



DICTAMEN 2/2012

***SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS URGENTES
PARA LA REORDENACIÓN Y CONTENCIÓN DEL GASTO DE
LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE
EXTREMADURA***

DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REORDENACIÓN Y CONTENCIÓN DEL GASTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

I. ANTECEDENTES.

El pasado 28 de mayo se solicitó por el Ilmo. Sr. Consejero de Administración Pública , a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

“El Anteproyecto de Ley de Medidas Urgentes para la Reordenación y Contención del Gasto de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura”

analizado y tratado el Anteproyecto de ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 7 de junio de 2012. **ha acordado por unanimidad** el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley remitido por la Consejería de Administración Pública del Gobierno de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social está formado por una parte expositiva, una dispositiva compuesta de 11 artículos estructurados en dos Capítulos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

En la **Exposición de Motivos** que precede al texto normativo se justifica la norma en la pretensión de satisfacer con eficacia y eficiencia las necesidades públicas, procurando la calidad en la prestación de servicios públicos y realizando una asignación equitativa de los recursos públicos bajo criterios de transparencia, eficiencia y economía, objetivo debe tener necesariamente presente la situación en la que se desarrollan las políticas públicas, para adaptarse a la misma. Y en razón de tal finalidad, incide de manera particular en la expresión de que las medidas que conforman este Anteproyecto vienen impuestas, entre otras causas, por la fijación de un límite de gasto

por las instituciones europeas y por el Gobierno de España, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, lo que comporta la doble consecuencia de ser medidas inevitables y cuya adopción de se ha de verificar de forma inminente.

Los dos Capítulos en los que se estructura el Anteproyecto sometido a Dictamen tienen la siguiente denominación y contenido:

Capítulo I “Medidas de contención del gasto en materia de personal”. Se comprenden en él los artículos 1 a 9 del Anteproyecto.

El artículo 1.- Modifica el artículo 61.4 Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura, referido a la incorporación de titulares de puesto de libre designación una vez cesados a los que a partir de la aprobación de esta norma se les asignará puesto de trabajo conforme al sistema de carrera profesional.

El artículo 2, es complementario del anterior teniendo por objeto la regulación que afecta a los puestos de trabajo creados al amparo de lo dispuesto en el apartado 3º de la Orden de 28 de julio de 1998, por la que se dictan normas aplicables a determinados procedimientos en materia de reingreso al servicio activo y de asignación de puestos de trabajo por reasignación de efectivos, se establece un compromiso para que en el plazo máximo de 3 meses a contar de la publicación d esta Ley de procederá a una adecuación de las relaciones de puesto de trabajo.

Mediante el artículo 3, se modifica el artículo 9 de la Ley 1/2012, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2012 que trata de los conceptos retributivos a los que tienen derecho durante el año 2012 los miembros del Consejo de Gobierno, los Altos Cargos y asimilados de la Junta de Extremadura y miembros del Consejo Consultivo, estableciéndose una reducción del 5 % a partir del 1 de julio

A través del artículo 4 se modifica el artículo 11 de la Ley 1/2012, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2012, que afecta al complemento de carrera profesional que corresponde abonar en 2012 y que se verá reducido en 50%.

Por el artículo 5 se modifica el artículo 14 de la Ley 1/2012, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2012, establece la suspensión del devengo del complemento de carrera profesional al personal del Organismo Autónomo del Servicio Extremeño de Salud

Mediante el artículo 6 se modifica el artículo 15 de la Ley 1/2012, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2012,

referido a las retribuciones del personal directivo de las empresas y entidades del Sector Público Autonómico.

Mediante el artículo 7 se modifica el artículo 25 de la Ley 1/2012, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2012, sobre percepciones a recibir en situación de incapacidad temporal de todo el personal de la Junta de Extremadura, así como organismo y entidades dependientes, que pertenezcan al Régimen de la Seguridad Social

El artículo 8 se reordena el tiempo de trabajo de los empleados públicos.

El artículo 9. aborda la suspensión de acuerdos tanto para el personal funcionario como el laboral, justificándose en la alteración sustancial de las circunstancias económicas generales.

Respecto al Capítulo II “**Otras medidas de contención del gasto público y racionalización administrativa**” lo integran el artículo 10 y 11

El artículo 10.- Modifica el artículo 50 de la Ley 2/2011, de 31 de enero, de Ley de Turismo de Extremadura, concretamente los que se refiere a prestación por profesionales y empresas turísticas acreditados por otras Administraciones.

El artículo 11, a través del cual se modifican diversos preceptos de la Ley 2/2008 de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Disposición adicional primera. se incluye una medida referida a la adaptación a lo dispuesto en Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades integrales y Entidades Locales Menores de Extremadura.

Disposición adicional segunda. Régimen de temporalidad de determinadas medidas. la disposición adicional segunda dispone que vigencia de las medidas contempladas en los artículos 3, 4 y 9 se determinará en las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de cada año, teniendo carácter temporal y manteniendo su vigencia en tanto en cuanto se deban cumplir por la Comunidad Autónoma las exigencias de reducción y control del déficit público marcadas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Disposición transitoria primera. Funcionarios de libre designación en procedimiento de reasignación de efectivos. regula el régimen transitorio aplicable a los funcionarios de libre designación en procedimiento de reasignación de efectivos, en consonancia con los artículos 1 y 2 y la disposición derogatoria única de la presente Ley.

Disposición transitoria segunda, régimen transitorio del Decreto 4/2003, de 14 enero. que prevé que las funciones que corresponden al Defensor de los Usuarios del Sistema Sanitario Público de Extremadura, en virtud del Decreto 4/2003, de 14 de enero, por el que se regula el régimen jurídico, estructura y funcionamiento del Defensor de los Usuarios del Sistema Sanitario Público de Extremadura, se asumirán por la Dirección General con competencias en materia de Consumo.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Disposiciones finales La disposición final primera habilita al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de esta Ley y la disposición final segunda dispone la entrada en vigor. La disposición final segunda modifica determinados precepto de la Ley 1/2005, de 24 de junio, de tiempos de respuesta en la atención sanitaria especializada del Sistema Sanitario Público de Extremadura. Y la disposición final tercera prevé la entrada en vigor de la Ley el mismo día de su publicación en el Diario Oficial de Extremadura.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

III. VALORACIONES

1.- DE CARÁCTER GENERAL

Con carácter previo a examen del texto normativo respecto del que se recaba dictamen de este Consejo Económico y Social, se examinarán algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto, así como la documentación aportada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

A.- Documentación aneja al Anteproyecto

De la documentación aneja al Anteproyecto, el documento más trascendente es, sin duda, en un Anteproyecto de esta naturaleza, la Memoria Económica:

- El Informe de Necesidad y Oportunidad constituye una transliteración rigurosa de la Exposición de Motivos, por lo que es obvio que no procede un comentario o análisis separado, más allá de la mera indicación de que uno y otro cumplen

funciones diferenciadas, y aunque en determinados casos pueda superponerse parcialmente su utilidad, no lo es menos que uno no sule a la otra, o viceversa.

- Memoria económica. De capital importancia en esta Ley, se estima adecuadamente realizada, con la única pero trascendente salvedad de que no se comprende en ella la partida que cabe considerar de mayor entidad en términos absolutos de entre las que son objeto del Anteproyecto, como es la correspondiente al ahorro que se pretende conseguir con la supresión de la carrera profesional del personal adscrito al Servicio Extremeño de Salud.

Se ha de señalar, en particular, que la tabla correspondiente al ahorro previsto con la aplicación del porcentaje de disminución de retribuciones de altos cargos (artículo 3 del anteproyecto), que en realidad el tanto por ciento de reducción que allí se contempla –el 5%- no se corresponde con el real, que se limita al 2'5%. Sería conveniente que se sustituyera o, caso de mantenerse la mención al 5%, se incluyera una mención específica significando para evitar equívocos, que dicho porcentaje correspondería a cómputo anual, pero que la medida tiene vigencia únicamente en el segundo semestre del año.

Consideración general del texto.

El Anteproyecto de Ley objeto del presente dictamen presenta dos conjuntos de disposiciones claramente diferenciados entre sí. El Capítulo primero responde, efectivamente, al propio título asignado al texto legal (“Medidas Urgentes para la Reordenación y Contención del Gasto de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura”); sin embargo, el Capítulo segundo tiene un contenido heterogéneo, y con independencia de su justificación temporal –es decir, la necesidad de adopción inmediata de determinadas medidas- e incluso de tener parcialmente contenido económico, presenta una clara disparidad, tanto en objetivos como en la naturaleza de las medidas que contempla, que justificarían ser objeto de un texto legal independiente. Consecuentemente, los tratamos de manera diferenciada.

- A) En lo que se refiere al Capítulo primero, que podemos decir que constituye el contenido propio del texto legal según su denominación, contiene una serie de medidas con las que se pretende la limitación del gasto en materia fundamentalmente de personal al servicio de la administración pública

extremeña, bien mediante la eliminación de complementos retributivos por el desempeño de cargos de libre designación (artículos 1 y 2), bien mediante la reducción de las retribuciones de altos cargos (artículo 3), eliminación del complemento de carrera profesional (artículos 4 y 5), limitación de las retribuciones del personal directivo de empresas y entidades del Sector Público autonómico (artículo 6), y limitación de la mejora voluntaria por Incapacidad Temporal por contingencias comunes (artículo 7); se contienen también dos normas de carácter general para los empleados públicos: posibilidad de reducir voluntariamente la jornada de trabajo con la correspondiente reducción retributiva (artículo 8); y, con carácter instrumental respecto de las disposiciones anteriores, se dispone de manera expresa la suspensión de pactos y acuerdos, singularmente en lo referente a carrera profesional y mejora de protección por contingencias comunes.

La finalidad a que obedecen las disposiciones comprendidas en este Capítulo es muy clara, y se formula de manera explícita en la propia denominación de la Ley: la contención del gasto. La norma no persigue ni la potenciación de la actividad económica, ni la mejora o racionalización de las condiciones de prestación de servicio de los empleados públicos dependientes de la Administración autonómica (aun cuando existe alguna indicación en tal sentido, que será objeto de análisis en su correspondiente lugar), e incluso parece asumir la posibilidad de que se produzca como efecto secundario o colateral a su aplicación cierta reducción de la actividad administrativa (como ocurre con la posibilidad de reducción de la jornada laboral de los empleados públicos, que no se limita por grupos, categorías, o sectores de actividad, sino que sólo se restringe por una genérica mención a las “necesidades del servicio”).

Así pues, toda consideración del sentido de la norma ha de partir de que se plantea con esta única finalidad, lo que comporta que las cuestiones a considerar queden reducidas a dos, si bien de innegable importancia: si la reducción del gasto que se propugna en la norma es realmente inevitable e imperativa, y si los medios a los que se acude para obtenerla son efectivamente los más idóneos para ello.

A la primera de estas cuestiones se responde afirmativamente por el legislador de manera categórica, y lo cierto es que medidas como las reseñadas indudablemente han de tener su traslación en el capítulo del gasto. En otras medidas, como la subida de impuestos, pueden entrar en juego otras

consideraciones, como si es inherente o en qué medida se puede producir a consecuencia de su aplicación una reducción de la actividad económica gravada; en el caso de la reducción de las percepciones de los empleados públicos, no cabe duda que ha de haber una correspondencia entre la reducción planteada y las cuentas públicas. Al menos, momentáneamente: el curso posterior de los acontecimientos, y particularmente, la eventual resolución de recursos e impugnaciones podría llevar a otra consecuencia; pero no cabe duda de que dentro del ajustado horizonte temporal a que la propia norma considerada se autolimita, así habrá de ser. Esto desplazaría la cuestión a consideraciones de índole extrajurídica y extraeconómica, debiéndonos plantear la justicia material de tales determinaciones, y en este punto, ciertamente no será posible dar una respuesta unívoca, ya que tal pronunciamiento comportaría pronunciarse sobre si —partiendo de la necesidad de la contención del gasto, que tampoco es universalmente aceptada—el esfuerzo exigido a los funcionarios y demás empleados públicos es equiparable, superior o inferior al de la generalidad de la población general afectada por las actuales circunstancias socioeconómicas.

La cuestión, como decimos, no está exenta de complejidades, habida cuenta que es innegable que la actual coyuntura económica obliga a los poderes públicos a adoptar determinaciones en este ámbito que en otro momento y circunstancias hubieran sido muy difícilmente aceptables por la ciudadanía. De todos es conocido el momento particularmente difícil que está atravesando no sólo la economía regional, sino el conjunto de la economía nacional, que se encuentra en el momento actual soportando tensiones insostenibles a largo plazo, derivadas de la dificultad de acceso a la financiación en el mercado de deuda. Por otro lado, el deterioro general de la situación económica y su especialmente intensa repercusión en una parte del sector financiero, han determinado una importante restricción a la posibilidad de financiación de negocios y familias, con especial significación en lo que a nuestra región se refiere a lo que constituye la mayor parte del tejido productivo, la pequeña y mediana empresa. En el sector privado, tales dificultades se traducen en una creciente inseguridad en la permanencia en el puesto de trabajo, por no hablar de las situaciones de mayor necesidad objetiva, como la que se refiere a los que están ya en situación de desempleo o precisan de asistencia de cualquier índole, que están viendo también reducidas todas las formas prestacionales.

Desde el punto de vista de este Consejo Económico y Social, por tanto, y partiendo de la consideración de que la necesidad de tomar medidas de contención del déficit es difícilmente objetable, y las consecuencias que comportaría el fracaso en tal objetivo son conocidas de todos, se ha de insistir en que las medidas a adoptar no pueden consistir exclusivamente en el recorte de la capacidad adquisitiva de un solo sector poblacional como es el de los empleados públicos, y que sería deseable que tales medidas se vinculasen de alguna forma a un objetivo último de mejora de la situación general, incidiendo de manera particular en la mejora de la productividad, y no sólo a través de la reducción del gasto en abstracto.

- B) En relación con el Capítulo Segundo, y dado que -como reseñábamos- obedece a una justificación enteramente diferente a la de las medidas anteriores: se comprenden en este capítulo 2º medidas tendentes a la desaparición de trabas administrativas para la prestación de Servicios en materia de Turismo en Extremadura, en aplicación de la normativa comunitaria, de obligada transposición al derecho interno, que recae en este punto sobre materias de competencia autonómica (artículo 10); modificación de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura (artículo 11), con la finalidad esencial de facilitar la enajenación de inmuebles, pero posibilitando la conservación del uso temporal de aquellos, medida que sí tiene contenido económico, si bien más en el sentido de aumentar los ingresos que de limitar el gasto, por lo que hubiera debido comprenderse en el Anteproyecto dirigido a tal finalidad
- C) Podemos decir que también en la parte estrictamente no dispositiva del Anteproyecto también se comprenden determinaciones que sin embargo también tienen contenido sustantivo, y no poco trascendente: Así, se incorpora en la Disposición Adicional 1ª una modificación a la Ley de Mancomunidades Integrales, de naturaleza esencialmente técnica, que mediante la ampliación de plazos para la adaptación de sus estatutos, posibilita que no pierdan –o, en su caso, recuperen- la condición de integrales y consecuentemente, no vean mermados sus ingresos y por ende, la posibilidad de prestación de servicios. La Disposición Adicional Segunda y la Disposición Transitoria podrían, desde el punto de vista de la técnica normativa, tener la consideración inversa, ya que la primera regula la vigencia temporal de la norma, y la segunda, una situación especial funcional; asimismo, por medio de la Disposición Transitoria Segunda se anticipa el contenido de una determinación de naturaleza sustantiva, como es la supresión del Defensor de los Usuarios del S.E.S., que

sin embargo se lleva a cabo por una Disposición final, por lo que desde este momento recomendaríamos una revisión de la parte final de la Disposición, para acomodarlos a las Directrices de Técnica Normativa publicadas por Resolución de 28 de Julio de 2005.

2.- DE CARÁCTER ESPECÍFICO

2.1) Exposición de Motivos

La Exposición de Motivos del Anteproyecto, compuesta en lo sustancial por la agregación de los Informes de Oportunidad y Necesidad de varias leyes de modificación, adolece precisamente por esta circunstancia de una excesiva prolijidad y extensión, que sin embargo, no se ve acompañada del suficiente cuidado en la redacción de la parte expositiva de una norma de rango legal, encontrándose en el mismo algunas expresiones coloquiales o al menos, que encuentran difícil encaje en un texto de esta naturaleza (como por ejemplo, la referencia a la necesidad de “agudizar el ingenio” o a una “diabólica perturbación organizativa”); faltas de coordinación entre oraciones subordinadas (por ejemplo, párrafo cuarto del apartado primero, o párrafo cuarto del apartado segundo); reiteración de palabras y expresiones, etc., por lo que se aconseja se proceda a una revisión general de su redacción.

En cuanto a su contenido, sí se considera que cumple –con las salvedades expresadas en cuanto a nivel de detalle expositivo y reiteraciones- que cumple adecuadamente con su finalidad, en la medida que describe el contenido de la norma a la que antecede, expresa con claridad su objeto y finalidad, así como las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

2.2) Capítulo I

Artículos 1 y 2

Ambos preceptos integran, junto con la Disposición Transitoria Primera, lo que en realidad ha de reputarse una unidad normativa, en la que se regula la situación de los funcionarios de carrera que hubieran obtenido con carácter definitivo un puesto de libre designación, y sean cesados en aquél o cuyo puesto se suprima. El artículo 1, a través de la modificación –en puridad, la supresión de los dos últimos incisos del párrafo 4 del artículo 61 del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura- extingue el derecho a percibir el complemento allí regulado, en tanto que el artículo 2

modifica el sistema de reasignación de puestos de trabajo del personal que se hallare en dicha situación, ordenando con tal finalidad la modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Tal vez no fuese superfluo indicar que el mandato de llevar a cabo la modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo debería contenerse en una Disposición Adicional o Final (según se les atribuya o no contenido normativo, cuestión aún abierta a debate), pero que no parece ajustado a las Directrices de Técnica Normativa incluir un mandato como el reseñado en la parte dispositiva de un Anteproyecto.

En principio, y según se expresa en la Exposición de Motivos, la finalidad a que obedece es doble: de un lado, se pretende obtener una disminución del gasto mediante la supresión del complemento específico resultante de la aplicación de la normativa preexistente, y por otro lado se pretende poner fin a las disfunciones resultantes de la aplicación de un sistema singular de reasignación de efectivos, como es el establecido en el apartado 3º de la Orden de 28 de Julio de 1.998, que desarrolla en este punto el artículo 68 de la precitada LFPEX, obligando a la Administración a la creación de puestos de trabajo con características ad hoc en función del desempeño preexistente del funcionario que lo ocupase (la aludida “diabólica perturbación organizativa”). Lo cierto es que, por más loable que pueda entenderse una y otra finalidad, puede anticiparse una significativa conflictividad en su aplicación, habida cuenta que es perfectamente sustentable la opinión de que una determinación de esta naturaleza puede entrar en conflicto con la normativa reguladora estatal, fundamentalmente la Ley 7/2007, de 12 de Abril reguladora del Estatuto Básico del Empleado Público, y en particular determinados preceptos de la misma como los artículos 16, 20, 22 y 24, así como la Disposición Transitoria Primera, que regularían con carácter de normativa básica el derecho a la retribución de la denominada carrera horizontal una vez que su reconocimiento ha entrado a formar parte del ordenamiento jurídico. Entendemos, sin embargo que no corresponde a este Consejo Económico y Social la emisión de un dictamen jurídico sobre la norma, por lo que nos limitamos a dejar apuntada la eventualidad de una posible litigiosidad derivada de su aplicación, con las correspondientes consecuencias –incluidas las económicas- que ello pudiera comportar.

Artículo 3º

Versa el correspondiente precepto sobre la reducción de la cuantía de las retribuciones del los miembros del Consejo de Gobierno, los Altos Cargos y asimilados de la Junta de Extremadura y los miembros del Consejo Consultivo de Extremadura,

modificando el artículo 9 de la Ley de Presupuestos para la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2.012, en el sentido de disponer una reducción del 5% en dichas retribuciones. Lo cierto es que al estar limitada temporalmente la aplicación de la norma al segundo semestre del presente año, la reducción efectiva de retribuciones se contrae al 2'5% (a título de ejemplo, serían 126'49 €/mes si se prorratea el total de la reducción por 14 pagas, para un miembro del Consejo de Gobierno y asimilados) cantidad que difícilmente se puede entender compatible con el principio de ejemplaridad que justifica su adopción, según se proclama en la Exposición de Motivos.

Es cierto que la medida a aquí contemplada viene a sumarse a otras reducciones ya acordadas de retribuciones (el artículo 9, Uno, que se modifica viene a remitirse al artículo 8, ambos de la Ley de Presupuestos para 2.012, y éste a la variación que se establezca el Estado con carácter general); pero no es menos cierto que si el propósito de la norma es marcar una diferencia con la generalidad del personal al servicio de las administraciones públicas, esta finalidad ejemplarizante no se puede estimar conseguida con tal exigua reducción, tanto en términos porcentuales, como absolutos (con arreglo a la memoria Económica, el importe total que se ahorraría con la aplicación de esta medida sería de menos de 100.000 €).

Artículos 4 y 5

Se recoge en estos artículos la eliminación del complemento de carrera profesional establecido para el personal funcionario dependiente de la Junta de Extremadura (artículo 4), y para el dependiente del Organismo Autónomo Servicio Extremeño de Salud (artículo 5).

Es sin duda, uno de los aspectos más controvertidos de la presente norma, en tanto que viene a reducir un devengo retributivo reconocido al personal al servicio de las administraciones públicas; y si bien desde el punto de vista de la consideración que una disposición de esta naturaleza pueda merecer desde el punto de vista de la equidad – nos remitimos en este punto a las indicaciones expresadas en la consideración general del texto- desde el punto de vista jurídico, entendiendo consolidada la doctrina del Tribunal Constitucional referida a la reducción de retribuciones de los empleados públicos con anterioridad a la fecha de su devengo, puede que no exista obstáculo legal insalvable.

Cuestión diferente es, como decimos, la consideración que desde el punto de vista social haya de merecer la eliminación de facto de este concepto retributivo. No puede olvidarse que no se trata de una determinación aislada, sino que se concatena con otra serie de medidas (nos estamos refiriendo a la reducción operada en 2010, en

un 5% de cuantía mínima con vigencia para todos los empleados públicos; y a la progresiva separación entre las mejoras retributivas anuales y el incremento del IPC), que han venido a traducirse en un pérdida significativa de poder adquisitivo.

Supone, además, esta determinación una ruptura con los acuerdos alcanzados con los agentes sociales, cuya valoración no puede ser en ningún caso positiva, como expresamos al tratar del artículo 9 del Anteproyecto. En cualquier caso, se quiere llamar la atención sobre el hecho de que si bien se puede admitir la necesidad de una restricción del gasto para intentar ajustarse a los objetivos de déficit –nos remitimos en este punto a lo expresado en la valoración general del texto-, lo cierto es que las medidas de mayor alcance del presente Anteproyecto en términos económicos, es decir, las que se recogen en estos dos artículos, se repercuten casi exclusivamente, y de forma lineal –esto es, sin consideración a la realidad de sus ingresos- sobre la totalidad de los empleados públicos. Dicha decisión tiene como consecuencia negativa, como decimos, una pérdida efectiva de poder adquisitivo considerable que habrá de recaer uniformemente sobre un sector de la población que tiene muy especial trascendencia en la economía regional, como es el de los empleados públicos. En una región en que una parte muy significativa del gasto efectivo de las familias depende de los ingresos de los empleados públicos, las repercusiones de una medida restrictiva como la de eliminar un concepto retributivo devengado por la generalidad de los afectados, habrá de tener consecuencias que se hagan sentir no sólo en los directamente afectados, sino también, a través de la limitación de la capacidad de gasto, en el conjunto de la economía regional, muy especialmente en el sector terciario.

Artículo 6

Determina, respecto del personal directivo de empresas y entidades del sector público autonómico, una triple limitación retributiva: de un lado, se elimina la posibilidad de que el personal directivo que tenga la condición de empleado público, en cualquier modalidad, de la Junta de Extremadura, perciba ninguna clase de indemnización en caso de extinción de la relación de trabajo (contemplada en el párrafo 2 de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 1/2002, de 22 de Mayo, de Creación de entidades Públicas de la Junta de Extremadura); en segundo término, se dispone que en ningún caso este personal directivo podrá tener derecho a una retribución superior a la establecida para el desempeño como Director General; y finalmente, en tercer y último lugar, se regula una reducción similar del 5% de las retribuciones, efectiva desde el 1 de Julio de 2.012. Respecto de este último punto, reseñar que tiene en cierta medida carácter redundante, dado que si las retribuciones de este personal en ningún

caso pueden ser superiores a las fijadas para el desempeño de una Dirección General, resulta evidente que la reducción del 5% establecida para éstas en el segundo semestre del presente año, les es igualmente de aplicación.

Finalmente, se incluye un innecesario apartado cuarto en el artículo 15 de la Ley 1/2012, de Presupuestos de la C.A. de Extremadura, que expresa que “Por los órganos competentes se adoptarán las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en los apartados dos y tres del presente artículo”; precepto que reputamos innecesario porque parece superfluo que un a norma incluya la previsión de encargar al “órgano competente” -que no se determina-, la realización de “las medidas necesarias” –que no se concretan- para dar cumplimiento a dos de los tres párrafos que se comprenden en el precepto –por lo que no queda claro si no es necesario realizar acción alguna para llevar a cumplimiento la previsión del párrafo primero-. Una disposición como la transcrita sólo tendría sentido en el supuesto de que de alguna forma se acotara la previsión en ella establecida, disponiendo una obligación concreta de un determinado órgano; no siendo así, entendemos preferible su eliminación.

Artículo 7

Modifica el apartado 2 del artículo 25 de la ya citada Ley 1/2012, en el sentido de limitar temporalmente el complemento del subsidio por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, que en el meritado precepto habría de ser completado hasta el 100% de las retribuciones, y que a partir de la entrada en vigor de dicha modificación quedaría limitada al 75% de dichas retribuciones, una vez se alcanzara el último día del tercer mes de baja. Con ello se elimina un beneficio establecido para el personal al servicio de la administración pública extremeña, que pasa con ello –transcurridos los tres primeros meses- a ser equiparado al resto de la población general, dado que la acción protectora por esta contingencia es del 75% de la base reguladora con arreglo al artículo 129 de la Ley General de la Seguridad Social y legislación de desarrollo. Se mantiene, sin embargo, el complemento del 100% para el caso de que la IT proceda de contingencias profesionales, en todo caso, y en el supuesto de que sea por enfermedad común, si esta genera la necesidad de hospitalización, obligación quirúrgica u otras que se determinen reglamentariamente. Asimismo, el precepto en su nueva redacción, equipara las situaciones de IT a las de acción protectora por maternidad, adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo o lactancia natural, ampliando en estos casos la prestación al 100% (previsión que no se encontraba en el artículo que este precepto viene a reformar).

Incluye también este precepto una previsión que consideramos innecesaria, con arreglo a la cual “El derecho a esta mejora solo se mantendrá mientras exista el derecho al referido subsidio y en todo caso hasta los 545 días máximos que reconoce el artículo 128 LGSS”: teniendo en cuenta que los diversos conceptos que actúan como presupuesto para la aplicación de esta acción protectora vienen definidos no en la legislación autonómica, sino en la estatal, sería preferible comprender una remisión genérica a ésta, en lugar de proceder a su transcripción.

Por lo demás, y en cuanto al contenido concreto de la reforma, supone una limitación de derechos respecto de la regulación preexistente, que además viene a recaer sobre los trabajadores públicos que se encuentren en situación de I., es decir, de singular dificultad personal por la situación de enfermedad que le impide temporalmente el desempeño de su trabajo (si bien la medida afectaría únicamente aquéllos que lleguen a esa situación por contingencias comunes, no precisen hospitalización o intervención quirúrgica, y una vez transcurridos tres meses desde su inicio). En la redacción de la medida, por tanto parece subyacer, además del obvio propósito de limitar el gasto generado por la aplicación automática del incremento de la acción protectora- una cierta sospecha de que determinadas situaciones de I. prologadas pudieran estar encubriendo situaciones de fraude, que se tratan de desincentivar por esta vía. No podemos compartir tal implícito criterio, no sólo porque pone en entredicho de forma indiscriminada la credibilidad de todo un sector poblacional como es el de los empleados públicos, que además ha de merecer especial confianza para el conjunto de la ciudadanía; sino muy especialmente porque si tal fraude llegara ocasionalmente a tener lugar, no se concentraría en situaciones de IT prolongadas, de más de tres meses, sino en bajas de corta duración, que quedan fuera de la medida propuesta. Por otro lado, el medio de evitarlo situaciones indeseables tampoco habría de ser el propuesto, sino el control de las situaciones concretas por la incentivación de los medios existentes de fiscalización e inspección.

Artículo 8

Bajo la rúbrica “reordenación del tiempo de trabajo de los empleados públicos” se regula la posibilidad de limitar la jornada diaria del personal al servicio de la administración autonómica con una reducción paralela de retribuciones, hasta un tercio de aquélla, y sin otro límite que la autorización dependiendo de “las necesidades del servicio”.

Entendemos que este precepto presenta algunos perfiles potencialmente conflictivos: de un lado, la aplicación de la reducción se prevé “para el supuesto de que la jornada general de trabajo [...] se amplíe por aplicación directa de la normativa básica del Estado a la fijada reglamentariamente en Extremadura”; es decir, el presupuesto para su aplicación es que se pase de las actuales 35 horas a 37’5 horas, y ello por aplicación de tal normativa básica estatal, lo que comporta la inevitable conclusión de que se está empleando esta vía indirecta para repercutir el coste del incremento de jornada en los trabajadores públicos; es decir, que el incremento de jornada no obedece en modo alguno a la mejora de la prestación de servicio a los ciudadanos –como en ocasiones e ha expresado desde instancias administrativas-, sino en un simple intento de limitación de su coste, puesto que en definitiva se abre la casi incondicionada posibilidad que se opte por la reducción de tempo de servicio efectivo a cambio de una limitación retributiva, pero partiendo de una retribución igual por un número de horas superior,

Por otro lado, sería deseable que la medida propuesta no tuviera una exclusiva finalidad de restricción del gasto. Antes al contrario: consideramos que la posibilidad de acortar voluntariamente la jornada laboral presenta numerosos perfiles, que habrían de ser objeto de consideración en la norma o en la legislación de desarrollo: desde que se prevean medidas de vigilancia y control del posible fraude que pudiera darse a través de la misma en materia de incompatibilidades para evitar que quienes se acojan a esta posibilidad lo hagan para desempeñar en la práctica otras actividades, hasta el que puede servir como medio de conciliar la vida laboral y familiar; además, no habría que descartar que en futuro, superada las fases más acuciantes de la situación actual, a través de esta medida se pueda plantear una apertura a la generación de empleo, para cubrir las vacantes a que se pudiera dar lugar en el caso de que un número significativo de empleados públicos optase por acogerse a esta medida.

Artículo 9

Se dispone en este precepto la aplicación de la previsión contenida en el artículo 38.10 del precitado Estatuto Básico del Empleado Público, según el cual, en circunstancias excepcionales, derivada de una alteración sustancial de las circunstancias, se faculta a los poderes públicos para, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público, pueden suspenderse los pactos y acuerdos alcanzados con la representación de las organizaciones sindicales legitimadas. Lo cierto es que, si bien se trata de una medida basada en una disposición legal, no lo es menos que se trata de una determinación grave y anómala, en la medida

que a través de ella se contraviene un principio esencial en la negociación colectiva, -y, cabe decir, de toda relación jurídica -, como es el respeto a los compromisos asumidos.

Por ello, se puede decir que si el cauce legal invocado es, sin duda, el correcto, el contenido de la disposición no recoge sino la quiebra en el caso concreto de la principal razón de ser de la representación de los trabajadores, que tiene especial trascendencia para este Consejo Económico y Social, integrado en sus dos primeros grupos por los Agentes Sociales (definidos como tales en la Ley 3/2003, de 13 de Marzo, de Participación Institucional de los Agentes Sociales más Representativos), y como tal vulneración ha de ser significada en este dictamen.

Capítulo II

Artículo 10

La modificación del artículo 50 de la Ley 2/2011, de 31 de Enero, de Turismo de Extremadura, que se opera a través de este precepto, tiene plena justificación en la medida que a través de ella se posibilita la adaptación de la actual regulación autonómica a las disposiciones contenidas en la Directiva de Servicios eliminando restricciones para el establecimiento de proveedores de servicios en este sector de la economía. En consecuencia, al margen de cuestionarnos la razón por la que se ha prolongado en el tiempo su modificación, habida cuenta que la Directiva de Servicios es del año 2006, la Ley estatal por la que se procede a su trasposición, de 2009, y la Ley del Turismo de Extremadura de 2011, lo que hubiera posibilitado su incorporación integrada en el conjunto del nuevo texto normativo, la valoración ha de ser positiva.

Artículo 11

Se modifica con este precepto la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a fin de eliminar trámites y requisitos para la enajenación de inmuebles de titularidad de la administración autonómica, o de organismo o entes vinculados, posibilitando que se les atribuya la condición de patrimoniales a fin de posibilitar su enajenación, aun cuando alojen servicios, dependencias u oficinas, conservando la administración el uso temporal de dichos inmuebles.

Se trata de una medida que pretende la obtención de un beneficio a corto plazo, mediante la obtención de recursos procedentes de la enajenación de dichos inmuebles, y eliminando los conceptos de gasto dirigidos a su mantenimiento y conservación. Es, de hecho, una medida similar a la adoptada por corporaciones y grandes empresas en el sector privado, particularmente por las ventajas fiscales que para estas entidades

puede presentar. En este punto, sin embargo, sería particularmente deseable que se hubiera realizado un estudio detallado de las consecuencias a medio y largo plazo de la enajenación de inmuebles que se viene a facilitar con la nueva regulación. La primera consideración a este respecto es que el momento en que se pretende poner a la venta los inmuebles hoy afectos al uso y servicio públicos es el menos conveniente en muchos años para iniciativas inmobiliarias; la oferta de inmuebles para oficinas es muy amplia, y consecuentemente, los precios que pudieran obtenerse serán significativamente más bajos que los que pudieran alcanzarse en otras circunstancias económicas; asimismo, la restricción general del crédito hace que las empresas o particulares que pudieran estar interesadas en la inversión mediante la compra de estos inmuebles tengan menos posibilidades de hacerlo, y por otro lado, las dificultades para percibir un pago puntual de las administraciones públicas por prestaciones o servicios puede hacer que quienes pudieran estar interesados en dicha adquisición para después ceder su uso a cambio de un canon o renta se cuestionen tal vía de negocio.

Finalmente, si el propósito de la administración es mantener el uso de los inmuebles, también sería positivo para saber el alcance de la medida y si efectivamente se habrá de traducir en una mejora de las cuentas públicas, el que se hubiera hecho un desarrollo detallado de la evolución prevista de los gastos que pueda suponer en el futuro, dado que en definitiva habrá que pagar una cantidad por el uso de unos inmuebles de los que ahora ya se dispone, y el incentivo de las ventajas fiscales que para el sector privado esto representa, no es aplicable al sector público.

Disposición Adicional Primera

La medida regulada en este artículo consiste, en lo sustancial, en abrir la posibilidad de que las Entidades Locales en proceso de alcanzar el reconocimiento como Mancomunidad Integral, y que por razón de los plazos establecidos en las disposiciones de derecho transitorio de la Ley 17/2010 no hayan culminado el proceso de adaptación a los nuevos requisitos, puedan mantener o alcanzar tal condición, y consecuentemente mantener las ayudas por prestación de servicios que derivan de tal reconocimiento. Desde ese punto de vista, y en la medida que indudablemente esta modificación normativa habrá de posibilitar tal finalidad, la reforma merece una consideración positiva.

Disposición Transitoria Segunda

En este apartado, procede llamar la atención sobre el hecho de que el Defensor del Paciente y la Dirección General de Consumo no tienen la misma finalidad y contenido, con lo cual, se genera una percepción negativa en la sociedad, dado que se sustituye un órgano no administrativo por otro que sí se integra en la estructura institucional; por lo demás, aparte de la propia consideración de fondo, hay que señalar también que la supresión del Defensor del Paciente no parece que se vaya a traducir en un ahorro particularmente significativo, tanto más cuanto que se deberían aportar medios adicionales a la Dirección General de Consumo, para canalizar a través de la misma las reclamaciones y el resto de funciones que actualmente están encomendadas al Defensor del Paciente.

La Institución es referente a nivel de la Comunidad y extracomunitaria, ofreciendo mucha confianza al ciudadano sobre la seguridad de ser atendidos sus derechos y la posibilidad del ejercicio de sus libertades en materia sanitaria.

Se ha demostrado que un Defensor especializado, en una materia tan específica como la sanitaria, realiza unas funciones mucho más eficaces.

El cambio que se propone de traspasar las competencias a la Administración, es una pérdida de la independencia por lo que desaparece gran parte del activo que tiene la Institución. La transparencia de funcionamiento del Sistema Sanitario, que el Defensor aporta a través de la información de su funcionamiento, desaparecerá. Se perderá una importante fuente de información y asesoramiento independiente que consigue el ciudadano. Desaparece el único mediador que existe entre el ciudadano que tiene un conflicto con el Sistema y el propio Sistema y se potenciarán otras vías de resolución de conflictos como la vía judicial y los Expedientes de Responsabilidad Patrimonial.

Un determinado porcentaje de las reclamaciones y sugerencias que no se contestan por el SES, podría quedar en el olvido al desaparecer la figura que exigía su respuesta. Por otra parte desaparece una instancia superior que aporta calidad a las respuestas a las reclamaciones del SES. Con la desaparición de la figura del Defensor se suprime una importante cuota de la participación ciudadana en materia sanitaria. Cesarán las propuestas de mejoras del Sistema Sanitario que proceden de un órgano independiente. Desaparecerá el Sistema de Gestión de Calidad del Servicio Extremeño de Salud que ahora representa el funcionamiento de la oficina. Dejarían de publicarse las memorias que son Documentos de enorme valor para detectar problemas reincidentes, crónicos que no terminan de resolverse y que son una fuente de

información importante para los partidos políticos, a la vez que supone un estímulo a los distintos centros y Servicios a resolver los problemas que se les presentan.

No hay Defensor del Pueblo en Extremadura.

La Institución genera un coste ínfimo (un defensor, un asesor y un administrativo) para la labor que desempeña y el ahorro que genera. Toda medida que mejore el funcionamiento del Sistema es un ahorro.

Disposición Derogatoria Única

De esta Disposición Derogatoria queremos destacar –ya que los dos primeros apartados son consecuencia de la aplicación de preceptos ya mencionados- el párrafo c), que establece que se deroga el apartado i) del artículo 35 de la precitada Ley de Presupuestos de la C.A. de Extremadura para 2.012. lo que se justifica en la Exposición de Motivos como una medida conveniente para en la medida que “eliminando la necesidad de incluir en la memoria aprobada por el órgano encomendante en las encomiendas de gestión, la disponibilidad por parte de la entidad encomendada de medios humanos y materiales necesarios para la realización del encargo [se posibilita una] mayor operatividad y agilidad a los instrumentos de gestión con los que cuentan los órganos administrativos para la realización de sus funciones”.

Lo cierto es que esta consecuencia que se expresa como una mejora de operatividad y agilidad de los instrumentos de gestión puede tener fácilmente consecuencias indeseables; en definitiva, se elimina la restricción, hasta ahora existente, de que las encomiendas de gestión se llevaran a cabo a favor de empresas públicas que tuvieran medios propios bastantes para emprender dicha encomienda, sin necesidad de acudir a la contratación de terceros. Desaparecida tal limitación, aparece la irrestricta posibilidad de que la empresa pública que reciba la encomienda de gestión careciendo de medios propios acuda a la contratación privada para suplir dicha carencia, eludiéndose de esta forma indirecta pero efectiva, la aplicación de la normativa en materia de contratos de las administraciones públicas, con considerable perjuicio de aquéllos empresarios que podrían acceder directamente al contrato de obra o servicio público a través de la contratación administrativa, y que se ven privados de tal posibilidad al acudir al mecanismo de la encomienda de gestión a favor de una empresa pública insuficientemente dotada para realizar por sus medios dicha encomienda.

Nos hallamos en el caso del denominado “in house providing”, de la cual existen precedentes en relación con la consulta verificada –en relación con la empresa TRAGSA-, por el Tribunal Supremo al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, (Asunto C-295/05, TRAGSA) diciendo que la licitación no es obligatoria si se cumplen los llamados criterios Teckal, que en definitiva nos remite a los artículos 15 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y al artículo 24.6 de la Ley de Contratos del Sector Público, lo que no puede ser desconocido por la nueva regulación, a los que se remite el apartado 1 del propio artículo 35 de la LCSP, últimamente citada. La supresión del apartado i) del artículo 35, cuatro, puede quedar mediatizada en sus efectos por la aplicación de la normativa general, ya que el encargo por el que se lleva a cabo la encomienda de gestión debería seguir conteniendo los requisitos a los que se refiere la normativa estatal, para que se entienda correctamente realizado.

En consideración a lo expuesto:

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 7 de junio de 2012 **informa desfavorablemente** el precedente Anteproyecto de Ley Medidas Urgentes para la Reordenación y Contención del Gasto de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

V B

El Vicepresidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura