

LEGALIDAD

Alfonso Luis Blanco Higuera

Asesor Jurídico

Gobierno de Cantabria

Profesor Asociado de Seguridad Social

Universidad de Cantabria

La ficción convencional del trabajador inamovible

RESUMEN/ABSTRACT:

El presente estudio, tras unas breves reflexiones sobre la tradicional dualidad funcionario-trabajador en el ámbito del empleo público y sobre la fuerza atractiva del Derecho del Trabajo en la regulación de la relación de servicios del trabajador público, analizará el despido por motivos no disciplinarios como figura propia, peculiar y autónoma del Derecho del Trabajo, analizando también la “inamovilidad” de aquel garantizada por convenio colectivo como paradigma de la aplicación del principio de la norma laboral más favorable, en una suerte de permeabilidad del Derecho del Trabajo a las figuras estatutarias de la “disponibilidad” y de la “adscripción provisional”, hasta llegar a la más reciente “desregulación” del Derecho del Trabajo —fruto de la crisis económica— poniendo fin al mito de la “inamovilidad” del trabajador público al reiterarse la posibilidad de que dispone la Administración Pública como empleadora de proceder al despido colectivo de sus trabajadores públicos en determinadas circunstancias y condiciones.

The present study, after a brief reflection on the traditional dual-official-worker in the field of public employment and on the attractive force of Labor Law in the regulation of the relation of services of the public worker, will analyze dismissal for non-disciplinary reasons as a peculiar and autonomous figure of Labor Law, also analyzing the “irremovability” of that guaranteed by collective agreement as a paradigm of the application of the principle of the more favorable labor standard, in a kind of permeability of Labor Law to statutory figures of “availability” and “provisional attachment”, until the most recent “deregulation” of labor law - fruition of the economic crisis - ending the myth of the “immobility” of the public worker by reiterating the possibility of which provides the Public Administration as an employer to proceed to the collective dismissal of their t in certain circumstances and conditions.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

CONVENIO, DESPIDO, FUNCIONARIO, INAMOVILIDAD, TRABAJADOR
CONVENTION, DISMISSAL, OFFICIAL, IMMOBILITY, WORKER

1. LA DUALIDAD FUNCIONARIO-TRABAJADOR EN EL EMPLEO PÚBLICO: EL BINOMIO FUNCIÓN PÚBLICA-FUNCIÓN INSTRUMENTAL. LA “VIS” ATRACTIVA DEL DERECHO DEL TRABAJO EN LA REGULACIÓN DE LA RELACIÓN DE SERVICIOS DEL TRABAJADOR PÚBLICO

Montoya Melgar nos recuerda que la dualidad funcionario-tareas intelectuales y trabajador-tareas materiales o manuales, ya se recogió en el Estatuto de Bravo Murillo (aprobado por Real Decreto de 24 de junio de 1852) y en el de O'Donnell (aprobado por Real Decreto de 4 de marzo de 1866), y si bien el motivo de tal dualidad ha ido difuminándose a lo largo del tiempo, la misma continuó contemplándose en la LFCE¹ y en la LMRFP², recogándose hoy también en el EBEP³ bajo la denominación unitaria de “empleados públicos”⁴. Como singularidades de las relaciones laborales en las Administraciones Públicas, nos dice el citado autor — en primer lugar— que el artículo 7 del EBEP previene que 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 del citado Estatuto que así lo dispongan, con lo que parece reconocer que ninguna de sus reglas constituyen Derecho del Trabajo, al contraponer éste al EBEP —que es Derecho Administrativo— EBEP que se remite en numerosas ocasiones a la legislación laboral⁵, si bien las relaciones laborales del sector público serían relaciones comunes con peculiaridades derivadas de la singular naturaleza de las Administraciones Públicas como empleadoras⁶.

Ya desde un primer momento, la legislación laboral excluyó expresamente de su ámbito de aplicación al personal de régimen estatutario —esto es, al personal funcionario— tal y como hizo el artículo 8º de la Ley del Contrato de Trabajo de 21 de noviembre de 1931⁷ y del texto refundido del Libro I de la Ley de Contra-

to de Trabajo (aprobado por Decreto de 26 de enero de 1944)⁸, así como la letra a) del artículo segundo de la Ley 16/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales⁹ y la letra a) del apartado tres del artículo primero de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores¹⁰, letra aquella cuya redacción pasó sin modificaciones a la letra a) del artículo 1.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores de 1995¹¹, recogándose hoy tal exclusión expresa en igual letra, apartado y precepto del vigente texto refundido de 2015¹². Ello, a buen seguro, se debió —y se debe— a la inexistencia de un contrato de trabajo que configure la relación de servicios del personal funcionario, articulada en torno a un nombramiento legal cuyas condiciones vienen pre-determinadas por leyes y reglamentos¹³.

Vista la exclusión del personal funcionario del ámbito del Derecho del Trabajo y la inclusión, en determinados aspectos, del personal contratado laboral del sector público en el universo del EBEP, cabe plantearse si éste último se puede entender comprendido plenamente en el campo de aplicación del Derecho del Trabajo, debiendo ser la respuesta plenamente afirmativa, no solo por remisión expresa de la legislación sobre función pública a la laboral, sino —sobre todo— por la concurrencia de todas las notas típicas de la relación contractual de dicho personal, dato éste decisivo a la hora de analizar la artificiosa inamovilidad que, de facto, se reconoce convencionalmente al mismo, desde una óptica estrictamente laboralista más que administrativista.

2. EL DESPIDO COMO FIGURA PROPIA, PECULIAR Y AUTÓNOMA DEL DERECHO DEL TRABAJO

El despido, como causa de extinción de la relación jurídica contractual, tiene su trasunto en la separación del servicio como causa de pérdida de la condición de funcionario, si bien ambas figuras no son equiparables

¹ Texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero.

² Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

³ Estatuto Básico del Empleado Público, cuya vigente redacción se recoge hoy en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

⁴ Montoya Melgar (2011: 14 y 17).

⁵ Así, en sus artículos 27 (retribuciones), 51 (jornadas, permisos y vacaciones), 57.4 (acceso de extranjeros), 77 (clasificación profesional), 83 (provisión de puestos y movilidad), 92 (situaciones administrativas) y 93.4 (régimen disciplinario).

⁶ Montoya Melgar (2011: 18 y 19).

⁷ Dicho precepto rezaba del siguiente tenor literal: “Los funcionarios públicos se regirán por su legislación especial”.

⁸ Artículo 8º éste del Decreto de 1944 que reproducía el transcrito precepto homónimo de la Ley de 1931.

⁹ Dicho artículo previno lo siguiente: “Se excluyen del ámbito regulado por la legislación laboral: a) La relación de servicio de los funcionarios públicos, así como la del personal al servicio del Estado, las Corporaciones Locales y las Entidades Públicas autónomas cuando, al amparo de una Ley, dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias”.

¹⁰ Que reprodujo lo establecido al efecto en la Ley de 1976, aclarando tan solo que los funcionarios públicos se regularían por el Estatuto de la Función Pública.

¹¹ Aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

¹² Real Decreto 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante, ET). La nueva letra a) de dicho artículo tan solo sustituye la expresión “Estatuto de la Función Pública”, como norma reguladora de la relación de servicio de los funcionarios públicos, por la de “las correspondientes normas legales y reglamentarias” (tal vez por el fracaso de la aprobación de un Estatuto unitario para el funcionariado, pero ese es otro tema), actualizando además la añeja referencia al “Estado, las Corporaciones locales y las Entidades públicas autónomas”, refiriéndose ahora a la más omnicompreensiva de “Administraciones Públicas y demás entes, organismos y entidades del sector público”.

¹³ Montoya Melgar (1966: 92); Ucelay de Montero (1968: 107).

del todo, pues —mientras la separación del servicio constituye una sanción impuesta por la comisión de una falta disciplinaria muy grave— el despido, en cambio, puede obedecer, no ya solo a incumplimientos subjetivos culpables y graves del trabajador, sino también a circunstancias de naturaleza objetiva y ajenas a la voluntad —culpable o no— de aquel¹⁴, constituyendo por ello una figura propia, peculiar y autónoma del Derecho del Trabajo cuya arquitectura jurídica responde a otros parámetros diferentes de la separación del servicio.

Para Rodríguez-Piñero, el despido constituye un supuesto de lo que en Derecho común suele denominarse “denuncia”, consistente en una declaración unilateral y recepticia de voluntad, que tiene como efecto constitutivo la extinción de una relación jurídica para el futuro, suponiendo en el ámbito laboral la denuncia por el empleador de la relación de trabajo, extinguiéndola unilateralmente¹⁵. Continúa el citado autor recordándonos que el sistema de regulación del despido cuya arquitectura esencial continúa hoy vigente se inició con el artículo 89 de la Ley de Contrato de Trabajo de 21 de noviembre 1931 y con los artículos 45 a 65 de la Ley de Jurados Mixtos de 27 de noviembre de 1931, pues va a exigirse en todo caso la justificación del despido, suprimiéndose la posibilidad de ejercicio del denominado despido “ordinario”, “*ad nutum*” o sin causa, estableciéndose un régimen común de despido para todo tipo de relaciones laborales, fueran temporales o por tiempo indefinido, y —si bien no se eliminaba del todo el despido sin cau-

sa— las citadas normas lo limitaban, al declarar lícito tan solo los despidos donde concurriesen un interés justificado en la extinción de la relación laboral, no definiendo el legislador lo que debiera entenderse por “justa causa”, limitándose a distinguir entre causas imputables al trabajador y no imputables al mismo¹⁶.

En cualquier caso, el despido que se quiere analizar aquí, como causa de extinción del contrato de trabajo, no es el despido disciplinario, es decir, el fundado en incumplimientos contractuales graves y culpables del trabajador —con ciertas semejanzas con la separación del servicio del personal funcionario por faltas disciplinarias muy graves, modalidad aquella de despido cuya aplicación en el sector público nunca se puso en duda— sino el despido no disciplinario u “objetivo”, esto es, el que nada tiene que ver con la voluntad ni la conducta del trabajador afectado, a cuyos supuestos se refieren hoy las letras h) —despido por fuerza mayor que imposibilite definitivamente la prestación de trabajo— i) (despido colectivo fundado en causas económicas, técnicas, organizativas o de producción) y l) (despido por causas objetivas legalmente procedentes) del apartado 1 del artículo 49 del ET, debiéndose de resaltar —antes de continuar— que ni éste ni ningún otro precepto del ET excluye al personal contratado laboral en el sector público de la aplicación de las causas de extinción del contrato de trabajo consagrados en el mismo.

Por lo que respecta a la “fuerza mayor” como causa de extinción de la relación laboral por voluntad unilate-



¹⁴ Durán López (1978: 80 y 81).

¹⁵ Rodríguez-Piñero (1967: 24 a 27).

¹⁶ Rodríguez-Piñero (1968: 16, 21, 22 y 28).

ral del empresario, la doctrina nos ilustra afirmando que la fuerza mayor debe ser entendida de conformidad con el significado propiamente civil del término, como todo acontecimiento ajeno al círculo de la empresa, independiente de la voluntad del empresario, así como imprevisible o inevitable¹⁷. Analizando los efectos impeditivos de la fuerza mayor sobre la prestación laboral, Montoya Melgar interpreta que —al desaparecer por causa de fuerza mayor la organización productiva empresarial— es obvio que pierde su base el deber de ocupación efectiva del trabajador, haciéndola imposible¹⁸. A la vista de lo expuesto, concluir que no existe impedimento alguno para la aplicación de esta modalidad de despido por causa de fuerza mayor en el sector público, porque —si bien será improbable, por la aplicación del viejo principio contable público de “gestión continuada”— ello no sería imposible.

En cuanto a los denominados despidos por causas objetivas o ajenas a la voluntad del trabajador, decir que los mismos pueden obedecer a la necesidad de amortizar puestos de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción —modalidad ésta regulada en el artículo 51 del ET bajo la rúbrica de “Despido colectivo” cuando afecta, en un periodo de tiempo dado, a un determinado número de trabajadores, y en el artículo 52.c) de dicho cuerpo legal cuando afecta a un número de trabajadores menor— así como por ineptitud del trabajador, por su inadaptación funcional al cambio técnico, por absentismo de aquel o por insuficiente consignación de fondos públicos para la financiación de contratos de trabajo indefinidos en entidades no lucrativas. Vistas someramente estas causas de despido, se debe concluir —al igual que se hizo en el supuesto de fuerza mayor— que las mismas serían perfectamente aplicables al personal laboral fijo del sector público, tanto antes como —por supuesto, y más tratándose de despidos colectivos— después de la reforma laboral de 2012.

Asimismo, recordar que el EBEP no contiene referencia alguna a la extinción del contrato de trabajo, con la sola excepción del despido disciplinario, siendo —por tanto— de aplicación las causas de extinción previstas por el ET. Dejando de un lado ahora las causas de extinción contractual de las relaciones laborales temporales, así como las detonadas por voluntad del trabajador, las incapacitantes y las inaplicables por su propia naturaleza, al sector público —caso de la desaparición

de la persona del empleador— tan solo añadir que la doctrina entiende que la posible extinción contractual por las causas válidamente consignadas en el contrato de trabajo (artículo 49.b del ET) resultaría de aplicación, en primer lugar, a la extinción de los contratos indefinidos no fijos y de los de interinidad por vacante y —en cuanto a la extinción contractual por despido por causas técnicas, económicas, organizativas o de producción (artículos 51 y 52 ET) antes de la reforma laboral de 2012— decir que la causa que más dudas plantea sería la económica o de rentabilidad, resultando para la doctrina mayoritaria difícil la aplicación de esta causa en el ámbito de las Administraciones Públicas, si bien Aguilera Izquierdo opina que sí podría aplicarse tal causa económica extintiva, no existiendo problemas en cuanto a la extinción basada en causas organizativas (la supresión de un servicio público, por ejemplo)¹⁹.

3. LA “INAMOVILIDAD” POR CONVENIO COLECTIVO DEL TRABAJADOR PÚBLICO COMO PARADIGMA DEL PRINCIPIO DE NORMA LABORAL MÁS FAVORABLE

En cuanto al reconocimiento legal de la inamovilidad del personal funcionario, y siguiendo en este tema al profesor Martín Mateo, recordar que la estabilidad de la función pública se fue fraguando por la vía de la creación de Cuerpos especiales, que intentaban ampararse así en un estatuto particularista más privilegiado, habiendo de esperarse a la Ley de Bases de 22 de julio de 1918, acerca de la condición de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, para encontrar el primer cuerpo normativo que consagrará definitivamente la inamovilidad en su condición de los funcionarios, al proclamar con carácter general —en su Base 5ª— que los funcionarios técnicos y auxiliares no podrían ser declarados cesantes sino en virtud de expediente gubernativo, instruido con audiencia del interesado, por faltas graves de moralidad, desobediencia o reiterada negligencia en el cumplimiento de los deberes del cargo²⁰. Posteriormente, tal inamovilidad en la condición de funcionario de carrera se recogió implícitamente en la LFCE, cuyo artículo 37 recogía las causas tasadas y únicas por las cuales podía perderse la condición de funcionario, asegurando su artículo 63.2 el derecho al cargo de los funcionarios, inamovilidad que —como derecho individual del personal funcionario de carre-

¹⁷ Bonilla Blasco (2007: 1073). El propio Código civil, en el segundo párrafo de su artículo 1.575, configura el caso fortuito extraordinario e imprevisto, incluyendo en él, por vía enunciativa, “el incendio, guerra, peste, inundación insólita, langosta, terremoto u otro igualmente desacomunado, y que los contratantes no hayan podido racionalmente prever”.

¹⁸ Montoya Molgar (1970: 97, 98, 100, 110 y 111).

¹⁹ Aguilera Izquierdo (2011: 318 a 320, 325, 327 a 329 y 331).

²⁰ Martín Mateo (1966: 21 y 22).

ra— se reconoce expresamente hoy en la letra a) del artículo 14 del EBEP²¹.

El régimen de los derechos del personal laboral de la Administración ha sido objeto de un importante grado de “publicación” o “administrativización”, toda vez que el EBEP ha reconocido a este colectivo, expresamente y por vez primera en nuestro ordenamiento jurídico, los mismos derechos que poseen los funcionarios públicos, a excepción del derecho a la inamovilidad, que sigue siendo exclusivo de aquellos²². Pues bien: el ejemplo más ilustrativo de esa “publicación” de los derechos del personal laboral al servicio del sector público es el reconocimiento implícito en los convenios colectivos, ya de antiguo, de una “inamovilidad” fáctica o de hecho en su condición de tal, “blindándola” frente a eventualidades tales como la amortización de puestos, la supresión de unidades y servicios o la reclasificación de puestos de trabajo reservándolos a funcionarios, de modo que los múltiples convenios colectivos aplicables al personal laboral del sector público consagran casi unánimemente—expresa o implícitamente— mecanismos que impiden la extinción del contrato trabajo en supuestos objetivos que, ateniéndonos a la letra del ET, desembocarían en el despido del personal laboral contratado fijo.

Sin afán de exhaustividad, aunque cualquier convenio colectivo aplicable en el sector público responde al mismo patrón, citar —en primer lugar— el III Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado²³, en el cual encontramos algún artículo donde implícitamente se asegura una cierta “inamovilidad” fáctica o de hecho de dicho personal. Así, y si bien su artículo 58.1 se remite in totum al artículo 49 del ET en cuanto a las posibles causas de extinción de la relación laboral, lo cierto es que su artículo 57 —relativo a los reingresos al servicio activo desde la situación de excedencia sin reserva de puesto de trabajo— señala que el trabajador que solicite su reingreso tras una excedencia tendrá derecho a ocupar de forma provisional una vacante de necesaria cobertura del mismo grupo profesional, área funcional y, en su caso, titulación y especialidad iguales a las suyas, acudiendo-

se claramente a la figura, propia del personal funcionario del reingreso por adscripción provisional²⁴, si bien como un auténtico derecho no condicionado.

Más ilustrativo en la materia relativa a la “inamovilidad” fáctica o de hecho del personal laboral fijo es el VII Convenio Colectivo para el Personal Laboral al servicio de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha²⁵. Así, su artículo 9.8 preceptúa que, en ningún caso, la aplicación de los planes de recursos humanos supondrá la extinción de la relación jurídico-laboral con la Administración del personal laboral fijo, si bien tal precepto no debería de sorprender, pues el artículo 10.1 garantiza la permanencia al personal laboral fijo cuyo puesto de trabajo hubiera sido amortizado individualmente, garantizando el artículo 31.4 la adscripción provisional a otro puesto a dicho personal cuando sea discrecionalmente cesado en puestos obtenidos por el sistema de libre designación, si bien son paradigmáticos en el tema que nos ocupa la letra l) del apartado 1 del artículo 52 —conforme a la cual el contrato de trabajo podrá extinguirse por causas objetivas, excepto por la contenida en la letra d) del artículo 52 del ET (relativa a las faltas de asistencia al trabajo que comporten legalmente absentismo)— y, sobre todo, el apartado 2 de dicho precepto, conforme al cual no será de aplicación al personal laboral fijo lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c) del ET sobre el despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, manteniéndose, en todo caso, la relación de empleo con la Administración del personal laboral fijo, con lo cual se desactiva la previsión anterior y, aunque nada se dice sobre la fuerza mayor, está claro que la misma puede entenderse también implícitamente incluida dentro de las causas objetivas que, *a priori*, darían lugar a la ruptura del vínculo contractual, pero que —por previsión convencional— su concurrencia no traería como consecuencia tal ruptura.

Por su parte, el Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración del Principado de Asturias²⁶ consagra en el apartado 9 de su artículo 39, relativo a la provisión de puestos de trabajo singularizados,

²¹ Sobre la suma importancia de la estabilidad en el empleo en general, y en el empleo público en particular, baste de muestra un botón. Prats I Catalá, en un vigoroso trabajo sobre la distinción entre función pública y empleo público, nos comenta que en el ámbito de un programa de entrevistas en profundidad con altos responsables políticos, empresariales y sindicales, con el objetivo de determinar su percepción de cuál debía ser el papel y cuáles las reformas que debían introducirse en la función pública para que España no perdiera su oportunidad en la Unión Monetaria, un importante cargo empresarial, antes alto funcionario, narró que en el primer día del curso de formación que seguía a las oposiciones, un compañero sénior les preguntó: “¿ha sido difícil entrar?”. Y, ante los rostros asentidores y agotados, les replicó: “pues más difícil es que os echen”. Prats I Catalá (1995: 12, nota 2).

²² Cantero Martínez (2009: 59 y 60).

²³ Publicado por Resolución de 3 de noviembre de 2009, de la Dirección General de Trabajo, en el BOE núm. 273, de 12 noviembre de 2009.

²⁴ Regulada en el todavía vigente artículo 29.bis de la LMRFP, añadido a la misma por la Ley 4/1990, de 29 de junio, así como en los artículos 62 y 63 del Real Decreto 364/1195, de 10 de marzo, que aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

²⁵ Publicado por Resolución de 26 de julio de 2013, de la Dirección General de Relaciones Laborales y Seguridad y Salud Laboral, Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 2 de agosto de 2013, núm. 149.

²⁶ Publicado por Resolución de 3 de agosto de 2005 de la Dirección General de Trabajo, Boletín Oficial del Principado de Asturias de 26 agosto de 2005, núm. 238.

que el personal que pierda el puesto de trabajo como consecuencia de cese o supresión será adscrito provisionalmente, en tanto no obtenga destino definitivo, a través de la correspondiente convocatoria, a puestos de trabajo que se hallen vacantes, siendo éste otro palmario ejemplo de importación de figuras propias del Derecho de la Función Pública al Derecho del Trabajo.

Para concluir este somero repaso a título de ejemplo de una muestra de convenios colectivos del sector público en donde, de una forma u otra, se garantiza la inamovilidad de hecho del personal laboral fijo a su servicio, citar el VIII Convenio Colectivo para el personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria²⁷, cuyo artículo 8 reconoce al personal laboral procedente de excedencia voluntaria que pretenda reingresar al servicio activo el derecho a ocupar provisionalmente un puesto vacante de su misma categoría (o, si ello no fuera posible, en categoría inferior) y, en su caso, especialidad, recogiendo el apartado 5 de su artículo 17, en relación al personal laboral sin destino definitivo en un puesto de trabajo, la figura funcional de quedar “a disposición” de la autoridad competente para adscribirle provisionalmente a un puesto de trabajo —so pena de seguir a disposición de tal autoridad— estableciendo su artículo 28, por último, que los puestos de trabajo podrán proveerse por adscripción provisional en los casos de cese o remoción en el anterior puesto, supresión de éste o reingreso al servicio activo sin reserva de puesto.

Todos los ejemplos anteriormente expuestos no serían otra cosa que una plasmación práctica de los principios de norma mínima y de norma más favorable en la aplicación de las diferentes fuentes del Derecho del Trabajo, pues ni éste ni la normativa de función pública consagran expresamente mecanismo legal alguno que garantice la inamovilidad del personal laboral, ni en el sector público ni en el privado. Lo único que realizan al efecto los convenios colectivos comentados es mejorar las condiciones de trabajo —referidas en el presente supuesto a la estabilidad en el empleo— previstas para el citado personal en las normas laborales de derecho necesario relativo, y —precisamente por ello— tal norma más favorable puede desactivarse por una norma en contrario de derecho necesario indisponible, que es lo que ocurrió, como se verá, con la reforma laboral de 2012.

En tal sentido, recordar que el apartado 3 del artículo 3 del ET articula la perspectiva dinámica de aplicación de las normas laborales cuando concurren varias en la regulación de la misma materia, consagrando los principios de “norma mínima” y de “norma más favorable”²⁸, siendo el principio de norma mínima la proyección del de jerarquía normativa, en la medida en que el mínimo de derecho necesario de la norma superior (el ET y el EBEP, básicamente) ha de respetarse al alza por la inferior que lo regule —el convenio colectivo aplicable, en este caso— jugando el principio de norma más favorable en aplicación de varias normas posibles, seleccionando la que, respetando la norma mínima, sea más beneficiosa en su conjunto, alterando con un fin tutelar —aunque sin negarla— la ordenación jerárquica de las normas jurídicas, en cuya colisión tiene lugar²⁹, y es por ello que lo regulado en los convenios colectivos del sector público sobre el pase a la situación de disponible o la adscripción provisional al personal laboral que —por diferentes razones— ha perdido su puesto y, en consecuencia, debiera ver extinguida su relación contractual, prevalece —por ser más favorable— sobre las consecuencias “mínimas” previstas en el ET como norma de superior jerarquía.

4. LA CRISIS ECONÓMICA Y EL FIN DEL MITO DE LA “INAMOVILIDAD” DEL TRABAJADOR PÚBLICO

En el contexto de crisis económica y de fuertes restricciones presupuestarias en nuestro país desde 2008, vio la luz el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, poco después transformado en sede parlamentaria en la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y que introdujo en el ET dos nuevas Disposiciones adicionales, la vigésima y la vigésima primera. La primera de ellas implicó el que los artículos 51 y 52 del ET se aplicasen a los empleadores encuadrados en el sector público, aunque con algunas especialidades. La segunda de las Disposiciones citadas excluye de los instrumentos de reconversión a disposición de las Administraciones Públicas los previstos en el artículo 47 del ET —no así a las entidades integrantes del sector público empresarial, como así parece deducirse a sensu contrario de la literalidad del precepto— que, de otra manera, sí hubieran sido aplicables a empleadores públicos. El siguiente paso en el proceso de normalización de los despidos colectivos se produ-

²⁷ Publicado por Resolución de 12 de febrero de 2010, de la Dirección General de Trabajo y Empleo, Boletín Oficial de Cantabria de 12 febrero de 2010, extraordinario núm. 3.

²⁸ Dicho precepto reza del siguiente tenor literal: “Los conflictos originados entre los preceptos de dos o más normas laborales, tanto estatales como pactadas, que deberán respetar en todo caso los mínimos de derecho necesario, se resolverán mediante la aplicación de lo más favorable para el trabajador apreciado en su conjunto, y en cómputo anual, respecto de los conceptos cuantificables”.

²⁹ Rodríguez-Piñero (1962: 236, 237 y 248); Rey Guanter y Serrano Olivares (2007: 135 y 136); Monereo Pérez y Fernández Avilés (2010: 273 a 276, 278 y 280).

jo con la aprobación del Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada, con el objetivo confeso —a tenor de su parte expositiva— de establecer las peculiaridades del procedimiento del despido en el sector público, específicamente en el ámbito de las Administraciones Públicas.

Esta posibilidad legal expresa de articular despidos causales objetivos, tanto individuales como colectivos, se reconoce a todos los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público, entendido éste de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.1 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público —en definitiva, tal posibilidad se reconoce a todas las entidades de los sectores públicos administrativo, empresarial y fundacional— resultando pasivamente afectados por ese posible ejercicio de la facultad de despido el personal laboral al servicio del citado sector público.

En cuanto a las causas objetivas de extinción unilateral del vínculo contractual en el sector público, recordar que la definición legal específica de las causas económicas, técnicas y organizativas justificativas de los

despidos se circunscribe al denominado sector público administrativo tal y como se describe en el artículo 3.2 del ya citado texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, omitiéndose toda mención a las causas productivas³⁰. Por el contrario, en el sector público empresarial y en el sector público fundacional se entenderá que concurren las causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en los términos comunes establecidos —también para el sector privado— en el artículo 51 del ET. Por lo que atañe a la aplicación de tales causas en las entidades integrantes del sector público administrativo, señalar que —en cuanto a las causas económicas, y en virtud de la aplicación combinada del segundo párrafo de la Disposición adicional decimosexta del ET y del artículo 35.3 del ya citado Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre— a la correspondiente entidad administrativa le bastará con acreditar, en esencia, una situación de déficit presupuestario en el ejercicio anterior y una minoración de ingresos (transferencias, aportaciones,...), definiéndose las restantes causas (las técnicas y las organizativas) incorporando las nociones del artículo 51.1 ET. Por su parte, en el ámbito del sector público empresarial y fundacional, como se dijo, operarán las causas objetivas tal y como se describen en el artículo 51 del ET.

5. BIBLIOGRAFÍA

Aguilera Izquierdo, Raquel (2011): "La extinción del contrato de trabajo del personal al servicio de las Administraciones Públicas: algunas singularidades", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 93, Madrid, pp. 317-342.

Bonilla Blasco, Juan (2007): "Artículo 51. Despido colectivo", en AAVV, *Estatuto de los Trabajadores comentado y con jurisprudencia*, 2ª edición, Salvador del Rey Guanter (Director), Editorial La Ley, Madrid, pp. 1063-1087.

Cantero Martínez, Josefa (1995): "Los derechos individuales del personal laboral de las entidades locales. Especial referencia a las expectativas que abre la Publicación de los derechos relacionados con su carrera profesional y su progresión", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 309, Madrid, pp. 59-92.

Martín Mateo, Ramón (1966): "La inamovilidad de los funcionarios públicos", *Revista de Administración Pública*, núm. 51, Madrid, pp. 9-40.

Monereo Pérez, José Luis y Fernández Avilés, José Antonio (2010): "La doctrina científica en la aplicación del Derecho del Trabajo", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 88, Madrid, pp. 261-301.

Montoya Melgar, Alfredo (1966): "El ámbito personal del Derecho del Trabajo", *Revista de Política Social*, núm. 71, Madrid, pp. 87-101.

³⁰ En principio, y no sabiéndose muy bien si la omisión a las causas productivas como justificación del despido en el seno de las Administraciones Públicas se debe o no a un olvido del legislador, hay quien opina que no cabe aplicar causas productivas cuando el empleador sea una Administración Pública, y que la aplicación supletoria de la definición recogida en el artículo 51 del ET deviene inviable en el sector público administrativo, pues se refiere a los cambios, entre otros, en la demanda de los productos o servicios que la empresa quiere colocar en el mercado, de imposible traslación atendiendo al fin perseguido por las Administraciones Públicas, cual es la satisfacción del interés general y la prestación de servicios públicos: Rodríguez Escanciano (2012: 7).

Montoya Melgar, Alfredo (1970): "El despido por fuerza mayor", *Revista de Política Social*, núm. 85, Madrid, pp. 95-115.

Montoya Melgar, Alfredo (2011): "Las relaciones laborales en el ámbito de las Administraciones Públicas", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 93, Madrid, pp. 13-46.

Prats I Catalá, Joan (1995): "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público", *Documentación Administrativa*, núms. 241-242, Madrid, pp. 11-59.

Rey Guanter, Salvador Del, y Serrano Olivares, Raquel (2007): "Artículo 3. Fuentes de la relación laboral", en AAVV, *Estatuto de los Trabajadores comentado y con jurisprudencia*, 2ª edición, Salvador del Rey Guanter (Director), Editorial La Ley, Madrid, pp. 129-155.

Rodríguez Escanciano, Susana (2012): "Incidencia de la reforma laboral de 2012 sobre el empleo público. En especial, las medidas de reajuste de efectivos", *Boletín de Función Pública del INAP*, núm. 8, Madrid, pp. 5-13.

Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (1962): "El principio de la norma más favorable y las reglamentaciones de trabajo", *Revista de Política Social*, núm. 53, Madrid, pp. 236-250.

Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (1967): "El régimen jurídico del despido y el Real Decreto de 22 de julio de 1928", *Revista de Política Social*, núm. 74, Madrid, pp. 23-77.

Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (1968): "El régimen jurídico del despido (II): Leyes de Contrato de Trabajo y de Jurados Mixtos", *Revista de Política Social*, núm. 77, Madrid, pp. 5-62.

Ucelay De Montero, José Antonio (1968): "Jurisprudencia laboral en materia de funcionarios públicos", *Revista de Política Social*, núm. 78, Madrid, pp. 107-120.