

CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y ESTÁNDARES LABORALES. ESPECIAL REFERENCIA A SEGURIDAD Y SALUD LABORAL Y A CONCILIACIÓN FAMILIAR

SOFÍA OLARTE ENCABO

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada

EXTRACTO

Palabras clave: Calidad, servicios públicos, seguridad y salud, conciliación vida laboral y familiar

Este trabajo analiza, en el actual contexto político y económico conceptos clásicos (estándares laborales, trabajo precario, servicio público, empleo público) en relación con la calidad de éstos últimos. Entre los complejos y diversos dilemas en el ámbito de lo público, en su dialéctica con lo privado y como condición de su legitimación en una sociedad democrática, el sentido y la extensión de los servicios públicos se sustenta hoy más que nunca sobre el principio de calidad y eficiencia. El concepto de calidad, su gestión y evaluación son objeto de especial atención y desarrollo en el ámbito del Derecho Público y Ciencias de la Administración. A través de estas páginas pretendemos aportar algunos elementos de reflexión sobre dichos aspectos de la calidad de los servicios, lo que desde la tesis aquí defendida, requiere apostar por el empleo de calidad y la resistencia de sus elementos configuradores aun en un contexto de crisis y ajustes presupuestarios. Estos planteamientos se proyectan sobre dos aspectos concretos: la conciliación y la prevención de los riesgos laborales.

ABSTRACT

Key words: Quality, public services, safety and health

This paper analyzes, in the current political and economic context classical concepts (labour standards, precarious work, public service, public employment) in relation to the quality of the latter. Between the complex and different dilemmas in the field of public sector, in its dialectic with the private and as a condition of its legitimacy in a democratic society, the sense and the extension of public services supported more than ever on the principle of quality and efficiency. The concept of quality, management, and evaluation are subject of special care and development in the field of public law and Management Sciences. Through these pages we intend to provide some elements for reflection on these aspects of the quality of services, since the thesis here defended, requiring bet on quality employment and the strength of its configurators elements even in a context of crisis and budgetary adjustments. These approaches are projected on two specific aspects: conciliation and prevention of occupational risks.

ÍNDICE:

1. INTRODUCCIÓN
2. LAS COMPLEJAS RELACIONES ENTRE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA CALIDAD DEL EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO
3. TENDENCIAS EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. LA CALIDAD, SUS INDICADORES Y MODELOS DE EVALUACIÓN
4. EL DETERIORO DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO DURANTE LA CRISIS
5. ALUSIÓN A LA CONCILIACIÓN Y LA SALUD LABORAL EN EL EMPLEO PÚBLICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS:
 - 5.1. La incidencia de la crisis sobre los derechos de conciliación
 - 5.2. Seguridad y salud laboral en el sector público

1. INTRODUCCIÓN

Con carácter previo al análisis de la calidad de los servicios públicos y su relación con los estándares laborales, es preciso hacer una aproximación preliminar a una serie de presupuestos en los que vamos a sustentar las reflexiones que aporta este trabajo.

El debate teórico (político, económico y jurídico) en torno a los servicios públicos remite a la más profunda cuestión del modelo de Estado, su función y financiación; o, en otros términos, a las insuficiencias del Estado liberal y las dificultades de supervivencia del Estado del Bienestar. Una temática que excede sin duda de la más concreta analizada aquí, las relaciones entre calidad de los servicios públicos y estándares laborales y calidad del empleo; no obstante, un adecuado tratamiento de ésta requiere hacer referencia a las grandes líneas –y dilemas– de política jurídica sobre los servicios públicos al abordar la cuestión fundamental de cual haya de ser el alcance y el modo de gestión de los servicios públicos. La razón es obvia: un análisis de calidad de los servicios públicos que no tenga en cuenta los cambios profundos que se están produciendo desde un punto de vista finalista y técnico o instrumental en este ámbito del Derecho, estaría abocado a la “miopía” analítica. Por tanto, calidad de los servicios y calidad de los empleos del sector público se analizarán en el más amplio contexto de la redefinición de los servicios públicos.

Además de la “contextualización”, y para acotar adecuadamente el tema objeto de análisis, se ha de partir de un concepto de servicio público que resulte útil en el marco de este trabajo. La doctrina administrativa ha aportado numerosas definiciones¹, entre las que nos interesa destacar, más que las que se centran

¹ Por tener en cuenta las más autorizadas, Garrido Falla, recogiendo el concepto tradicional de Jordana de Pozas señala que el servicio público es la “actividad de prestación (de bienes materiales o inmateriales) con o sin monopolio y en régimen de Derecho Público o de Derecho Privado”.

en el régimen jurídico aplicable –de Derecho Público o de Derecho Privado- las que atienden a su finalidad. Desde este punto de vista, un servicio público es una actividad de prestación de servicios que, bajo responsabilidad de una Administración Pública, es prestada de forma continua y universal para satisfacer necesidades esenciales de una colectividad social, todas ellas relacionadas con derechos fundamentales de la persona. Es una “actividad”, mientras que la gestión económica se refiere a la generación de bienes para el mercado. Generalmente, se excluyen del concepto de servicio público las actividades que lleven aparejadas el ejercicio de autoridad, ya que estas se consideran funciones públicas. En definitiva, el servicio público es la actividad desarrollada a instancia de los poderes públicos para proporcionar a los ciudadanos bienes o atender a necesidades sociales de primera necesidad (educación, salud pública, transportes, suministro de agua, gas, electricidad, telecomunicaciones, correos y telégrafos...) e inherentes a la ciudadanía social.

La noción de servicio público se vincula a la garantía de la responsabilidad de los poderes públicos en el mantenimiento y continuidad del servicio -así se manifiesta legalmente, por ejemplo, en la sanidad o la educación- y con la universalidad y gratuidad de su prestación. Por ello los servicios públicos son prestaciones de carácter indispensable (derecho subjetivo a la prestación del servicio), continuo, regular y uniforme. Por continuidad hay que entender la imposibilidad de interrupción salvo causa justificada debidamente apreciada por la Administración responsable del servicio. La universalidad se traduce desde el punto de vista del administrado en la igualdad en el acceso de todos a la utilización del servicio en idénticas condiciones y sin discriminación alguna respecto de otros ciudadanos. El Estado Social y los principios de solidaridad, igualdad de oportunidades, cohesión social y corrección de desequilibrios territoriales exigen que los servicios esenciales sean accesibles y asequibles para toda la ciudadanía. La privación de algunos de estos servicios esenciales para un sector de la población no solo resulta discriminatoria sino que atenta contra la dignidad -el libre desarrollo de la personalidad- y la ciudadanía social.

La complejidad de las sociedades actuales no cesa de plantear desafíos y dificultades a los servicios públicos. A riesgo de simplificar podríamos decir que los puntos críticos y dilemas son básicamente los siguientes: 1º) prestación directa

Villar Palasí, García de Enterría y García Trevijano, señalan que el servicio público es la “actividad de prestación de bienes inmateriales (o servicios) con monopolio (exclusividad regalística) y con régimen de derecho público”, diferenciándolo de la gestión económica (o actividad industrial o dación de bienes de mercado), que la caracterizan como “actividad de prestación de bienes materiales, en concurrencia y en régimen de Derecho Privado”.

versus privatización, 2ª)-centralización versus descentralización y 3º) calidad –en términos de eficiencia- versus desmantelamiento. De los tres núcleos del debate en torno a los servicios públicos, nos vamos a centrar en el de la calidad; no obstante, en la medida en que los otros dos –privatización y descentralización- también son variables a considerar al analizar la calidad –es decir, hay una interconexión-, es evidente que también aludiremos a éstos². Debiendo advertir que, en muchas ocasiones, se enmascaran opciones ideológicas con el pretexto de la calidad en la prestación de los servicios públicos y es por ello por lo que, evidenciando una toma de postura previa, se ha de señalar que, al menos en lo que se refiere al debate sobre la privatización, considero que ésta no es una condición necesaria ni un criterio de evaluación de la calidad, tal y como se expone más adelante. Y, dado que vamos a relacionar la problemática de la calidad de los servicios públicos con los estándares laborales, es imprescindible traer a colación el cuerpo normativo más relevante en relación con este concepto, que se debe, sin duda a la OIT. En 1999, la OIT introdujo el concepto de “trabajo decente” que expresa el amplio objetivo de que hombres y mujeres tengan oportunidades para un empleo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad. La oportunidad de trabajo productivo se refiere al derecho de las personas de encontrar un empleo que sea productivo a cambio de un ingreso justo que garantice que éstas y sus familias gocen de una calidad de vida decente. El trabajo en condiciones de libertad garantiza que las personas escojan libremente su trabajo y que la participación en actividades sindicales sea un derecho inalienable. Trabajo en condiciones de equidad se refiere al hecho que los trabajadores deben ser tratados en forma justa y equitativa, sin discriminación, de modo que puedan conciliar tanto sus responsabilidades laborales como familiares. Trabajo en

² Para profundizar en los puntos críticos sobre el papel y dimensión del sector público, vid. Germá Bel.: “El dilema entre lo público y privado en la gestión de los servicios públicos”, en VV.AA., *La colaboración público-privada y la creación de valor público*, Diputación Provincial de Barcelona, 2009. Gómez Ferrer Morant, R.: “La reserva al sector público de recursos o servicios esenciales”, en VV.AA., *Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al profesor D. Eduardo García de Enterría*. Madrid: Civitas, 1991 Lazo Vitoria, X.: “El futuro del mercado concesional en Europa”. Revista CEF LEGAL CEF, 154. 2013; Martínez Marín, A. (1990).: *El buen funcionamiento de los servicios públicos*, Madrid: Editorial Tecnos, 1990; Merino Estrada V. y Rivero Ortega R. : *Gestionar mejor, gastar menos. Una guía para la sostenibilidad municipal*. Granada: editorial CEMCI.; Ramió, C. “Teoría y práctica del fenómeno de la externalización”, en VV.AA., *La colaboración público-privada y la creación de valor público*. Barcelona, 2009; Suárez Rincón, V.A.: “Suficiencia versus eficiencia económica de las entidades locales”. Auditoría Pública, 52, 79-88, 2010; Sendín García. M.A. : “Hacia un servicio público europeo. El nuevo derecho de los servicios públicos”. Granada: Editorial Comares, 2003. Sosa Wagner, F.: *Manual de Derecho Local*. Madrid: Thomson Aranzadi., 2011; y Soto Rioja. S., *La reestructuración del empleo en el sector público. La difícil armonización de los postulados del Derecho del Trabajo, el Derecho Administrativo y los imperativos de naturaleza económica*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, 2012, en especial, pp. 47-58.

condiciones de seguridad significa que todos los trabajadores deben trabajar en condiciones bajo las cuales su seguridad y salud estén protegidas y que tengan acceso a pensiones y a una protección social apropiada. Finalmente, el trabajo en condiciones de dignidad requiere que todos los trabajadores sean tratados con respeto y que se les permita participar en decisiones acerca de sus condiciones laborales.

En 2009, la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas adoptó la Iniciativa del Piso de Protección Social (PPS). La Iniciativa del PPS reconoce la importancia estratégica de la protección social universal y constituye una de las nueve iniciativas globales puestas en marcha en respuesta a la crisis económica y financiera. Más allá de los sistemas de protección social, el denominado “Piso de Protección Social” surgió de la convicción de que garantizar el acceso a los servicios esenciales y las transferencias sociales para todos, particularmente para las poblaciones más pobres y vulnerables, es tanto posible como indispensable. Es decir, constituye una reivindicación y defensa de servicios públicos esenciales y universales. En efecto, la iniciativa promueve un enfoque integral –o amplio– de la protección social que, entre otras cuestiones, incluye garantizar el suministro de un nivel mínimo de bienes y servicios esenciales, tales como salud, agua y saneamiento, educación y vivienda. La Iniciativa del Piso de Protección Social (I-PPS) destaca la necesidad de garantizar transferencias y servicios durante el ciclo de vida. Ciertamente, la iniciativa del PPS es flexible, dado que, en realidad, no establece niveles universales mínimos para tales servicios, dejando a cada Estado decidir lo que es factible, así como definir los servicios esenciales que brindará dentro de sus fronteras, no obstante, las estrategias nacionales deben aspirar a alcanzar una cobertura universal alcanzando al menos los niveles mínimos de protección derivados de los estándares y convenios de la OIT.

La invocación de los estándares mínimos laborales comporta la lucha contra el trabajo precario porque hasta cierto punto el concepto de trabajo precario se contrapone al de trabajo decente y respetuoso de los estándares laborales. Por ello, y para definir éstos es importante hacer una aproximación conceptual a lo que se considera trabajo precario, aunque no es una noción plenamente pacífica, es más se considera un término ambiguo e impreciso, además de que se emplea en sentido diferente en cada contexto nacional, en función de su marco jurídico, estructura económica y social, el sistema político y los mercados laborales. En muchas ocasiones se emplean, como sinónimos, otros términos como el de trabajo “no estándar” o trabajo “atípico”, pero bajo todas estas denominaciones más o menos eufemísticas, se trata de rebajas en los derechos y condiciones de trabajo respecto de los mínimos exigidos, en algunos casos, llevadas a cabo de

forma abiertamente contraria al marco legal, en otros, amparándose en un marco legal permisivo.- En definitiva, el trabajo precario se desarrolla tanto en el ámbito de la economía formal como de la informal y se caracteriza por particularidades objetivas (situación legal) y subjetivas (sensación) de incertidumbre e inseguridad. El trabajo precario se opone al trabajo decente y al trabajo de calidad y cuando se emplea se alude a la inseguridad y la incertidumbre referidas a la duración del empleo y sus condiciones, a la presencia de varios posibles empleadores (relaciones triangulares), a relaciones de trabajo encubiertas o trabajo no declarado, a la imposibilidad de gozar de la protección social y los beneficios que por lo general se asocian con el empleo, se vincula con un salario bajo y obstáculos considerables para la afiliación y acción sindical³.

Existen cuatro dimensiones a la hora de determinar si un empleo es de naturaleza precaria, según la OIT: 1. el nivel de certeza sobre la continuidad del empleo; 2. el nivel de supervisión en el proceso laboral, que está vinculado a la presencia o la ausencia de sindicatos, así como al control de las condiciones laborales, los salarios y el ritmo de trabajo; 3. el nivel de protección reglamentaria, y 4. el nivel de ingresos. No obstante, existe una gran variedad de las situaciones precarias, razón por la que, si se pretende una definición general, es preciso dar un concepto amplio o flexible en el que tengan cabida las distintas formas de trabajo precario, aunque ello comporta el riesgo de que el concepto quede diluido y no sea útil para su identificación. Es por ello por lo que los agentes sociales –los sindicatos– suelen identificar la precariedad con aspectos concretos de la misma, y, estratégicamente, defienden la calidad de los empleos centrándose en características muy concretas que se centran en la seguridad en el empleo –estabilidad– y la contratación directa –frente a la triangular–, en vez de considerar o referirse a todas las formas de empleo están sujetas a diferentes grados de precariedad.

Dada la amplitud de posibilidades a la hora de definir el significado de “trabajo precario”⁴, ACTRAV ha determinado los elementos más claros de precariedad laboral en los siguientes términos: limitada duración del contrato, naturaleza de la relación de trabajo (relaciones de trabajo triangulares y encubiertas, falso autónomo, contratos de agencias o subcontratistas), condiciones precarias (salario bajo, escasa protección frente al despido, falta de acceso a la protección social y a los beneficios que se suelen asociar con un empleo estándar de tiempo completo) y posibilidad limitada o nula de los trabajadores de ejercer sus derechos en su

³ Cfr., en este sentido y más ampliamente, ACTRAV-OIT, *Del trabajo precario al trabajo decente*, Ginebra 2012.

⁴ Vid. el documento de Actrav (Oficina para Actividades de los Trabajadores de la OIT), *Del trabajo precario al trabajo decente*, en <http://www.ciett.or>

trabajo. Pero, pese a los esfuerzos de acotación, no hay una definición oficial acordada de lo que constituye el empleo precario ni siquiera en el seno de la OIT, lo que dificulta las labores de clasificación y recopilación de las estadísticas laborales e impide contar con datos fiables. No obstante, hay unanimidad en señalar que, en líneas generales, si bien la inseguridad económica ha sido y sigue siendo una característica dominante de las economías predominantemente informales, el fenómeno de la inseguridad en el empleo ahora ha llegado al interior de los países industrializados con la propagación de las formas temporales de empleo y la consagración de mercados de trabajo duales. Junto a ello, las agencias de trabajo temporal y los subcontratistas introducen un elemento intermediario importante y preocupante en la relación con el empleo estándar. Y, aunque las ETTS representan una porción muy pequeña de la población activa en la mayoría de los países su porcentaje no deja de crecer⁵, incluso en el sector público.

Coherentemente con lo anterior, en general, se vincula precariedad con temporalidad, al considerar que los contratos temporales comportan salarios más bajos y exclusión de determinados beneficios de la empresa, en la medida en que éstos y otros derechos profesionales se incrementan con el transcurso del tiempo y están directamente vinculados con la duración y la situación de la relación de trabajo. La temporalidad impide al trabajador planificar su futuro, máxime si no cuenta con la seguridad de determinadas formas de protección social. Pero, junto a la temporalidad, la generalización de las distintas formas de descentralización productiva, además de la irrupción de las empresas de trabajo temporal, generalizando la relación laboral triangular, han contribuido a la aparición de una nueva fuente de inseguridad y precariedad relacionada con la confusa identidad del empleador responsable. De este modo, el trabajo precario no solo se asocia al trabajo temporal sino también al trabajo prestado para contratistas, subcontratistas o empresas de trabajo temporal y puede darse aun dentro del marco de las normas mínimas laborales vigentes. En relación con el empleo en el sector público, es interesante traer a colación la definición de la Internacional de Servicios Públicos (ISP) según la que el “trabajo precario se caracteriza por la incertidumbre y la inseguridad, se contrata por medio de agencias de empleos ocasionales o temporales, con contratos de trabajo eventual, de tiempo parcial o estacional, o para falsos autónomos y con una relación empleador-empleado poco clara o que no es directa”. Es decir, que en el sector público, la irrupción de formas de contratación triangular relacionadas con la externalización y la privatización de los servicios públicos se perciben como principal causa de la precariedad laboral.

⁵ Vid CIETT: *The Agency Work Industry around the World*, Bruselas, 2011.

Partiendo de estas consideraciones podemos concluir que, aun dentro del ámbito de trabajo prestado en condiciones ajustadas al marco legal o normativo, existe precariedad cuando el mismo se desarrolla por debajo de unos mínimos de estabilidad, certeza, seguridad económica y jurídica y con bajos niveles salariales y de protección social. Y por tanto, la calidad de los empleos es inversamente proporcional al incremento de la temporalidad, el trabajo a tiempo parcial y las relaciones laborales triangulares. En la medida en que, a través de técnicas jurídicas diversas, los servicios públicos son prestados cada vez más por trabajadores en estas condiciones –temporalidad, parcialidad, contratas y subcontratas y empresas de trabajo temporal- es claro que la calidad de los empleos públicos se deteriora tanto si se trata de personal laboral contratado directamente por una administración, como si es personal contratado por entes o empresas que operan en el ámbito de los servicios públicos. El hecho de que el empleo público se esté precarizando, se justificaría en razones económicas –ahorro de costes en el sector público-y competencia con el sector privado, pero, en ningún caso en la defensa de la calidad de los servicios públicos. La realidad de la progresiva precarización de empleos del sector público no solo es más criticable que la acontecida en el sector privado, sino que choca con su propia esencia, ya que, por definición, el empleo en el sector público se ha definido por las notas de estabilidad, seguridad y certidumbre, que garantizan una adecuada realización del fin público.

2. LAS COMPLEJAS RELACIONES ENTRE CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA CALIDAD DEL EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO

En este trabajo, vamos a tratar de fundamentar, a continuación, la relevancia de la calidad del empleo en el sector público como condición imprescindible de la calidad de los servicios públicos. Y, yendo más allá en esta proposición, trataremos de demostrar que el deterioro de la calidad de los servicios públicos se explica, en parte, por el deterioro de las condiciones de trabajo y empleo en el sector público; y, aunque es evidente que el problema es más complejo, la precariedad de condiciones de trabajo o –en sentido contrario- el empleo de calidad es un factor de gran relevancia en la calidad de los servicios públicos.

La pérdida de calidad en los empleos es una realidad que ha constatado la OIT a nivel mundial y específicamente en Europa según se desprende de su Informe *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo, 2015* en el que se advierte un deterioro generalizado de la calidad del empleo en esta región a partir de la crisis financiera de 2008. La rebaja en Europa de sus tradicionales estándares de empleo de calidad se refleja en el descenso de los niveles salariales

y la mayor desigualdad salarial, el incremento de las tasas de pobreza y de formas atípicas de empleo (temporalidad y tiempo parcial, sobre todo). Tendencia que se mantiene en el *Informe Perspectivas sociales y de empleo en el mundo 2016* de esta misma organización.

Los servicios públicos de calidad son fundamentales para lograr un crecimiento sostenido de la productividad pero, además, siempre se ha considerado que pueden hacer grandes aportaciones en la reducción de la precariedad, ya que generalmente ofrecen oportunidades de empleo sin discriminación y de larga duración, a la vez que el acceso universal a los servicios educativos, sanitarios y de cuidados asistenciales mejora las aspiraciones de una buena parte de la población activa de un empleo de calidad. Sin embargo, estos presupuestos están hoy en entredicho, en la medida en que la aplicación del régimen laboral –y sus reformas flexibilizadoras– se generaliza en el empleo público –generalización de la contratación laboral– y avanzan los procesos de privatización de servicios públicos.

La relación entre calidad de los servicios públicos y calidad de los empleos que los sustentan es realmente compleja. La estabilidad del vínculo funcional o estatutario propios del Derecho Administrativo han sido considerados como una de las causas de la menor competitividad y eficiencia de los servicios públicos, en el sentido de que un alto grado de seguridad en el empleo y la garantía de estabilidad actuarían como elemento de desincentivo, lo que explica no solo que la normativa aplicable al empleo público, a partir del Estatuto Básico del Empleado Público, trate de rebajar el tradicional principio de inamovilidad, sino que la Administración en su conjunto haya potenciado la contratación laboral como vía de introducir más flexibilidad en la gestión de sus recursos humanos. En efecto, a pérdida de calidad de los empleos en el sector público en su conjunto se ha producido por dos vías diferenciadas: de un lado, las heterogéneas y más o menos intensas formas de privatización de los servicios públicos y, de otro lado, el recurso cada vez más extendido a la contratación en régimen laboral. Ello ha determinado que cada vez más trabajadores encuadrados en el sector público tengan menos estabilidad en el empleo, menos seguridad laboral, más indeterminación de la figura del empleador responsable e inferiores condiciones de trabajo, muy particularmente los salarios. Estos cambios no han comportado una mejora de la calidad de los servicios públicos, porque la incertidumbre y la inestabilidad no determinan una mayor productividad y diligencia del empleado público o trabajador del sector público, como se podía esperar, sino al contrario. Sin embargo, nunca como hasta ahora se ha incido desde las políticas públicas en introducir modelos de calidad y sistemas de evaluación de la misma. Se es consciente de que estamos ante una cuestión compleja en la que difícilmente se

puede mantener una postura inatacable, ya que no se cuenta con datos empíricos contrastados, sin embargo, si de lo que se trata es de importar enseñanzas de la gestión de recursos humanos del sector privado al ámbito público, es claro que contar con una plantilla implicada en el buen funcionamiento de la empresa es a la vez un factor de competitividad y una consecuencia de la existencia de empleos de calidad. Por ello, entendemos, una auténtica apuesta por la calidad de los servicios públicos no puede acometerse sin la defensa de la calidad de los empleos que sustentan dichos servicios. Temporalidad, indeterminación del empresario y bajas condiciones salariales –y laborales en general–, no pueden conducir a otro puerto que al deterioro de los servicios públicos, y su calidad al margen del fenómeno de “huida” del sector público del personal más cualificado o eficiente.

3. TENDENCIAS EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. LA CALIDAD, SUS INDICADORES Y MODELOS DE EVALUACIÓN

La prestación de servicios públicos, ya efectuada directamente por una Administración Pública, ya de forma indirecta, más o menos externalizada hacia el sector privado, hoy más que nunca, no se concibe ni se legitima socialmente si no es bajo el presupuesto de la calidad del servicio y de la eficiencia en el uso de los recursos públicos⁶. Un binomio (eficiencia/calidad) ciertamente complejo que se vincula a razonamientos de tipo circular, ya que la mejora de la calidad comporta costes, pero, a la vez, un mayor coste no siempre comporta la mejora de la calidad en la prestación del servicio. A los procesos de privatización de servicios públicos (servicios sanitarios, agua, servicios sociales, televisiones, transportes...), bajo la premisa de una mayor eficiencia económica sin pérdida de calidad, se han sucedido las consecuencias de la crisis económica mundial de 2008, que en lo que aquí concierne han sido: importantes recortes presupuestarios en el gasto público que en gran parte tienen su origen en los compromisos de reducción del déficit público en la UE tras el Pacto del Euro.

En el debate entre lo público y lo privado el denominado Informe Pique –*Privatización of Public Services and Impact on Quality, Employment and Productivity*– efectuado a instancias de la Comisión Europea para valorar precisamente el impacto de las privatizaciones sobre la productividad y calidad de los servicios públicos, el nivel de aceptación por los usuarios y los niveles de calidad de los empleos, llega a conclusiones interesante, para la cuestión

⁶ Para un diagnóstico crítico de la situación de la administración pública española, vid, NIE-TO, A.: *El desgobierno de lo público*, ed. Ariel, Barcelona, 2012.

que nos ocupa. En efecto, este Informe demuestra la existencia de una relación inversamente proporcional entre privatización de servicios públicos y calidad del empleo, de modo que a mayor grado de privatización, peor es el nivel de las condiciones de trabajo de su personal (peores salarios, sustitución de puestos de trabajo estables por temporales y utilización masiva de la subcontratación con otras empresas y reducción de la capacidad de negociación de los sindicatos). Este efecto de rebaja de los estándares laborales es de sobra conocido, ciertamente, sin embargo, lo realmente sorprendente es que el mismo Informe pone de manifiesto el retroceso también en la calidad de los servicios públicos (pérdida de la garantía de acceso universal, incremento de los costes...). Lo que implica que el sacrificio en los derechos de los trabajadores no repercute en la mejora de la calidad de los servicios. Y, en tercer lugar, el Informe Pique, relaciona expresamente la calidad de los servicios públicos y calidad de los empleos, afirmando que “*servicios de alta calidad necesitan trabajo de alta calidad*”.

La calidad de los servicios públicos en España constituye uno de los retos más importantes en el actual debate sobre su legitimidad democrática. La mejora de la calidad, la eficacia y la eficiencia de la acción de gobierno y la rendición de cuentas a los ciudadanos son objetivos a los que ha responder toda Administración en una sociedad democrática y la evaluación de la calidad es la herramienta fundamental. A tal efecto la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios (AEVAL), junto con los organismos responsables de la calidad en las distintas administraciones públicas españolas, han consolidado un sistema público de evaluación, a partir de la experiencia evaluadora y el conocimiento generado desde las distintas administraciones, vehiculizado, fundamentalmente, a través de la Red Interadministrativa de Calidad. En este proceso, las distintas agencias parten del presupuesto de que la calidad –como fundamento de legitimidad del sector público y más concretamente de los servicios públicos- debe tener como referencia el grado de satisfacción de la ciudadanía. A diferencia del sector privado, que tiene en los mercados el indicador fundamental de su actuación, los servicios públicos requieren otros indicadores de calidad, eficacia y eficiencia diferentes. El enfoque teórico tradicional⁷ sobre la calidad en el ámbito de la gestión pública distingue tres niveles de calidad: 1. Macro-calidad, que abarca las relaciones entre el servicio público y la ciudadanía y que pretende garantizar la calidad de la democracia entendida como legitimación social de la acción pública y se centra fundamentalmente en las políticas públicas. 2. Meso-calidad, que se refiere a las relaciones entre los que prestan y gestionan los servicios públicos y sus usuarios

⁷ Vid. Bouckaert, G.: “Measuring Quality” en Pollitt, C. y Bouckaert, G. (eds), *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases, and Comentary*, London, Sage Publications 1995, pgs 22-32-

o destinatarios y valora el grado de satisfacción con la finalidad de mejora de los servicios y 3. Micro-calidad: que se proyecta en las relaciones internas de la organización, elaborando un diagnóstico de la gestión (estructuras, empleados, procesos) con el fin de mejorar el servicio en su dimensión prestacional. En estos tres niveles de análisis de la calidad se observa la preeminencia de la ciudadanía y su grado de satisfacción, que constituye el eje de todas las políticas y medidas de calidad de los servicios públicos. En otros términos, los sistemas de evaluación de la calidad en las distintas administraciones y organismos del sector público instaurados en nuestro país adoptan una perspectiva de calidad centrada en el grado de satisfacción del ciudadano. Y es claro que la evaluación de la calidad de los servicios tiene que tener en cuenta la perspectiva de quienes los utilizan, incluso desde la dimensión colectiva y coherentemente con los actuales modelos integrales de gestión, incluyen también la percepción de los grupos de interés, internos y externos a la organización, ya que éstos aportan otros criterios adicionales como la sostenibilidad y la responsabilidad social. Pero no es menos cierto que los servicios públicos, en cuanto son gestionados y “entregados” por un sistema u organización en el que se movilizan recursos e intervienen personas, éstos han de ser valorados en su conjunto como organización. Y en este sentido se tienen en cuenta indicadores de rendimiento o cumplimiento de objetivos (número de expedientes, tiempo de tramitación...), sin embargo, el hecho de que se evalúen estos aspectos, según los modelos analizados, no significa que se valoren las condiciones de trabajo de los empleados, de hecho no relacionan estos indicadores con la calidad de los empleos.

El principio constitucional de eficacia de las administraciones públicas –art. 103 CE- se pretende que se combine con el de participación de la ciudadanía, de modo que la calidad de los servicios públicos no sea sólo una tarea unilateral de la Administración, sino que cuente con las demandas ciudadanas como instrumento de mejora para alcanzar la plena satisfacción de los usuarios de los servicios públicos. En esta dirección, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, consagró el servicio a la ciudadanía como principio fundamental de las administraciones públicas; principio en el que profundizan los artículos 3 y 4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con el objetivo de lograr la mejora de los servicios públicos atendiendo a las demandas de los ciudadanos. Coherentemente con ello, el RD 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, establece los programas del Marco General para la mejora de la calidad que son cinco: el programa de análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción, el programa de cartas de servicios, el programa de quejas y sugerencias, el programa de

evaluación de la gestión y la organización y, finalmente, el de participación en programas de reconocimiento. Es en el capítulo V -del RD 951/2005- donde se regula el programa de evaluación de la calidad de las organizaciones –el único programa que no tiene como referencia directa o indirecta al usuario y su nivel de satisfacción-, estableciendo que la evaluación se articula a través de dos niveles (autoevaluación y evaluación externa). En relación con el objeto de este estudio, llama la atención cómo los distintos modelos de gestión de calidad conforme a los que se efectúan las evaluaciones de la organización a penas reflejan el grado de satisfacción de los empleados públicos o trabajadores del sector público en relación con sus condiciones de trabajo. Es más, la implantación de determinados modelos de gestión ignora esta variable, olvidando que la rebaja de estándares laborales incide en el rendimiento de quienes materialmente prestan esos servicios, lo que, a la postre incide negativamente sobre la calidad de los servicios públicos. Y no puede ser más ilustrativo de esta afirmación la Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas Españolas (2009), adoptada en la Conferencia Sectorial de Administración Pública de 16 de noviembre de 2009.

Paralelamente con las políticas de calidad se ha desarrollado un proceso de reforma de las propias administraciones públicas, destacando en el último período la creación por decisión Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012 de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). El Informe de esta Comisión, de 21 de junio de 2013, analiza ampliamente los problemas de nuestra administración y concluye con la propuesta de 217 medidas, de las cuales, 38 tienen como finalidad mejorar la gestión y la calidad de los servicios. Posteriormente, mediante el RD 479/2013, de 21 de junio, se creó la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración (OPERA) que ha asumido la función de velar por la ejecución de aquéllas propuestas, impulsarlas y hacer un seguimiento de las mismas. Con posterioridad, el RD 671/2014, de 1 de agosto, derogó el anterior y procedió a dotar de permanencia a dicha Oficina, añadiendo la competencia de gestión del Portal de la Transparencia. En el ámbito autonómico, a título ilustrativo, ya que la mayor parte de las Comunidades Autónomas cuentan con su propia normativa de calidad de los servicios públicos, la más reciente es la Ley 1/2015, de 1 de abril de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración de Galicia. Esta Ley, que toma como referente la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, artículo 41, donde se reconoce el derecho a la buena administración (entendida como al tratamiento imparcial y equitativo, en plazos razonables, el derecho de la ciudadanía a ser escuchada, al acceso a los expedientes, a ser tratada en su propia lengua y la obligación de motivación de los actos administrativos) es un claro exponente de este modelo de calidad centrado en el usuario-ciudadano, pero, aunque no puede negarse que centra la noción de calidad de los servicios públicos

en el establecimiento de un nuevo tipo de relaciones entre la ciudadanía y la Administración, dando una posición preeminente a la ciudadanía como primera y última beneficiaria de la labor diaria que desarrollan los poderes públicos, sin embargo, no ignora la calidad de los empleos. En su Título III donde define los servicios públicos y regula los contenidos básicos de su régimen jurídico, además de clasificar sus modalidades de gestión (directa e indirecta), establece la obligación de aprobación de los estándares mínimos de calidad de estos servicios y regula un Estatuto general de las personas usuarias de servicios públicos. Pues bien, al regular las formas de gestión indirecta (art. 44 y ss), esta norma establece mecanismos de control sobre los contratistas y les impone el respeto de los estándares de calidad para que esta fórmula de gestión no comporte pérdida de calidad en la prestación de servicios públicos. En relación con el tema que nos ocupa, es destacable la inclusión entre las obligaciones de los contratistas (art 50), la de proporcionar a sus trabajadores y trabajadoras un trabajo de calidad y estable, protegerlos frente a los accidentes y riesgos laborales y promover condiciones de conciliación familiar y laboral y de igualdad de género. Aunque es cierto que la ley gallega no aporta muchas innovaciones respecto de la legislación estatal de contratos públicos, llama la atención precisamente la vinculación que aquí se hace entre la calidad del servicio y el trabajo de calidad que han de garantizar los contratistas ante la Administración gallega, fundamentalmente porque este precepto parece identificar el trabajo de calidad con tres elementos: trabajo estable, trabajo seguro y saludable y trabajo conciliable con la vida familiar, siendo éstos dos últimos aspectos –seguridad y salud laboral y conciliación- los que serán objeto de especial atención en este trabajo.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la etapa previa a la aprobación de una Ley del Empleo Público de Andalucía, merece especial reflexión el *Acuerdo para la defensa y mejora del empleo público en la Administración de la Junta de Andalucía*, de 15 de julio, de 2015. Y merece ser analizado aquí porque constituye un acuerdo que expresamente apuesta por los servicios públicos y su calidad y lo hace condicionando estos presupuestos a la mejora de la calidad del empleo público. Este Acuerdo, partiendo del contexto actual de ajuste presupuestario y contención del gasto público que ha comportado la suspensión de derechos de los empleados públicos, afirma la necesidad de un sector público fuerte como vía de corrección de los desequilibrios sociales acentuados tras la crisis económica. Los aspectos más destacables del mismo son los siguientes:

- la calidad de los servicios públicos en Andalucía “está directamente vinculada con la calidad del empleo público y las condiciones laborales de su personal”

- la búsqueda de la calidad y la excelencia comporta también la eficiencia “a un coste presupuestariamente sostenible”

- el “principal agente de garantía con que cuenta la Administración Pública son sus empleadas y empleados públicos”, constatando que, pese a los sacrificios en su derechos y condiciones laborales, ello “no ha afectado a su esfuerzo permanente en el desempeño del servicio público”, contribuyendo con ello a la consecución de los objetivos de equilibrio presupuestario... por lo que los empleados públicos –se afirma- son el motor y el pilar fundamental de la prestación de los servicios públicos.

- dichos sacrificios han generado en el colectivo de empleados públicos “un sentimiento de lesividad”, tanto desde el punto de vista económico como profesional, por lo que, partiendo de una mejoría de la situación económica, se declara un objetivo prioritario “recuperar el clima de satisfacción y motivación”

- por todo lo anterior, el Gobierno andaluz se compromete a avanzar en la recuperación de la calidad del empleo público como medida indispensable en la mejora de los servicios a la ciudadanía andaluza.

Como concreción de estos presupuestos, las medidas concretas que el gobierno andaluz se compromete a adoptar en este acuerdo, son: la recuperación de la paga extra y adicional del mes de diciembre de 2012 de todo el personal del sector público andaluz; la elaboración previa negociación con las organizaciones sindicales del anteproyecto de Ley del Empleo Público de Andalucía (incluyendo, entre otras materias, la carrera profesional, evaluación del desempeño, situaciones administrativas, potestades públicas, jornadas especiales y procedimientos extraordinarios de movilidad); Recuperación progresiva de los derechos suspendidos por la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, en la presente legislatura y previa negociación de un calendario en el ámbito de la Mesa General de Negociación Común del Personal Funcionario, Estatutario y Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, siempre que no sujetos a las limitaciones impuestas por la legislación básica del Estado y teniendo cuenta la necesaria suficiencia financiera. En este sentido, se llevará a cabo la recuperación del 100% de la jornada y el 100% de las retribuciones del personal funcionario interino, personal estatutario temporal, personal laboral temporal e indefinidos no fijos en toda la administración de la junta de Andalucía el 1 de enero de 2016. Y en la medida en que lo permitan la legislación básica estatal y la situación económica financiera, se irá abordando en la legislatura el calendario de restitución de otros derechos suspendidos desde la aprobación del

Decreto-ley 1/2012, de 19 de junio, anteriores al ejercicio 2015; conciliación de la vida personal, familiar y laboral. En la Mesa General señalada en el apartado anterior y en cada ámbito correspondiente, se adoptarán los acuerdos que resulten necesarios para mejorar las condiciones de empleo del personal empleado público en cuanto afecta a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral así como a agilizar los concursos de traslados. Se adopta el compromiso de negociar la adaptación de los horarios y jornada laboral a criterios que favorezcan la conciliación de la vida familiar y laboral, sin merma de la prestación de los servicios públicos; y por último el Acuerdo contempla el compromiso de proceder al desarrollo normativo de los contenidos de este Acuerdo, velando el Gobierno andaluz por su correspondiente cumplimiento. De estos presupuestos y medidas se puede concluir que en el caso Andaluz la defensa del sector público pasa por la calidad de los servicios públicos, pero que ésta, a su vez, presupone la calidad de los empleos del sector público. Finalmente, se observa que la calidad de los empleos se vincula con mejoras retributivas, marco jurídico dotado de mayor certidumbre, estabilidad y plena dedicación –no trabajo a tiempo parcial–, limitación de los tiempos de trabajo y mejora de los derechos de conciliación. Es evidente que el concepto de empleo de calidad y respeto de los estándares laborales, implícito en estos compromisos viene a coincidir, en lo sustancial con el concepto aquí acotado, haciendo especial énfasis en los derechos de conciliación, aunque no haga referencia a la seguridad y salud en el trabajo.

Sin perjuicio de normas o Acuerdos como la que acabamos de traer a colación, que incluyen en su concepto de calidad el que los empleos vinculados a los servicios públicos sean de calidad también, lo cierto es que esta perspectiva a penas se expresa ni se manifiesta en el amplio conjunto de normas estatales y autonómicas sobre transparencia, buenas prácticas, buena administración y calidad de los servicios públicos, que tienen como punto de referencia la ciudadanía, su grado de satisfacción y su participación en el diseño y mejora de los servicios públicos. Pero si en las normas sobre la materia la calidad en el empleo ocupa un lugar muy discreto, los sistemas de evaluación de la calidad obvian aún más este aspecto. Y el mismo sentido ha seguido la legislación sectorial en ámbitos como la sanidad, los servicios sociales, la educación o las universidades, cuyas normas han derivado en la asunción de compromisos de calidad consistentes en la eficiencia en la asignación de recursos, el impulso de la transparencia, la agilización, la potenciación del acceso electrónico, la garantía de los derechos de los usuarios y el acceso de éstos a mecanismos de seguimiento y reclamación de sus derechos por la ciudadanía, sin relacionar la calidad de los servicios con las condiciones de trabajo de sus empleos.

Finalmente, los análisis teóricos sobre los retos del empleo público en nuestro país⁸ se refieren también a la necesidad de reforzar la calidad de los servicios, pero, al tratar el empleo público como tal, no inciden en la necesidad de un empleo público de calidad, sino en la escasa cultura de gestión de resultados, la baja productividad, las bolsas de ineficiencia, la escasa inversión en organización y dirección de personal profesional y especializada y sistemas de selección y encuadramiento de un trazado muy tradicional. Aunque se reconoce, entre las fortalezas, la profesionalidad y vocación de servicio de buena parte de los empleados públicos, se alude al cuestionamiento mediático del sector público por su ineficiencia, para lo cual se considera necesario promover sistemas de objetivos y resultados que sean coherentes con los compromisos de reducción del gasto. Entre las medidas concretas se proponen: retener el talento, potenciar el desarrollo profesional, diseñar itinerarios profesionales (modelos de carrera vertical, horizontal y mixtos) o sistemas retributivos que premien resultados de gestión. En definitiva, muchos de ellos, son criterios de gestión del personal muy similares a los que rigen en el ámbito de la empresa privada.

El segundo eje estratégico en las políticas sobre servicios públicos es el control del déficit, línea que también ha dejado sentir sus efectos en la configuración del concepto de calidad y su evaluación, fundamentalmente a través del impulso de los principios de optimización de los recursos públicos y la racionalización del gasto, además de la puesta en marcha de la “reestructuración” del sector público, supuestamente hipertrófico e insostenible, en el que ha jugado un papel importante, especialmente en los entes locales, la aplicación del artículo 52 e) del ET –extinción por insuficiencia de la consignación presupuestaria de planes y programas públicos- y del artículo 51 ET en relación con la disposición adicional 16ª del ET –aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público-, aplicable al personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público tal y como establece el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c) del ET 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. Siendo llamativo que para estas reestructuraciones no se contemple la posibilidad de adopción de medidas menos traumáticas –temporales- como la prevista en el art. 47 ET (suspensión o reducción de jornada por idénticas causas).

⁸ Vid. más ampliamente, el Documento del Grupo de Investigación para el Estudio del Empleo Público (2009-2011), vinculado al INAP, especialmente la parte (III) propositiva: “Retos estratégicos del empleo público en España”.

4. EL DETERIORO DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO DURANTE LA CRISIS

Si tuviéramos que fijar un momento concreto en el que comienza a hacerse más visible el deterioro de las condiciones de trabajo en el sector público, sin duda hemos de remitirnos a las primeras normas adoptadas tras la crisis financiera de 2008. El RDL 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, fue el primer gran recorte que afectó a los empleados públicos y que consistió en una rebaja del 5% de las retribuciones del personal del sector público o masa salarial anual; medida que se conjugó con la congelación de las pensiones públicas, excluyendo la revalorización durante 2011, la supresión de incentivos económicos por nacimiento de hijos, la limitación de las ayudas de la Ley de Dependencia y restricciones a la jubilación parcial-. La rebaja de las retribuciones de los empleados públicos se llevó a cabo dejando sin efecto los pactos y acuerdos adoptados en la negociación colectiva y suscitó algunas dudas –además de su constitucionalidad- sobre su alcance en relación con la aplicación a determinadas empresas públicas. A ello se ha de añadir el efecto añadido que ha supuesto la influencia de las sucesivas reformas laborales en el sector público. La Ley 35/2010, bajo el amparo de la transposición de la Directiva 2008/104/CE, que, entre sus novedades, por ejemplo abrió la posibilidad a las Administraciones de celebrar contratos con empresas de trabajo temporal para la cobertura de necesidades temporales, en lugar de mantener la contratación temporal directa por las Administraciones, vulnerando así las garantías de igualdad, mérito y publicidad en el acceso al empleo público y rebajando los niveles de certeza en la contratación propios del sector público. Dicha Directiva parte de considerar que la protección de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal comporta necesariamente una revisión de las restricciones o prohibiciones al recurso a la cesión temporal de trabajadores, y por tanto, una vez eliminadas las diferencias de trato, cualquier restricción solo puede justificarse por el interés general relativo a la protección de los trabajadores por cuenta ajena, las exigencias de salud y seguridad en el trabajo y la necesidad de garantizar el buen funcionamiento del mercado de trabajo, incluida la necesidad de evitar posibles abusos. Como consecuencia de ello, quedó derogada la disposición adicional quinta de la Ley de contratos en el sector público –Ley 30/2007 de 30 de octubre- relativa a “Límites a la contratación con empresas de trabajo temporal”, que prohibía la contratación con ETTS salvo en caso de necesidad de puesta a disposición de personal con carácter eventual para la realización de encuestas, toma de datos y servicios análogos”. Con la ampliación de las actividades de las ETTS a todas las actividades productivas, incluidos los servicios públicos y

la derogación de aquélla disposición adicional, se produjo la expansión de las ETTS en el sector público, aquejado por una hipertrofia de la temporalidad⁹.

Junto a las ETTS, las contratas y subcontratas, como vía más extendida de externalización de la actividad de las empresas privadas –descentralización productiva–, han penetrado fuertemente el sector público. Es cierto que la Ley de Contratos del Sector Público –art. 54– exige a las Administraciones que las empresas contratistas acrediten su personalidad, su solvencia económica, financiera y técnica para la actividad objeto del contrato, lo que contribuye a un marco más garantista de la existencia real y efectiva de la contratista. Sin embargo, la misma norma –art. 227– limita la el alcance de la responsabilidad de la Administración en la subcontratación. En concreto, se admite expresamente que el contratista pueda concertar con terceros la realización parcial de la prestación, aunque la Administración pueda reservarse el derecho de excluir la subcontratación en el contrato o los pliegos de condiciones. Pues bien, aunque la Administración mantiene las responsabilidades laborales respecto del contratista principal en los términos del art. 42 del ET, la norma administrativa –art. 227 de la LCSP–, establece expresamente que los subcontratistas quedarán obligados sólo ante el contratista principal que asumirá, por tanto, la total responsabilidad de la ejecución del contrato frente a la administración. Y el conocimiento que tenga la Administración de los subcontratos celebrados no alterará la responsabilidad exclusiva del contratista principal. Incluso, el subcontratista carece de acción directa frente a la Administración contratante por las obligaciones asumidas con ellos por el contratista como consecuencia de la ejecución del contrato principal y de los subcontratos. Junto a las contratas en sentido estricto, las concesiones administrativas, la encomienda de gestión y las fórmulas más o menos encubiertas de cesión de trabajadores, en muchos casos dan como resultado una degradación de las garantías y derechos de los trabajadores que materialmente prestan servicios en el sector público –evitando su calificación como empleado público–, o, en sentido contrario, una forma de ingreso en el sector público obviando el respeto a los principios constitucionales de acceso –igualdad, mérito y capacidad–; o, incluso, utilizados como vía de elusión de las medidas de control del gasto público. En relación con la calidad en el empleo, es claro que la penetración de estas técnicas de descentralización productiva en el sector público inciden en el deterioro de las condiciones de trabajo y en el grado de certidumbre propio de un empleo de calidad.

⁹ Más ampliamente, vid. Moreno Vida, M.N. : “El recurso a las empresas de trabajo temporal en las administraciones públicas”, en AA.VV., coord.. Castillo Blanco y Monereo Pérez, *Reestructuración de las Administraciones Públicas...* op. cit., pg. 285 y ss.

La aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público, ex disposición adicional 16 del ET-desarrollada por los artículos 34 y ss. Del RD 1.483/2012, de 29 de octubre – habiendo quedado derogado el art. 35.3 por la STS, 3^a, de 19 de mayo de 2015-, ha sido el instrumento para acometer fuertes reestructuraciones de plantilla tanto en el sector público fundacional y empresarial como en el sector administrativo.

Volviendo a las normas específicas del sector público, tras las medidas adoptadas en 2010, el objetivo de la estabilidad presupuestaria ha continuado marcando la evolución y ha comportado la reducción del sector público y la adopción de medidas regresivas de las condiciones de trabajo. La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dictada en desarrollo de la nueva previsión del artículo 135 de la Constitución, ha tenido un efecto regresivo muy relevante, en primer lugar, por su vasto ámbito subjetivo de aplicación ya que según el artículo 2, esta norma es de aplicación a todo el sector público que se considera integrado por el sector Administraciones Públicas (administración central, comunidades autónomas, corporaciones locales, administraciones de la Seguridad Social y resto de entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas) y, en segundo lugar, en sentido objetivo, por la dureza y rigurosidad de las medidas dirigidas a la garantía del equilibrio financiero, por encima de cualquier otra consideración. Junto a esta línea, la necesidad de una regeneración democrática tras la crisis institucional y la corrupción, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha impulsado la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, reconociendo el derecho de toda persona a acceder a la información pública.

Los entes locales han recibido una atención especial en este proceso de reformas del sector público. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que pretende llevar a la práctica el principio “una administración, una competencia”, reforzando el papel de las Diputaciones Provinciales a las que se les atribuyen competencias de coordinación de la prestación de numerosos servicios públicos en municipios con menos de 20.000 habitantes, pudiendo éstas asumir directamente la gestión o bien implantar fórmulas de gestión compartida. Igualmente se limita la administración institucional local, prohibiendo la creación de entidades institucionales de segundo grado y el número de cargos locales con dedicación exclusiva.

Las últimas normas de reforma del sector público, son dos: de un lado, la ciertamente de gran relevancia en el proceso de cambio, la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público que regula “ad intra” el

funcionamiento interno de cada Administración, destacando la introducción de los principios de transparencia, planificación y gestión por objetivos como criterios de actuación de todas las administraciones y el sector público en general. Se trata de una norma de gran complejidad que entre otras novedades, presta gran atención al sector público institucional, pero en lo que afecta al tema que nos ocupa, no aporta avances desde la perspectiva de calidad –ni de los servicios ni de los empleos–, centrada fundamentalmente en el funcionamiento más eficiente. Y, de otro lado, la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece una regulación completa y sistemática de las relaciones ad extra de las Administraciones Públicas y los administrados, tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en las esfera de los interesados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa.

En definitiva, en el ámbito del ordenamiento administrativo, se ha primado el funcionamiento eficiente, bajo la premisa de la austeridad, dejando preterida la reforma del empleo público –salvo en lo relativo a los sacrificios de sus derechos económicos y de conciliación como contribución a la salida de la crisis– y su calidad, en la que, como ha quedado evidenciado, también se pone en juego la calidad de la prestación de los servicios públicos¹⁰. Y, en el ámbito del ordenamiento laboral, además de haberse producido una fuerte “laboralización” del empleo público –incremento del personal en régimen laboral en relación con el personal en régimen administrativo–, las reformas laborales de la crisis han sido un instrumento de primer orden tanto en la “reestructuración” –reducción– del sector público, como en la rebaja de la calidad en el empleo –temporalidad, inestabilidad, incertidumbre y rebajas salariales y derechos de conciliación–.

5. ALUSIÓN A LA CONCILIACIÓN Y LA SALUD LABORAL EN EL EMPLEO PÚBLICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

5.1. La incidencia de la crisis sobre los derechos de conciliación

Las Administraciones Públicas son competentes para establecer la ordenación del tiempo de trabajo del personal a su servicio, pero a la vez, es una materia

¹⁰ Para un análisis más pormenorizado de estas reformas administrativas, vid. Lavilla Rubira, J.J.: “La reforma de la administración pública: mito o realidad?”, en VV.AA., dir Castillo Blanco y Monereo Pérez, *Reestructuración de las Administraciones Públicas: aspectos administrativos y laborales*, Comares, Granada, 2015, en especial pg. 12 y ss.

objeto de negociación, de forma expresa, el calendario laboral, horarios, jornadas y permisos, por lo que, junto a las normas estatales y autonómicas, el régimen jurídico está contenido en convenios colectivos, pactos y acuerdos colectivos. Sin entrar aquí a realizar un estudio de todos los elementos conformadores del régimen jurídico del tiempo de trabajo, únicamente nos referimos a aquéllos que inciden o se orientan específicamente a la conciliación de la vida familiar y laboral en el empleo público; y ello con el objeto de valorar en qué medida los avances en esta materia contribuyen a la calidad del empleo en el sector público y, presumiblemente, a la calidad de los servicios públicos. En este sentido, como ya hemos podido comprobar con carácter general, el impacto de la crisis económica ha incidido de forma muy importante en el régimen de la jornada de trabajo y, en menor medida, en los derechos de conciliación.

Con anterioridad a la crisis, además de la mejora de los derechos de conciliación a través de la negociación colectiva, en 2005 el Gobierno adoptó para la Administración General del Estado, previa negociación con los sindicatos más representativos, el Plan Integral para la Conciliación de la Vida personal y Familiar, -«Plan Concilia»- que constituye todo un programa público en materia de conciliación. En su cumplimiento, se adoptaron medidas relacionadas con los horarios, la jornada y los permisos, encaminadas a favorecer la compatibilidad de la vida laboral, personal y familiar de los empleados públicos. Y gran parte de su contenido quedó consolidado al incluirse después en el EBEP, lo que supuso una mejora respecto a la situación anterior. Además de dicho Plan Integral, Es importante recordar, además, que el EBEP se aprobó poco después que la LOIEMH, razón por la cual la dimensión de género de ésta se integró también en dicho Estatuto.

La complejidad y diversidad de relaciones jurídicas de trabajo que se encuadran en la categoría del sector público, comporta la existencia de diferencias, básicamente, entre el régimen aplicable a funcionarios y laborales, pero también entre las distintas administraciones y las distintas entidades que conforman el sector público empresarial y no empresarial. Concretamente en lo que se refiere al personal de las administraciones, puede decirse que laborales y funcionarios han contado con un régimen en materia de conciliación muy similar, lo que es especialmente visible en el caso de suspensión por maternidad –adopción y acogimiento y paternidad-, aunque la aplicación de las normas laborales puede plantear algunos desajustes respecto de los funcionarios, como por ejemplo la cesión de diez semanas al otro progenitor cuando la madre no es funcionaria en situación de ocupación efectiva y no está incluida en algún régimen de protección de la Seguridad Social, en cuyo caso no cabe cesión a su cónyuge-funcionario. Las previsiones comunes a los tres permisos recogidos

en los tres primeros párrafos del art. 49 EBEP (por maternidad biológica, por maternidad jurídica y por paternidad), establecen reglas tendentes a salvaguardar los derechos profesionales del beneficiario, con anterioridad reconocidas en algún caso por la doctrina judicial, como el reconocimiento del tiempo transcurrido durante el disfrute de estos permisos que se considera como de servicio efectivo a todos los efectos, la garantía de la plenitud de derechos económicos de la funcionaria y, en su caso, del otro progenitor funcionario, durante todo el período de duración del permiso, y, también, durante los períodos posteriores al disfrute de éste, si de acuerdo con la normativa aplicable, el derecho a percibir algún concepto retributivo se determina en función del período de disfrute del permiso. Del mismo modo que el ET respecto al personal laboral, los funcionarios que hayan hecho uso del permiso por parto o maternidad, paternidad y adopción o acogimiento tendrán derecho, una vez finalizada la licencia, a reintegrarse en su puesto de trabajo en términos y condiciones que no les resulten menos favorables, así como a beneficiarse de cualquier mejora en las condiciones de trabajo a las que hubieran podido tener derecho durante su ausencia y, expresamente, tienen derecho a participar en los cursos de formación que convoque la Administración durante dichos permisos.

La jornada general de trabajo en el sector público quedó establecida en la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012, como mínimo inderogable, en treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, aplicable no solo a la Administración General del Estado, sino, expresamente, a todos los empleados de las administraciones autonómicas y locales. Esta jornada ordinaria había sido establecida con anterioridad en el artículo 4 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, con carácter general para todos los empleados públicos, laborales o funcionarios, lo que supuso la no aplicación del régimen más favorable que establecían algunas normas autonómicas y los convenios colectivos –III Convenio Colectivo Único- y los acuerdos del sector público desde el momento en que entró en vigor. Estas previsiones legales se justificaron en una causa grave y una situación excepcional relacionada con el déficit público y en el interés general y afectaron –disp. Adicional 71ª.2 LPGE 2012- a las previsiones en materia de jornada y horario contenidas en acuerdos, pactos y convenios vigentes en los organismos y entidades del sector público.

El artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, modificó los artículos 48 y 50 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, de Estatuto Básico

del Empleado Público, sobre permisos y vacaciones de los funcionarios públicos, en virtud del cual se redujeron respecto a la normativa anterior los días de libre disposición, se suprimieron los días adicionales por antigüedad tanto en el caso de las vacaciones como en el de los días por asuntos particulares y se suspendieron los pactos, acuerdos y convenios para el personal funcionario y laboral suscritos por las Administraciones Públicas y por sus Organismos o Entidades a ellas vinculados, que contradigan estas disposiciones. Para adecuar la regulación sobre jornadas y horarios del personal civil de la Administración General del Estado a las anteriores normas, se aprobó la Resolución –en sustitución de la de 20 de diciembre de 2005, de la Secretaría General para la Administración Pública («BOE» 27 de diciembre de 2005)- de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas por la que se dictan instrucciones sobre jornadas y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, incluyendo las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, los organismos públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado, y que se rijan por la normativa general de Función Pública. Y del que se exceptúa al personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el personal de las entidades citadas en el apartado anterior destinado en instituciones penitenciarias, en instituciones y establecimientos sanitarios, personal que preste servicios en centros docentes o de apoyo a la docencia. Resolución que fue modificada por la posterior Resolución de 23 de diciembre de 2013, añadiendo un día adicional de asuntos particulares. Al margen de la conformación de este régimen como máximo legal insuperable, se ha de tener en cuenta que la negociación colectiva en el empleo público se halla sometida a la necesaria cobertura presupuestaria y, además es posible la no aplicación de lo dispuesto en acuerdos y convenios colectivos cuando “excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Convenios Colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público”.

De esta breve referencia, se puede concluir que jornada de trabajo, permisos, licencias y vacaciones han sido uno de los instrumentos de racionalización-reducción del gasto público, sin ninguna consideración relativa a las necesidades de conciliación laboral y familiar. Los avances conocidos en el empleo público gracias a los fructíferos resultados de la negociación colectiva han quedado diluidos como consecuencia de las normas reguladoras del control del déficit público. No obstante, esta conclusión es parcial, en el sentido de que la misma se refiere solo a la dimensión cuantitativa de las previsiones normativas sobre

tiempos de trabajo —que es la que puede comportar coste económico directo en el sector público. Desde esta óptica cuantitativa, al margen de los efectos que una mayor dedicación horaria tienen sobre la conciliación, la incidencia positiva de una medida de esta naturaleza sobre la calidad de los servicios públicos es discutible en la medida en que una mayor presencia horaria de los empleados públicos no es garantía de “productividad” ni de eficiencia¹¹. Sin embargo, desde la perspectiva cualitativa, y pese a la regresión sufrida en la peor etapa de la crisis económica, el empleo público se puede considerar no solo respetuoso de los estándares mínimos, sino, incluso, empleo de calidad en materia de conciliación, en cuanto comporta una mejora de los estándares del régimen laboral —ET-, sobre todo, por optar preferentemente por la jornada continuada y la flexibilidad horaria en materia de jornadas, además de superar las previsiones del ET en materia de vacaciones y permisos —lo que generalmente incide en la mejora de las condiciones del personal laboral dada la tendencia a la equiparación-.

Con el objeto de fundamentar dichas afirmaciones se pueden traer a colación algunos de aspectos de la Resolución de 28 de diciembre de 2012 que inciden directamente sobre la conciliación:

-La jornada, conforme al artículo 3 está fijada en 37,5 horas semanales de trabajo efectivo en cómputo anual, equivalente a 1642 horas anuales, frente a las 40 horas de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual establecidas en el ET. Pero, además de ello, la relevancia desde la perspectiva de la conciliación deriva de la distribución de dicha jornada y de la introducción de la flexibilidad horaria a decisión del empleado, ya que el horario de mañanas se divide en una parte fija (entre las 9 y las 14,30 horas) y otra flexible (entre las 7,30 y las 9 de lunes a viernes y entre las 14.30 y las 18 horas de lunes a jueves y entre las 14.30 y las 15.30 los viernes) y otra en horario de mañana y tarde, igualmente, con una franja fija (entre las 9 y las 17 horas, de lunes a jueves, con pausa de media hora y de 9 a 14 horas los viernes) y el resto en horario flexible entre las 7.30 y las 9 horas y entre las 17 y las 18 horas de lunes a jueves y entre las 7.30 y las 9 horas los viernes. Además de que el tiempo obligatorio de pausa de media hora computa como tiempo de trabajo efectivo y se establece una jornada reducida en verano.

¹¹ Para un estudio más detenido sobre la incidencia de las normas del período de crisis en las condiciones de trabajo de los empleados públicos, vid. Palomar Olmeda, A.: “Las políticas de restricción del gasto público como elemento de ordenación de la gestión pública de recursos humanos y las formas de su articulación”, vid. VV.AA., dir. Fuentetaja Pastor, J.A. y Cantero Martínez, J., *Crisis económica y función pública*, Aranzadi, 2012, pp. 109 y ss.

-Derecho a solicitar jornada reducida por interés particular, en los términos establecidos en el artículo 5, entre las 9 y las 14 horas

-Medidas de conciliación, previstas en el artículo 8, consistentes en que se podrá hacer uso de flexibilidad horaria, en el marco de las necesidades del servicio, en los siguientes supuestos: a) Los empleados públicos que tengan a su cargo personas mayores, hijos menores de 12 años o personas con discapacidad, así como quien tenga a su cargo directo a un familiar con enfermedad grave hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, tendrán derecho a flexibilizar en una hora diaria el horario fijo de jornada que tengan establecida. b) Los empleados públicos que tengan a su cargo personas con discapacidad hasta el primer grado de consanguinidad o afinidad, podrán disponer de dos horas de flexibilidad horaria diaria sobre el horario fijo que corresponda, a fin de conciliar los horarios de los centros educativos ordinarios de integración y de educación especial, de los centros de habilitación y rehabilitación, de los servicios sociales y centros ocupacionales, así como otros centros específicos donde la persona con discapacidad reciba atención, con los horarios de los propios puestos de trabajo. c) Derecho a adaptación de la jornada, excepcionalmente, por motivos directamente relacionados con la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y en los casos de familias monoparentales, en que los órganos competentes en materia de personal, podrán autorizar, con carácter personal y temporal, la modificación del horario fijo en un máximo de dos horas; d) Los empleados públicos tendrán derecho a ausentarse del trabajo para someterse a técnicas de fecundación o reproducción asistida por el tiempo necesario para su realización y previa justificación de la necesidad dentro de la jornada de trabajo. e) Los empleados públicos que tengan hijos con discapacidad tendrán derecho a ausentarse del trabajo por el tiempo indispensable para asistir a reuniones de coordinación de su centro educativo, ordinario de integración o de educación especial, donde reciba atención, tratamiento o para acompañarlo si ha de recibir apoyo adicional en el ámbito sanitario o social. f) Los empleados públicos que se reincorporen al servicio efectivo a la finalización de un tratamiento de radioterapia o quimioterapia, podrán solicitar una adaptación progresiva de su jornada de trabajo ordinaria. La Administración podrá conceder esta adaptación cuando la misma coadyuve a la plena recuperación funcional de la persona o evite situaciones de especial dificultad o penosidad en el desempeño de su trabajo. Esta adaptación podrá extenderse hasta un mes desde el alta médica y podrá afectar hasta un 25% de la duración de la jornada diaria, preferentemente en la parte flexible de la misma, considerándose como tiempo de trabajo efectivo. La solicitud irá acompañada de la documentación que aporte el interesado para acreditar la existencia de esta situación, y la Administración deberá resolver sobre la misma en un plazo de tres días, sin perjuicio de que, para comprobar la

procedencia de esta adaptación, la Administración podrá recabar los informes del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales o de cualesquiera otros órganos que considere oportuno sobre el tratamiento recibido o las actividades de rehabilitación que le hayan sido prescritas. Este régimen puede ampliarse en un mes más cuando el empleado público justifique la persistencia en su estado de salud de las circunstancias derivadas del tratamiento de radioterapia o quimioterapia. Con carácter excepcional, y en los mismos términos indicados, esta adaptación de jornada podrá solicitarse en procesos de recuperación de otros tratamientos de especial gravedad, debiendo en este supuesto analizarse las circunstancias concurrentes en cada caso.

-Derecho a vacaciones, que, conforme establece el artículo 9 de la citada Resolución, es de 22 días hábiles por año completo de servicio –lo que se aproxima a los treinta días naturales del artículo 38 ET-. No obstante, y aunque el Real Decreto Ley 20/2012, eliminó los días adicionales de libre disposición, dicho mínimo se eleva con días adicionales por años de antigüedad (por ejemplo, a los quince años, un día más).

Esta breve alusión¹² analítica y comparativa evidencia un régimen de tiempos de trabajo más garantista que el laboral –sin perjuicio de las mejoras que puede introducir la negociación colectiva en el sector privado y que son muy limitadas en el sector público laboral- Pero desde la perspectiva de los derechos de conciliación lo más relevante no solo radica en el *quantum* sino el *quam* –el cómo-. Es decir, no solo en el tiempo de trabajo exigido sino en su modo de distribución, con un margen de flexibilidad hoy impensable en el ámbito privado. Siendo, además, una afirmación que no se limita a la Administración General del Estado –y Agencias y organismos dependientes de ella- sino a todos los empleados públicos, en la medida en que el propio Estatuto Básico del Empleado Público –Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público- también reconoce derechos de conciliación por encima de los estándares mínimos del ET. Baste a título de ejemplo, con mencionar lo dispuesto en el artículo 48 del EBEP, donde se regulan los permisos, entre los que se reconocen los días de permiso por fallecimiento o enfermedad grave de familiar, que reconoce derecho a tres días de permiso –frente a los dos días del art. 37.3 b) del ET-, ampliable a cinco cuando ello comporte desplazamiento a otra localidad –frente a los cuatro del ET- o el permiso de seis días al año por asuntos particulares –no reconocido en el ET-. Y

¹² Para un análisis más pormenorizado, incluyendo el III Convenio Colectivo Único, vid. Quintanilla Navarro, Y.: La flexibilidad interna en el empleo público laboral, Aranzadi, 2014, en especial pp. 77 y ss y bibliografía cit.

todo ello sin considerar aquí la correlativa normativa autonómica, respecto a la que son extensibles –en algún caso, incluso, con más énfasis, estas conclusiones.

5.2. Seguridad y salud laboral en el sector público

Terminamos confirmando la hipótesis inicial: servicios públicos de calidad requieren o se sustentan en empleos de calidad. Siendo los indicadores de ésta –calidad del empleo-, la certidumbre jurídica, los niveles retributivos, la ordenación de los tiempos de trabajo y derechos de conciliación y, finalmente, la protección de la seguridad y la salud, dedicamos unas breves reflexiones a éste último aspecto.

En la doctrina científica existe coincidencia en afirmar, críticamente, que el desarrollo y adaptación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales al empleo público –no al todo el sector público- es cuando menos incompleto, asistemático y descoordinado¹³, teniendo la Administración, el deber de garantizar la protección de sus empleados frente a los riesgos laborales mediante la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y salud de aquéllos, aun con las especialidades a que se refiere la LPRL en materia de evaluación de riesgos, derechos de información, participación, consulta y formación de los empleados, actuación en casos de emergencia y de riesgo grave e inminente, vigilancia del estado de salud y mediante la organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las tareas preventivas. Entre los aspectos más críticos del régimen particular de las Administraciones Públicas en cuanto empleadores en materia de prevención cabe destacar la exclusión del derecho sancionador en materia preventiva, lo que comporta una importante quiebra de los niveles de exigencia, introduciendo así el principio de autotutela o autocontrol del cumplimiento de las normas preventivas¹⁴, lo que hace a estos privilegiados empleadores que son las Administraciones actuar “como juez y parte”. No obstante, una eventual actuación de la ITSS abriría las posibilidades para la exigencia de responsabilidades, incluida la patrimonial de la Administración.

¹³ En este sentido, Monereo Pérez, J.L y Fernández Avilés, J.A.: “El modelo normativo de Prevención de Riesgos Laborales en el empleo público”, en VV.AA., *Prevención de Riesgos del Trabajo en el Empleo Público*, Alcordemgo., Revista Científico-Técnica de Seguridad y Salud Laborales, nº 9, 2007. También, Moltó García, J.L., : *Prevención de Riesgos Laborales en las Administraciones Públicas (La imputación de responsabilidades)*, Tecnos, 2003.

¹⁴ Vid. Luelmo Millán, A.: “La salud en el marco de las relaciones laborales con las Administraciones Públicas los riesgos psicosociales, su prevención y sus consecuencias jurídicas”, en VV.AA., *Relaciones Laborales en las Administraciones Públicas*, CGPJ, 2008, pp. 15 y ss.

El papel de la negociación colectiva en el empleo público es similar al que desempeña en el sector privado y si alguna particularidad cabe destacar es la mayor presencia y atención al acoso y en general a los riesgos psicosociales, lo que se explica en las especiales características de los vínculos jurídicos de los funcionarios públicos y en la estabilidad en el empleo de buena parte del personal laboral –tanto su mayor incidencia como la mayor atención dispensada-. Los perfiles específicos de estos riesgos laborales¹⁵ han sido ya suficientemente analizados por la doctrina científica, advirtiendo de las situaciones de abuso de poder, la rigidez de las estructuras, la burocratización, la complejidad de coexistencia de personal con diferentes regímenes jurídicos... lo que ha determinado una cierta sensación de impunidad durante un período dilatado, que parece ceder a través de mecanismos de protocolización participados en cuya adopción ha sido decisivo el impulso sindical. Pero, en lo que aquí nos interesa, no cabe duda de que este tipo de riesgos laborales inciden de forma importante en la calidad de los servicios públicos. Es cierto que la prevención de riesgos laborales no ha sido “el blanco” directo de las normas de excepción acaecidas durante la crisis, pero ello no hace sino evidenciar su escasa entidad en el gasto público. Sin embargo, la calidad del medioambiente laboral de los empleados públicos sí ha experimentado una regresión visible, no solo porque los recortes presupuestarios han incidido en la reducción de partidas presupuestarias destinadas a formar, informar, revisar, asesorar a todos los sujetos intervinientes en la prevención, sino porque el proceso de reestructuración del sector público –disminuyendo las plantillas- ha generado un sobreesfuerzo y una mayor sensación de inseguridad que ha incrementado la presencia de riesgos psicosociales –estrés, depresión, burn out-.

La tutela de la seguridad y la salud de los trabajadores se proyecta, más allá de la Administración o el sector público en general, al sector privado que contrata con aquélla a través de disposiciones específicas de la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo Texto Refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Es cierto que esta norma prima principios economicistas como el control del gasto, la estabilidad presupuestaria, la utilización eficiente de los fondos públicos la selección de la oferta económicamente más ventajosa (art. 1). Sin embargo, no se elude la dimensión social, por ejemplo prohibiendo contratar con entidades condenadas por delito contra los trabajadores o sancionadas por infracciones muy graves en materia laboral o de Seguridad Social conforme al TRLISOS o con entidades que no estén al corriente con la

¹⁵ Vid. Xiol Ríos, J.A.: “El mobbing (acoso psicológico) en la Función Pública” en VV.AA., *El mobbing desde la perspectiva social, penal y administrativa*, Estudios de Derecho Judicial, CGPJ, nº 94, 2006.

Seguridad Social, incurran en incumplimientos salariales o de la obligación de la cuota de empleo a personas con discapacidad (art.60 TRLCSP). Igualmente, la obligación de información sobre obligaciones relativas a fiscalidad, protección medioambiental, empleo y condiciones laborales (art. 119) o sobre condiciones de subrogación en contratos de trabajo (art. 120). Todo lo que evidencia la voluntad legal, con seguridad insuficientemente desarrollada, de respeto de los estándares laborales en el proceso de descentralización productiva del sector público.

En definitiva, apostar por la calidad del empleo en el sector público no solo es un imperativo para alcanzar la buscada calidad de los servicios públicos y en general de lo público, siendo este el verdadero presupuesto de su legitimación social en una sociedad democrática, sino, yendo más allá, aquélla es la premisa sin la cual es impensable la existencia de servicios públicos de calidad. Ello no significa que la impunidad frente al incumplimiento de deberes en el servicio, la escasa valoración del rendimiento, la tolerancia ante la dejación o las conductas vejatorias sean las sendas a seguir, todo lo contrario. Pero la diligencia y el rendimiento en el desempeño no están reñidos con estabilidad en el empleo, la certeza jurídica, niveles retributivos dignos, derechos de conciliación y entornos laborales saludables.

CONCLUSIONES:

1. La legitimación democrática de lo público en general y de los servicios públicos en particular se sustenta hoy más que nunca, con una ciudadanía formada y exigente, en la necesaria calidad de los servicios públicos. Esta meta no puede descuidar la calidad del empleo de sus trabajadores y de aquéllos otros que, aunque sea de forma mediata, desarrollan una actividad laboral destinada a sustentar dichos servicios públicos. La introducción de sistemas de calidad no ha comportado, sin embargo, que se preste la suficiente atención a este aspecto, al menos con carácter general, centrándose los sistemas de evaluación predominantemente en el grado de satisfacción del ciudadano-usuario.
2. Los estándares laborales en el sector del empleo público se han rebajado durante la crisis, aunque en términos algo menos drásticos que el sector privado. La Ley de Contratos del Sector Público contiene elementos que pueden contribuir a que la externalización no se traduzca en la rebaja de estándares laborales, sin embargo, se estiman insuficientes.
3. En materia de conciliación, la elevación de la jornada, constituyendo una regresión en las condiciones de trabajo, se ha visto compensada con una

mayor flexibilidad horaria, lo que tiene un impacto positivo en orden a conciliar vida laboral y familiar, estando el sector público por encima de los estándares laborales. Y en materia preventiva, el inacabado desarrollo de la LPRL no ha impedido ciertos avances a los que la negociación colectiva ha contribuido, sobre todo, en el campo de los riesgos de mayor incidencia –los psicosociales-. Sin embargo, la incidencia del drástico reajuste de plantillas ha incrementado la incidencia de riesgos psicosociales, poniendo de manifiesto la existencia de una correlación entre ambientes laborales y profesionales saludables y la calidad y eficiencia en la prestación de servicios públicos.

4. El hecho de que se apueste por la calidad en el empleo como base fundamental de la calidad de los servicios públicos, no significa que el régimen del empleo público no adolezca de problemas. El empleo público y su gestión requieren la introducción de cambios que erradiquen el trabajo a bajo rendimiento, el abuso de poder o la impunidad de conductas perjudiciales para la calidad del servicio público y todo ello, en aras a la defensa del interés general y de las bases del Estado Social y Democrático de Derecho, lo que no equivale a adoptar políticas de precarización.