momento podría justificar

32. PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F., “La contratación de trabajadores a través de empresas de trabajo temporal en las Administraciones Públicas”, *Diario La Ley*, n.º 7588, 2011.

la extinción de los contratos de trabajo vinculados a la misma. Así pues, la conexión de este fenómeno con la crisis económica y con el empleo es más que evidente, y ha generado y puede generar una serie de conflictos, dadas las aspiraciones de muchos trabajadores de integrarse en las Administraciones Públicas, para garantizar su seguridad salarial.

En todo caso, la consecuencia señalada se producirá salvo que pudiera entenderse que el cambio de contratista, o, en su caso, la reversión de la contrata, constituyeran un fenómeno calificable como una “transmisión de empresa”³³, y que, en consecuencia, estuviera sujeto a las previsiones del artículo 44 TRET, donde se establece que el cambio de titularidad en la empresa, centro de trabajo o unidad productiva autónoma no determina de por sí una extinción de las relaciones laborales, subrogándose el nuevo titular en la posición del anterior.

El problema es que el presupuesto aplicativo del artículo 44 TRET exige la concurrencia de dos requisitos: por un lado, el cambio de titularidad de la empresa, centro de trabajo o unidad productiva autónoma, y, por otro, que el objeto de la transmisión sea un conjunto organizado de bienes aptos para llevar a cabo la explotación, y, claro, resulta complejo apreciar su concurrencia en el caso de la sucesión de contratas. En efecto, resulta difícil aceptar que en la sucesión de contratas, o en la reversión, concurren tales requisitos, pues normalmente en estos casos la sucesión se centra en una actividad y en poco o nada más.

Pues bien, a pesar de las discusiones doctrinales y de los vaivenes de la jurisprudencia interna, en la actualidad, por acción de la jurisprudencia comunitaria, puede decirse que, a grandes rasgos, la conclusión final que se alcanza gira en torno a las dos ideas siguientes, tal y como recoge el citado Nores Torres³⁴.

Por un lado, la mera sucesión de contratas, en sí misma, no constituye un fenómeno sujeto al artículo 44 TRET si no va acompañada de la transmisión de los elementos necesarios para desarrollar la actividad, entendidos tales elementos en un sentido amplio, de manera que se incluyan los activos materiales, inmateriales, la clientela, la analogía o similitud de la actividad desarrollada, la continuidad de la plantilla, etc.

En esa línea se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: SSTJUE de 18 de marzo de 1986, asunto Spijkers; de 19 de mayo

33. Sobre el concepto de sucesión de empresas en este sector, *vid.* MARTÍN RAMÍREZ, M.^a P., “La sucesión empresarial en la Administración Pública”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 284, 2000, págs. 843 a 858.

34. NORES TORRES, L. E., *op. cit.*, pág. 5.

de 1992, asunto Redmond-Stichting; de 12 de noviembre de 1992, asunto Watson Rask; de 14 de abril de 1994, asunto Schmidt; de 7 de marzo de 1996, asunto Merckx; de 10 de diciembre de 1998, asunto Hernández Vidal y otros; de 10 de diciembre de 1998, asunto Sánchez Hidalgo y otros; de 2 de diciembre de 1999, asunto Allen; de 26 de septiembre de 2000, asunto Didier Mayeur; de 25 de enero de 2001, asunto Oy Liikenn; de 24 de enero de 2002, asunto Temco; de 20 de noviembre de 2003, asunto Abler; de 15 de diciembre de 2005, asunto Nurten Güney-Görres; de 29 de julio de 2010, asunto FSP/UGT/Ayuntamiento La Línea; de 20 de enero de 2011, asunto Martín Valor.

En cuanto a la sucesión de empresas debemos destacar la STS, de 27 de octubre de 2004: “Ha de afirmarse que el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores cumple a la perfección los fines que persigue el artículo 3 de la anterior Directiva 77/187 de 14 de febrero de 1977 y de la Directiva 1998/50/CEE de 29 de junio para el caso de afirmar que existe cesión empresarial. Resta, sin embargo, dilucidar el extremo de su existencia a la luz de la Jurisprudencia Comunitaria y en particular, siguiendo los términos de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 11 de marzo de 1997 (asunto Süzen) que en primer lugar define el perfil general de la transmisión empresarial como ‘la que necesita además de la sucesión en la actividad objeto de la contrata la cesión de elementos significativos del activo material o inmaterial’, para añadir en su Fundamento 21 que en determinados sectores en los que la actividad descansa fundamentalmente en la mano de obra, un conjunto de trabajadores que ejerce de forma duradera una actividad común puede constituir una actividad económica y por ello ha de admitirse que dicha entidad puede mantener su identidad aun después de su transmisión cuando el nuevo empresario no se limita a continuar con la actividad de que se trata, sino que además se hace cargo de una parte esencial, en términos de número y de competencias del personal que su antecesor destinaba especialmente a dicha tarea. En definitiva la doctrina que sienta la referida sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 11 de marzo de 1997 es la de incluir en la noción de traspaso la transferencia de la mera actividad cuando la misma va acompañada de la asunción de las relaciones laborales con un núcleo considerable de la plantilla anterior dando la sentencia a ese conjunto el carácter de ‘entidad económica’”.

Para que exista dicha cuestión, el TJUE determina que tiene que haber una entidad económica, y en esa línea están la STS, dictada en unificación de doctrina, de 27 de octubre de 2004, y la de 10 de diciembre de 1998 del TJCE (309, asuntos acumulados C-173/96 y C-247/96), en que se señala que “dicha entidad si bien debe ser suficientemente estructurada y autónoma, no entraña necesariamente elementos significativos de activo material o inmate-

rial. En efecto, en determinados sectores económicos, como los de limpieza y vigilancia, estos elementos se reducen a menudo a su mínima expresión y la actividad descansa fundamentalmente en la mano de obra, así pues, un conjunto organizado de trabajadores que se hallen específicamente destinados de forma duradera a una actividad común puede constituir una entidad económica cuando no existen otros factores de producción. En igual dirección se pronuncia la sentencia de 2 de diciembre de 1999 [asunto C-234/98 (TJCE 1999, 283)], Asunto Allen y la sentencia de 24 de enero de 2002 (TJCE 2002, 29), asunto Temco Service e Industries, SA (C-51/2000). [...] para apreciar las circunstancias de hechos que caracterizan la operación de quien se trata, el órgano jurisdiccional debe tener en cuenta, en particular, el tipo de empresa o de centro de actividad de que se trate. [...] En particular, en la medida en que sea posible que una entidad económica funcione, en determinados sectores, sin elementos significativos de activo material o inmaterial, el mantenimiento de la identidad de dicha entidad independientemente de la operación de que es objeto no puede, por definición, depender de la cesión de tales elementos”.

Un tercer requisito que la jurisprudencia nacional y la comunitaria matizan es la asunción de plantilla como criterio para determinar sucesión de empresa, y así la STS (en unificación de doctrina) de 27 de octubre de 2004: “[...] a juicio de esta Sala, difícilmente puede ser la asunción de la plantilla un criterio válido para determinar la existencia de una transmisión de empresa, con los efectos que de ella se derivan en nuestro ordenamiento. La primera dificultad consiste en que el efecto de la transmisión es precisamente la asunción de la plantilla de la empresa cedente por la cesionaria, con lo que no cabe, en principio, transformar ese efecto en la causa determinante de la transmisión. En realidad, la incorporación ‘total o parcial’ de la plantilla que se produce en estos casos nada tiene que ver con la transmisión de un establecimiento empresarial, sino que se trata de decisiones de la autonomía privada o de la autonomía colectiva, que se orientan bien a la nueva contratación de unos trabajadores con experiencia previa en la actividad que continúa o bien a establecer unas garantías adicionales para el personal de la empresa saliente con el fin de evitar que la terminación de la contrata suponga para ellos la entrada en el desempleo, como ha sido el caso de las garantías contenidas en determinados convenios colectivos sectoriales, entre los que pueden citarse los de limpieza y seguridad. Pero precisamente estas garantías se han establecido porque el supuesto no era reconducible al del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores (RCL 1995, 997) y si se sostiene que en estos casos hay sucesión con aplicación del régimen jurídico derivado de la misma –que no implica solo el mantenimiento de los contratos, sino la conservación de su contenido contractual y, sobre todo, la aplicación de un régimen muy severo

de responsabilidad solidaria en las obligaciones laborales y de Seguridad Social—, la consecuencia más probable no será una mejora de la protección de los trabajadores, sino un efecto de desincentivación de estas contrataciones y del establecimiento convencional de estas garantías, que acabarán privando de las oportunidades de empleo a los trabajadores que supuestamente se quiere proteger [...]”.

La segunda dificultad de la doctrina de la sucesión en la plantilla se relaciona con la cesión de los contratos, y con las garantías de los trabajadores frente a descentralizaciones productivas estratégicas. La subrogación en los contratos está vinculada a la transmisión de la empresa, porque de esta forma se establece una garantía frente a la pérdida del empleo que se produciría si los contratos se mantuviesen con un empresario que ya no contara con un establecimiento productivo. Las consideraciones anteriores muestran los inconvenientes de aplicar el criterio de la sucesión en la plantilla como un supuesto de transmisión de empresa incluido en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores y en las directivas comunitarias, con independencia de que esta Sala deba seguir ese criterio por el principio de vinculación a la doctrina comunitaria.

Así la STS (unificación de doctrina) de 3 de junio de 2005: “Aceptar, por tanto, la mera transferencia de la plantilla como una sucesión de empresa es alterar la significación de la garantía contenida en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores (RCL 1995, 997). [...] Como ya dijo la Sala en su sentencia de 22 de enero de 1990 (RJ 1990, 180), una mera cesión de los contratos de trabajo no es una sucesión de empresa y afirmar lo contrario pone en crisis todo el sistema de protección del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores. [...] Las consideraciones anteriores muestran los inconvenientes de aplicar el criterio de la sucesión en la plantilla como un supuesto de transmisión de empresa incluido en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores (RCL 1995, 997) y en las directivas comunitarias, con independencia de que esta Sala deba seguir ese criterio por el principio de vinculación a la doctrina comunitaria. [...] la decisión de una empresa de transferir su plantilla a otra no equivale a la asunción de plantilla que la doctrina comunitaria considera como un supuesto de transmisión de empresa, porque tal asunción tiene que ser pacífica, efectiva y real, y esto no sucede cuando se trata de una mera decisión unilateral de una parte [...]. Pero, como ya se ha establecido por esta Sala y por la propia doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la mera sucesión en la actividad no es un soporte de la transmisión de empresa. Por otra parte, resulta oportuno recordar que la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 16 de diciembre de 1992 (TJCE 1992, 212) (casos Katsikas, Skreb y Schroll) estableció que el

artículo 3.1 de la Directiva 77/187 CEE ‘no impide a un trabajador empleado por el transmitente en la fecha de la transmisión de la empresa se oponga a la cesión al adquirente de su contrato de trabajo’, si bien la Directiva no impone a los Estados miembros la obligación de establecer que en el caso de que el trabajador no acepte esta cesión su ‘relación laboral se mantendrá con el transmitente’”.

Ahora bien, en aquellos sectores y actividades que no requieren de un importante soporte patrimonial para su funcionamiento y en los que, diversamente, tiene una gran relevancia el elemento personal, como son las compañías de servicios ambientales (jardinería, limpieza viaria y recogida y tratamiento de residuos urbanos), la contratación de una parte importante de la mano de obra del antecesor en número y competencias será el criterio determinante para determinar si existe o no transmisión.

Este criterio, conocido como “sucesión en la plantilla”, ha sido empleado en diferentes asuntos relacionados con contratos de limpieza, el servicio de ayuda a domicilio y vigilancia, o con la actividad de una ETT.

A la vista de la importancia de las cuestiones anteriormente abordadas debemos precisar estas, lo cual haremos siguiendo a Luque Parra y Ginés Fabrellas³⁵.

Con respecto al concepto, y a la vista de la jurisprudencia, debe señalarse que la STS, dictada como unificación de doctrina, de 4 de abril de 2005, estableció una clara línea. Esta misma tesis se mantuvo en las sentencias *Hernández Vidal y Sánchez Hidalgo* de 10 de diciembre de 1998 (TJCE 1998, 308, y TJCE 1998, 309), y alcanzó su máxima expresión en las sentencias *Temco*, de 24 de enero de 2002 (TJCE 2002, 29) y *Sodexho*, de 20 de noviembre de 2003 (TJCE 2003, 386), donde aquel elemento adicional llegó a hacerse efectivo e imponer la sucesión cuando el nuevo empresario se hacía cargo de parte de la plantilla del cedente.

Así, se rectifica la doctrina en el sentido de que la sucesión procede no solo cuando hay transmisión de activos patrimoniales, sino también en aquellos otros supuestos en los que el cesionario de una actividad se hace cargo en términos significativos de calidad y número de parte de personal del cedente (STS UD de 22 de septiembre de 2005), y así: “La mencionada sentencia de esta Sala de 29 de febrero de 2000 (RJ 2000, 2413), aludiendo a la doctrina contenida, entre otras, en las sentencias de 27 de diciembre de 1997 (RJ 1997, 9639) que cita, a su vez, las de 5 de abril de 1993 (RJ 1993, 2906), 23 de fe-

35. LUQUE PARRA, M. y GINÉS I FABRELLAS, A., “Últimos pronunciamientos del Tribunal Supremo en materia de contratos y subcontratos de obra o servicio, cesión ilegal de trabajadores y sucesión de empresa”, *Ius Labor*, 2/2006.

brero de 1994 (RJ 1994, 1227) y 12 de marzo de 1996, dice que ‘constituye requisito esencial en la sucesión de empresa regulada en el art. 44 del Estatuto de los Trabajadores, la transmisión de la titularidad, entendiendo por tal concepto traslativo no solo el cambio de la titularidad nominativa de la empresa sino también la transmisión al cesionario de los elementos patrimoniales que configuran la infraestructura u organización empresarial básica de la explotación’”.

Por lo que respecta a las consecuencias de la sucesión de empresa, debemos indicar que la STS (nuevamente en unificación de doctrina) de 27 de octubre de 2004 recoge: “[...] ‘-que no implica solo el mantenimiento de los contratos, sino la conservación de su contenido contractual y, sobre todo, la aplicación de un régimen muy severo de responsabilidad solidaria en las obligaciones laborales y de Seguridad Social-’. STS de 15 de diciembre de 2004: ‘Lo que impone el artículo 44.1 del Estatuto de los Trabajadores al nuevo empresario es la asunción de cuantas obligaciones laborales y de seguridad social gravitaban sobre la empresa de origen, pero no la inversa atribución de los derechos generados en aquella a los trabajadores provenientes de esta’”.

La cuestión que aquí nos afecta en relación con el personal laboral de las entidades locales es la referida a la subrogación de contratos de trabajo, y al respecto debe señalarse que en unificación de doctrina la STS de 22 de septiembre de 2005 señaló: “[...] esta Sala viene admitiendo la subrogación en los contratos de trabajo, en los términos establecidos en el pliego de condiciones de la contrata, cuando se produce una verdadera sucesión en la contrata, es decir, cuando en esta última, considerada en su unidad, se produce un cambio de titularidad del contratista que va acompañada por la transmisión del antiguo al nuevo de los elementos patrimoniales que configuraban la infraestructura u organización básica de la explotación. [...] supuestos de sucesión de empresa es evidente que puede operar la subrogación sin el consentimiento del trabajador afectado y, simplemente, con el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 44-6 del Estatuto de los Trabajadores que, únicamente, impone la información a los representantes de los trabajadores afectados por el cambio de titularidad de los siguientes extremos: fecha prevista de la transmisión, motivos de la transmisión, consecuencias jurídicas, económicas y sociales para los trabajadores de la transmisión y medidas previstas para los trabajadores”.

A la vista de esas determinaciones jurisprudenciales deberemos plantearnos los requisitos para la subrogación contractual, y el Alto Tribunal en unificación de doctrina por STS de 16 de noviembre de 2005 indicó: “[...] tales operaciones de *handing* en el transporte aéreo no dan lugar a una subrogación legal de las previstas en el art. 44 del Estatuto de los Trabajadores (ET), sino a una subrogación contractual, para cuya validez se exige, de

acuerdo con el art. 1205 del Código Civil, el requisito del consentimiento del trabajador cedido ('La novación que consiste en sustituirse un nuevo deudor en lugar del primitivo, puede hacerse sin el conocimiento de este, pero no sin el consentimiento del acreedor'). Ello quiere decir que la cesión de contratos que está en el origen de la subrogación contractual, y la propia subrogación empresarial resultante, son en principio lícitas, si bien no operan automáticamente sino que requieren el consentimiento de los trabajadores afectados. Lo que significa a su vez que, en el caso de que los trabajadores no acepten la cesión propuesta, se mantiene su relación de trabajo con Iberia S.A., sin perjuicio de las facultades de la empresa de modificación o en su caso extinción del contrato por causas objetivas [...]. Así las cosas, no cabe una declaración general de ilegalidad y anulación de las subrogaciones y cesiones de contrato efectuadas. Estas son lícitas en principio; y pueden ser válidas o no, respecto de cada trabajador individual, según se haya obtenido o no el consentimiento del mismo al acuerdo de Iberia de ceder su contrato de trabajo al segundo concesionario”.

Igualmente, la STS de 27 de julio de 2005 especificaba: “[...] el consentimiento del trabajador se haya producido de forma expresa o también de forma tácita mediante la aceptación ‘a posteriori’ de la cesión contractual operada, y por ello se dijo en dicha sentencia, en un proceso de conflicto colectivo, que ‘Así las cosas, no cabe una declaración general de ilegalidad y anulación de las subrogaciones y cesiones de contrato efectuadas. Estas son lícitas en principio; y pueden ser válidas o no, respecto de cada trabajador individual, según se haya obtenido o no el consentimiento del mismo al acuerdo. [...] la posibilidad de que sea expreso o tácito, derivado de hechos concluyentes de la persona interesada, añadiendo en ellas que *la falta de conformidad o consentimiento individual expreso o tácito mantiene la relación contractual de trabajo con la empresa anterior, con la que se estableció el nexo contractual, la cual por su parte, estaría habilitada en su caso para la adopción de las decisiones de modificación, suspensión o extinción del contrato por necesidades de la empresa previstos en el ordenamiento jurídico*”.

Por otra parte, puede suceder que, a pesar de que no concurren estos requisitos determinantes de la consideración de la sucesión de contratos como un fenómeno sujeto al artículo 44 TRET, los efectos previstos en dicho precepto se produzcan porque así lo prevea el convenio colectivo aplicable. De hecho, no resulta extraño que la negociación colectiva afronte este tipo de contenidos, especialmente en determinadas actividades del sector servicios, caracterizadas por un alto grado de precarización y un funcionamiento que no requiere de un importante soporte patrimonial, como pueden ser la limpieza, la vigilancia y la seguridad, la hostelería, los servicios ferroviarios, la jardi-

nería o la ayuda a domicilio, que son en buena parte objeto de competencia municipal.

Las dudas que la admisibilidad de este tipo de cláusulas convencionales pueden suscitar, ya sea desde la perspectiva de la naturaleza jurídica del precepto o desde la de su compatibilidad con la libertad de empresa, la normativa protectora de la libre competencia, las potestades administrativas de autoorganización y los principios constitucionales de acceso al empleo público, requieren una clara limitación de esas facultades.

Ahora bien, para que se produjera la subrogación por cláusula convencional será necesario que las empresas implicadas se encuentren incluidas en el ámbito de aplicación del convenio³⁶ que prevé la cláusula en cuestión, pues, de lo contrario, la previsión convencional no les resultará aplicable; así se han pronunciado los tribunales, tanto en los casos de cambio de contratista, como en los de reasunción de la actividad.

En ese sentido las entidades locales no están incluidas en los convenios sectoriales de las empresas prestadoras de servicios públicos, aunque cabría una aplicación subsidiaria en el supuesto de alguna empresa de capital íntegro municipal, o incluso mixta si hubiera suscrito el convenio, o estuviera representada a través de la asociación patronal correspondiente.

Por lo demás, la subrogación “convencional” tendrá el alcance que la propia cláusula establezca, pudiéndose limitar a la “continuidad” de las relaciones laborales o imponer también la responsabilidad solidaria entre cedente y cesionario, como prevé el artículo 44 TRET.

Finalmente, a pesar de que no haya habido una transmisión de elementos patrimoniales, a pesar de que tampoco resulte aplicable el criterio de la sucesión de plantilla, por pertenecer la empresa a un sector en el que la mano de obra no sea primordial, o por no haberse demostrado un volumen de contratación relevante, y a pesar del silencio convencional, en todo caso, la sucesión o reasunción de una contrata podría traer consigo un efecto subrogatorio si dicho efecto se pacta, introduciéndolo en el pliego de condiciones, algo que para algunos autores sería “harto conveniente”. Pues bien, la cuestión que surge aquí es la relativa a si esta actuación resulta lícita. Y al respecto, creo que hay que diferenciar dos situaciones diversas, relacionadas con lo analizado en el apartado anterior. En efecto, hay que distinguir, como hemos precisado con anterioridad, si existe o no un convenio colectivo aplicable a las empresas implicadas que prevea algo sobre el particular.

36. Al respecto, *vid.* RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., “Convenio colectivo aplicable tras la transmisión de la empresa”, *Diario La Ley*, n.º 8435, Sección Columna, 4 de diciembre de 2014.

Así, por un lado, la admisibilidad de este tipo de cláusulas en el pliego de condiciones no debería plantear mayores dificultades cuando en el convenio colectivo aplicable a las empresas implicadas aparezca prevista la subrogación. En efecto, no parece dudoso que los pliegos de condiciones administrativas puedan imponer la obligación subrogatoria en tales circunstancias; de hecho, existen distintos datos normativos y judiciales que implícitamente entienden que este tipo de “intervención pública” sobre la “autonomía privada” se ajusta a derecho.

a) En este sentido, de entrada, puede acudirse al artículo 120 TRLCSP³⁷, un precepto que se encarga de regular una serie de informaciones sobre las condiciones de trabajo de los trabajadores afectados por la subrogación, que la empresa que viene prestando el servicio debe proporcionar a la Administración y esta, a su vez, a los licitadores, cuando los contratos “impongan al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales”.

Pues bien, esta previsión induce a pensar que, efectivamente, resulta posible que el pliego de condiciones imponga la subrogación, ya que, de hecho, trata de regular algunos aspectos conexos a tales previsiones, en concreto, el acceso a ciertas informaciones para que así los licitadores puedan efectuar una valoración de costes más exacta y, en consecuencia, formular una oferta tomando en consideración todos los factores concurrentes, incluidas las condiciones laborales.

b) Por otra parte, la jurisprudencia también se mueve en esta línea. En este sentido, existen numerosos pronunciamientos de la jurisdicción social en los que subyace esta consideración, pues en ningún momento se cuestiona la legalidad de este tipo de previsiones; es más, alguna sentencia dictada en sede contenciosa llega a anular un concurso público, por no incluir en el pliego de condiciones la subrogación que preveía el convenio colectivo aplicable a las empresas que dispensaban el servicio sacado a concurso.

Ciertamente, esta última cuestión –la anulación del concurso– resulta algo más discutible, pues el convenio colectivo no vincula a la Administración, ya que no se encuentra incluida en su ámbito de aplicación. Otra cosa es que, si la subrogación aparece prevista en el convenio, deba ser tenida en cuenta por los participantes al elaborar su oferta –pues se subrogarán en la posición del anterior titular respecto a las relaciones laborales vigentes– y por la Administración, no solo a los efectos informativos anteriormente señala-

37. Al respecto, *vid.* HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. M., “Subrogación laboral en los contratos del sector público”, *Actualidad Administrativa*, n.º 5, Sección Estudios de Jurisprudencia, mayo 2014, tomo 1, Editorial LA LEY.

dos, sino también en el momento de resolver –ya que deberá comprobar que los “costes” están bien calculados–. Ahora bien, ello no desdice la conclusión alcanzada sobre la legalidad de la inclusión en el pliego de condiciones de la obligación subrogatoria.

La solución, en cambio, debe ser diversa cuando no exista un convenio colectivo aplicable a las empresas implicadas en el que se prevea la subrogación por cambio de contratista. El problema se está planteando con frecuencia creciente en los últimos tiempos, en gran parte motivado por la crisis económica, pues los trabajadores afectados presionan para que se incluyan en los pliegos correspondientes cláusulas que fuercen a la subrogación, y así poder preservar su empleo si se produce un cambio de contratista. La presión se ha acrecentado desde julio de 2013, pues muchos convenios que preveían la subrogación han dejado de estar vigentes y la nueva regulación de la *ultractividad* ha hecho que desaparezcan³⁸. Pues bien, como decía, no creo que la respuesta pueda ser la misma que la ofrecida para los casos en que dicha obligación aparece recogida en el convenio colectivo aplicable a las empresas. En este sentido, por un lado, este tipo de soluciones implican una consolidación de empleo en el ámbito público, aunque sea de modo “indirecto”, sin preservar los condicionantes que rigen el acceso al mismo, esto es, los principios de igualdad, capacidad y mérito. Por otro lado, entiendo que implican una injerencia de la actividad pública en las relaciones privadas no admisible.

En este sentido parece moverse también la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. En efecto, el mencionado organismo, al hilo de una consulta elevada desde la Universidad de Alicante sobre la inclusión de una cláusula de este tipo en la contrata de limpieza, señaló que “[...] se entiende que la subrogación de una empresa en las relaciones laborales de otra es cuestión cuya posibilidad ha de ser resuelta de conformidad con la legislación laboral vigente, en concreto determinando si resulta aplicable al supuesto de hecho el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, o, en su caso, de los respectivos convenios colectivos, sin que nada al respecto tengan que establecer los pliegos de cláusulas administrativas particulares, pues la posibilidad de subrogación en relaciones laborales no puede configurarse ni como requisito de capacidad o solvencia, ni como criterio de adjudicación del contrato, extremos que son los que deben ser objeto de determinación en los citados pliegos de cláusulas administrativas particulares”.

En cualquier caso, debemos recordar que las relaciones laborales en el seno de las Administraciones Públicas y por tanto de las entidades locales

38. Cuestión esta recientemente modulada por el Tribunal Supremo, en septiembre de 2014.

están excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva 2001/23, sobre aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, conforme al artículo 1.º1.c) de esta.

Otra cuestión a tener en cuenta es la no aplicabilidad, pese a que así se prevea en los convenios sectoriales de los trabajadores afectados (limpieza viaria por ejemplo), de las cláusulas de subrogación, con respecto a las entidades locales, puesto que la respectiva corporación local no fue parte de la negociación del convenio, ni puede verse afectada por los compromisos contraídos entre terceros, tal y como reconocen las SSTs de 14 de diciembre de 1999, de 15 de diciembre de 1997 y de 22 de mayo de 2000.

7

La extinción de la relación laboral pública

Todas las relaciones laborales se extinguen, aunque sea por la circunstancia física inevitable de la imposibilidad por parte del trabajador de seguir pres-tándolas, aunque, como en el resto de cuestiones que venimos abordando en el ámbito de las corporaciones locales, existen, tal y como en su día analizó Martín Valverde³⁹, algunas peculiaridades en el ámbito de las relaciones laborales de las Administraciones Públicas.

Tradicionalmente la incorporación a la Administración suponía un grado de estabilidad y permanencia, aunque fuera bajo la fórmula de la relación laboral, pero en una primera fase, tras el abuso de las contrataciones temporales e incluso con fraude de ley –que tras el paso de los tres años correspondientes se convertían en permanentes–, se dio lugar a la construcción jurisprudencial ya narrada y hoy positivizada en el EBEP, con la consecuente pérdida del puesto de trabajo para quien no superase el proceso selectivo, por muchos años que tuviera en su desempeño, y sin indemnización. Y en una segunda, por las consecuencias de la crisis económica⁴⁰, se ha generado (aunque en menor medida que en las relaciones laborales con los empleadores comunes) un clima de inestabilidad creciente.

39. MARTÍN VALVERDE, A., “Especialidades de la extinción del contrato de trabajo del personal laboral”, en AA. VV., *Las relaciones laborales en las Administraciones locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Diputación Provincial de Zaragoza, 2004, págs. 193 a 210.

40. Sobre este tema, *vid.* FUENTETAJA PASTOR, J. Á. y CANTERO MARTÍNEZ, J. (dirs.), *Crisis económica y función pública*, Thomson-Aranzadi, 2012.

Así, figuras como la suspensión contractual⁴¹, la reducción de jornada, los despidos colectivos no disciplinarios, los expedientes de regulación de empleo, etc., se han implantado y regulado en el conjunto de las Administraciones Públicas y especialmente en las entidades locales, por ser tanto las de mayor peso del personal laboral sobre el presupuesto como las más sensibles a la restricción presupuestaria en primera instancia.

Ahora bien, esas figuras no serán aplicables a las corporaciones locales (la suspensión o reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, o derivadas de fuerza mayor, por parte del empresario del artículo 47 TRET) ni a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de una o varias de ellas y de otros organismos públicos, salvo a aquellas que se financien mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado, tal y como recoge la disposición adicional 22.^a del TRET, introducida, en su actual redacción, por la disposición adicional tercera de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Tampoco es de aplicación al personal laboral de las corporaciones locales la reducción de la jornada unilateral establecida por la redacción del artículo 41 TRET, tras la reforma laboral de 2012, ni tampoco la de carácter temporal, tal y como apunta Roqueta Buj⁴², aunque caben dos supuestos excepcionales contemplados jurisprudencialmente: por un lado, el supuesto de contratos de interinidad supeditados a la cobertura del propietario o a la amortización, cuando mediante la modificación de la RPT se transforme esa plaza en tiempo parcial, y por otra parte el supuesto de los profesores de religión, por las necesidades de cada curso escolar.

Así, en la materia de extinción de la relación de trabajo el EBEP reenvía a la legislación laboral, donde el artículo 49 del TRET establece las razones generales, aunque por ejemplo la determinación sobre una posible extinción de la relación laboral por falta de previsión presupuestaria de esta (ausencia de consignación del gasto), tal y como se desprende del artículo 52.c) del TRET y como ha sido estudiada por Arias Domínguez⁴³, la recogió de forma expresa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Social) de 19 de abril de 2010.

41. Sobre esta cuestión, *vid.* ROQUETA BUJ, R., “La suspensión contractual o reducción de la jornada y los despidos económicos en las Administraciones Públicas”, en FUENTETAJA PASTOR, J. Á. y CANTERO MARTÍNEZ, J. (dirs.), *Crisis económica y función pública*, *op. cit.*, págs. 283 a 308.

42. ROQUETA BUJ, R., “La suspensión contractual...”, *op. cit.*, pág. 291.

43. ARIAS DOMÍNGUEZ, A., “La insuficiencia presupuestaria de las Administraciones Públicas o entidades sin ánimo de lucro contratantes como causa de despido objetivo”, *Revista Aranzadi Social*, n.º 6, 2005, págs. 38 y siguientes.

Así, el indicado precepto recoge:

[...] e) En el caso de contratos por tiempo indefinido concertados directamente por entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de planes y programas públicos determinados, sin dotación económica estable y financiados por las Administraciones Públicas 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

La citada determinación supone una causa de despido objetivo propia de las Administraciones Públicas, introducida por la disposición adicional decimotercera de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral

El resto de supuestos concretos de la extinción de los contratos de trabajo en las entidades locales, deben analizarse desde la premisa general del indicado artículo 49 TRET, que establece bajo la rúbrica de extinción del contrato de trabajo (obviamente al margen de la propia voluntad del trabajador):

1. El contrato de trabajo se extinguirá:

- a) *Por mutuo acuerdo de las partes.*
- b) *Por las causas consignadas válidamente en el contrato salvo que las mismas constituyan abuso de derecho manifiesto por parte del empresario.*
- c) *Por expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato. A la finalización del contrato, excepto en los casos del contrato de interinidad y de los contratos formativos, el trabajador tendrá derecho a recibir una indemnización de cuantía equivalente a la parte proporcional de la cantidad que resultaría de abonar doce días de salario por cada año de servicio, o la establecida, en su caso, en la normativa específica que sea de aplicación.*

Los contratos de duración determinada que tengan establecido plazo máximo de duración, incluidos los contratos en prácticas y para la formación, concertados por una duración inferior a la máxima legalmente establecida, se entenderán prorrogados automáticamente hasta dicho plazo cuando no medie denuncia o prórroga expresa y el trabajador continúe prestando servicios.

Expirada dicha duración máxima o realizada la obra o servicio objeto del contrato, si no hubiera denuncia y se continuara en la prestación

laboral, el contrato se considerará prorrogado tácitamente por tiempo indefinido, salvo prueba en contrario que acredite la naturaleza temporal de la prestación.

Si el contrato de trabajo de duración determinada es superior a un año, la parte del contrato que formule la denuncia está obligada a notificar a la otra la terminación del mismo con una antelación mínima de quince días.

- d) Por dimisión del trabajador, debiendo mediar el preaviso que señalen los convenios colectivos o la costumbre del lugar.*
- e) Por muerte, gran invalidez o invalidez permanente total o absoluta del trabajador, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 48.2.*
- f) Por jubilación del trabajador.*
- g) Por muerte, jubilación en los casos previstos en el régimen correspondiente de la Seguridad Social, o incapacidad del empresario, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 44, o por extinción de la personalidad jurídica del contratante.*

En los casos de muerte, jubilación o incapacidad del empresario, el trabajador tendrá derecho al abono de una cantidad equivalente a un mes de salario.

En los casos de extinción de la personalidad jurídica del contratante deberán seguirse los trámites del artículo 51 de esta Ley.

- h) Por fuerza mayor que imposibilite definitivamente la prestación de trabajo, siempre que su existencia haya sido debidamente constatada conforme a lo dispuesto en el apartado 7 del artículo 51.*
 - i) Por despido colectivo fundado en causas económicas, técnicas, organizativas o de producción.*
 - j) Por voluntad del trabajador fundamentada en un incumplimiento contractual del empresario.*
 - k) Por despido del trabajador.*
 - l) Por causas objetivas legalmente procedentes.*
 - m) Por decisión de la trabajadora que se vea obligada a abandonar definitivamente su puesto de trabajo como consecuencia de ser víctima de violencia de género.*
- 2.** *El empresario, con ocasión de la extinción del contrato, al comunicar a los trabajadores la denuncia, o, en su caso, el preaviso de la extinción del mismo, deberá acompañar una propuesta del documento de liquidación de las cantidades adeudadas.*

El trabajador podrá solicitar la presencia de un representante legal de los trabajadores en el momento de proceder a la firma del recibo del finiquito, haciéndose constar en el mismo el hecho de su firma en presencia

de un representante legal de los trabajadores, o bien que el trabajador no ha hecho uso de esta posibilidad.

Si el empresario impidiese la presencia del representante en el momento de la firma, el trabajador podrá hacerlo constar en el propio recibo, a los efectos oportunos.

Debe destacarse que la letra c) del número 1 del indicado artículo 49 fue redactada por el apartado cinco del artículo 1 de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, y la letra i), por el Real Decreto-ley 3/2012.

Debe tenerse igualmente en cuenta que, conforme establece el número 2 de la disposición adicional primera de la ya señalada Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, lo dispuesto en el artículo 15, apartados 1 a) y 5, y en el artículo 49, apartado 1 c), del TRET, según la redacción dada a los mismos por dicha Ley, se entiende sin perjuicio de lo que se establece o pueda establecerse sobre la regulación del contrato fijo de obra, incluida su indemnización por cese, en la negociación colectiva, de conformidad con la disposición adicional tercera de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción.

Igualmente debe tenerse en cuenta lo señalado por la disposición transitoria 13.^a del Estatuto de los Trabajadores, sobre aplicación de la indemnización por finalización de contrato temporal.

Partiendo de esta regulación legal general debemos señalar algunas peculiaridades de las extinciones de contratos en las corporaciones locales.

Así, en primer lugar, no hay edad legal de jubilación forzosa; consecuentemente con esto, los trabajadores que no soliciten la jubilación al cumplir los 65 años de edad seguirán prestando servicios, ya que no puede establecerse una edad laboral límite para la jubilación; lo que sí ocurre para el personal funcionario, para el que el Estatuto Básico del Empleado Público, en su artículo 67, fija la edad de jubilación en los 65 años (aunque para este colectivo se permite la prolongación de la actividad laboral hasta los 70 años de edad).

No obstante, se mantiene vigente lo establecido en la Ley 14/2005, de 1 de julio, sobre *las cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación*, que permite la inclusión en convenio colectivo de una edad máxima/límite para la jubilación del personal sujeto al Estatuto de los Trabajadores, siempre y cuando se cumpla un doble requisito para la validez de estas cláusulas:

1. Que se configuren como parte integrante de la política de empleo; esto es, que su finalidad sea permitir que personas que no tienen empleo sus-

tituyan a otras que han cumplido una determinada edad y reúnen las condiciones para jubilarse.

2. Y que el trabajador cuyo contrato pueda extinguirse al cumplir la edad ordinaria de jubilación tenga asegurado el acceso a la pensión de jubilación contributiva, por tener cubierto, al menos, el período mínimo de cotización, y los demás requisitos que, en su caso, se exijan por la Seguridad Social.

Por tanto, la fijación de la edad de jubilación del personal laboral de las corporaciones locales quedará remitida a lo que establezca el convenio colectivo aplicable, y en caso de no existir (lo cual es muy habitual en los pequeños municipios), a la voluntad del trabajador, excepto que la empresa/Administración proceda al despido por causas objetivas, con los problemas que ello supone, puesto que además, en caso de declararse improcedente, tal y como determina el EBEP, existe el derecho a la readmisión, tal y como ha analizado Rivera Sánchez⁴⁴.

Por lo que se refiere al despido, tras el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y la posterior Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma laboral, que otorgan una nueva redacción al TRET, recogiendo la nueva disposición adicional vigésima, aplicable no solo a las Administraciones Públicas, sino a todas las entidades integrantes del sector público, nos encontramos con una gran novedad. Por primera vez se regula la posibilidad de despido disciplinario del personal laboral de las Administraciones Públicas, ya que hasta entonces era posible amortizar un puesto de laboral fijo, pero era insólita su utilización por varios factores: primero, por la resistencia sindical y del comité de empresa a tales precedentes; segundo, porque la amplia dimensión de la Administración permitía la recolocación del trabajador o su reclasificación funcional antes de optar por el despido; y tercero, porque antes se acudía a la extinción del personal con contrato temporal. Y además, jurídicamente era difícil que prosperase un ERE de una Administración, ya que se presumía su solvencia presupuestaria (siempre había mecanismos para subsistir y los pagos de empleados eran crédito preferente), y si estaba en juego un servicio público, por definición resultaba difícil cuestionar su subsistencia.

El despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que

44. RIVERA SÁNCHEZ, J. R., “La readmisión obligatoria como efecto del despido improcedente del personal fijo. Algunas cuestiones aplicativas del artículo 96.2 del Estatuto Básico del Empleado Público”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 18, diciembre 2008, Iustel.

forman parte del sector público, entendiéndose por este el recogido por el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c) del Estatuto de los Trabajadores y sus normas de desarrollo, y en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

A efectos de las causas de estos despidos en las Administraciones Públicas, entendiéndose como tales los entes, organismos y entidades a que se refiere el artículo 3.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, se entenderá que concurren causas económicas cuando se produzca en las mismas una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes. En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. Se entenderá que concurren causas técnicas cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate, y causas organizativas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público.

Sí se recoge en la norma aplicable tras la reforma laboral indicada una prelación en la aplicabilidad del despido, puesto que tendrá prioridad de permanencia el personal laboral fijo que hubiera adquirido esta condición, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso convocado al efecto, cuando así lo establezcan los entes, organismos y entidades a que se refiere el párrafo anterior.

Por tanto, a partir de dicha reforma se precisan tres tipos de causas para que prospere el despido en las entidades locales, con la puesta a disposición de una indemnización de 20 días por año trabajado (hasta un máximo de 12 mensualidades), y sin que la autoridad laboral lo autorice:

- a) *Causas económicas*. Insuficiencia presupuestaria durante tres trimestres consecutivos. La pregunta clave será: ¿es lo mismo insuficiencia que desequilibrio presupuestario?, ¿qué grado de insuficiencia o déficit es exigible?, ¿si hay insuficiencia por tres trimestres y justo el cuarto en que se acomete la medida aumenta la tesorería o el crédito presupuestario, queda desactivada?, ¿la insuficiencia por tres trimestres requiere el prorrateo de la dotación y de los gastos en cuatro períodos de cada año?, ¿y si la insuficiencia es transitoria o provocada por una modificación a la baja de un crédito para atender otra necesidad supuestamente mas perentoria?. Como siempre, los vacíos legales los acabarán colmando la negociación colectiva y los tribunales.

- b) *Causas técnicas*, “cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate”. O sea, si se compra un tractor para segar posiblemente puedan despedirse jardineros.
- c) *Causas organizativas*, “cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público”. Eso de los “sistemas y métodos de trabajo” es inquietante, ya que lógicamente hay que entender que solo podrá producirse el despido si tales cambios hacen incompatible o innecesaria objetivamente la presencia del trabajador.

Así y todo, parece lógico que tal despido requiera la motivación y la adopción de una supresión del puesto o plaza en la Relación de Puestos de Trabajo o en la plantilla anexa al presupuesto, y como tales deben negociarse, puesto que son requisitos generales de ordenación de recursos humanos que subsisten.

Cabe por tanto la existencia de expedientes de regulación de empleo en las corporaciones locales, tal y como ha analizado Fernández Avilés⁴⁵, que ha supuesto que los efectos de la crisis visualicen las penosidades presupuestarias de las Administraciones Públicas, y en especial de las entidades locales, y por tanto la imposibilidad de afrontar determinados costes laborales.

Merece la pena que nos detengamos en la casuística de la extinción de la personalidad jurídica del contratante, lo que se puede producir como consecuencia de la LRSAL en una buena cantidad de entes instrumentales de las entidades locales.

Cuestión distinta es la referida al traslado de la competencia entre diferentes Administraciones Públicas, que en principio debe ubicarse entre los supuestos de subrogación y no de extinción de la relación laboral.

8

Conclusiones

Como hemos podido comprobar, pese a la opción permanente del Tribunal Constitucional, en su exégesis de la *Lex legum* sobre un modelo de empleo público, fundamentalmente funcionarial, en las corporaciones locales, sigue existiendo una mayoría (en su conjunto) de relaciones de servicio de carácter

45. FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A., “Los expedientes de regulación de empleo en las Administraciones Públicas”, en FUENTETAJA PASTOR, J. A. y CANTERO MARTÍNEZ, J. (dirs.), *Crisis económica y función pública, op. cit.*, págs. 309 a 351.

laboral, lo que ha producido por efecto de la crisis una limitación por vía legal de la capacidad de negociación colectiva de este colectivo, que la LRSAL ha venido a precisar a través del nuevo artículo 103 bis LRBRL.

Igualmente, la existencia de esta dualidad de relaciones de empleo público, bajo un mismo empresario sometido al principio de legalidad con sujeción plena en los términos del artículo 103.1 de la Carta Magna, genera toda una serie de particularidades de este personal en los términos previstos por el EBEP.

En cualquier caso, la crisis económica ha supuesto, de forma indudable, una cierta reducción de los “privilegios” de los trabajadores laborales de las entidades locales frente al resto, al establecerse, en especial tras el Real Decreto-Ley 3/2012, diversas fórmulas que posibilitan despidos, etc., por razones meramente económicas.

En cualquier caso, la mayor determinación reseñable de la LRSAL con respecto al personal laboral de las entidades locales es la clara opción que el legislador realiza por la modalidad de relación de servicios funcionarial.

Así, en el nuevo artículo 103 bis LRBRL constituye una incuestionable novedad la necesidad de que la entidad local articule un procedimiento de aprobación o, dependiendo del ente, de autorización de la masa salarial para los diferentes entes de su sector público, a imagen y semejanza de lo que ya sucede en el ámbito estatal, limitándose el gasto en retribuciones no solo para el personal de la corporación, sino también para el de sus entes instrumentales.