

Análisis de la equidad en los procedimientos organizacionales como antecedente de acoso laboral en la administración pública

Su exploración en la estructura organizacional de los ayuntamientos

Analysis of Equity in Organizational Procedures as a History of Workplace Harassment in Public Administration: Exploration in the Organizational Structure of the Town Councils

Orlanda Díaz-García*

Resumen: Se ha alcanzado un amplio consenso en afirmar que en las administraciones públicas proliferan las conductas de acoso laboral registrando índices preocupantes. La justicia procedimental (equidad en los procedimientos organizacionales) es uno de los factores predictores de acoso laboral en las organizaciones. El objetivo de esta investigación ha sido buscar el tratamiento que la estructura organizacional de los ayuntamientos españoles hace del factor justicia procedimental en su vinculación con estas conductas. Para ello se ha analizado la normativa vigente que establece la estructura organizacional de estas entidades y que regula las relaciones de todos sus recursos humanos, políticos y empleados. Los resultados alcanzados llevan a conclusiones que permiten afirmar que la estructura organizacional de los ayuntamientos españoles no es preventiva de acoso laboral en lo que respecta al factor justicia procedimental, y que su tratamiento actual hace de esta administración una organización compatible con la aparición del problema.

Palabras clave: acoso laboral, justicia procedimental, estructura organizacional, antecedente de acoso.

Abstract: It has been found a wide agreement stating that in public administrations proliferate workplace harassment behaviors which achieving worrying levels. The fair procedures (equity in organizational procedures) is one of the predictors of workplace harassment in organizations. The objective of this research has been to seek the treatment that the organizational structure of the Spanish city towns does of fair procedure factor in its relationship with these behaviors. To do that, it has been analyzed the current regulation which establishes the organizational structure of these entities and regulates the relations of all human,

*Orlanda Díaz-García es doctora en Derechos Fundamentales y Libertades Públicas, profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de Talavera de la Reina, miembro de la Comisión de Investigación. Universidad de Castilla-La Mancha, Departamento de Derecho del Trabajo y Trabajo Social, Avenida Real Fábrica de Sedas s/n 45600, Talavera de la Reina, Toledo, España. Tel: 902 204 100, ext. 5664. Correo-e: orlanda.diaz@uclm.es. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3083-9678>.

Artículo recibido el 4 de mayo de 2017 y aceptado para su publicación el 28 de agosto de 2018.
DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v28i1.552>

political and staff resources. The results obtained lead conclusions that allow to state that the organizational structure of the Spanish city towns is not preventive of workplace harassment in regard to fair procedure factor, and that its current treatment makes this administration a compatible organization with the appearance of the problem.

Keywords: workplace harassment, fair procedure, organizational structure, harassment background.

INTRODUCCIÓN

El acoso laboral, en sus distintas nomenclaturas (acoso psíquico en el ámbito laboral, acoso moral, *mobbing*, etc.), es uno de los riesgos psicosociales que suscitan interés actualmente por su repercusión tanto en las personas afectadas como en las organizaciones que lo padecen. Tiene efectos perniciosos en la salud de los recursos humanos y en los resultados productivos de la organización (Luceño *et al.*, 2008).

Esta investigación se adentra en las implicaciones del acoso laboral en las administraciones públicas españolas y específicamente en los ayuntamientos. Por eso se considera adecuado empezar presentando estas entidades locales y a continuación una definición de acoso laboral.

El ayuntamiento es la organización política y administrativa de los municipios. Municipios son las entidades locales básicas de la organización territorial del Estado español. Los miembros de sus órganos de gobierno son los concejales, que se configuran en forma de los siguientes órganos: alcalde, pleno y tenientes de alcalde; además, para municipios de más de 5 000 habitantes, junta de gobierno local y comisiones informativas y de control.

En cuanto al concepto de acoso laboral, las investigaciones de Escartín, Rodríguez-Carballeira y Zapf (2012: 42) lo definen como:

Conjunto de comportamientos —de diferente tipo (emocionales, cognitivos, conductuales y contextuales) y severidad— realizados sobre una persona o su contexto laboral, que por su propia naturaleza, duración y repetición son dañinos para los miembros de la organización y, en la mayoría de los casos, también para la organización en sí misma.

Por otra parte, existe ya un amplio consenso en considerar la administración pública como un entorno laboral favorecedor de este tipo de conductas (De Miguel y Prieto, 2016; González-Trijueque y Graña, 2009; López-Cabarcos y Vázquez-Rodríguez, 2007; Lorenzo de Membiola, 2007; Rodríguez, 2009). Sin embargo, entre las investigaciones realizadas sobre acoso en las administraciones públicas españolas no se ha podido encontrar ninguna referida específicamente a los ayuntamientos.

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Cuando se producen conductas de acoso en una organización gubernamental ésta se ve afectada. La aproximación al conocimiento de este problema en las administraciones públicas se hace cada vez más necesario, para conocer las características y el alcance de su repercusión en la gestión de sus recursos humanos y en la calidad y productividad de las entidades públicas. Se considera que la insuficiencia o carencia de políticas de prevención contra los riesgos para la salud generados por comportamientos de acoso laboral permite que las prácticas administrativas nocivas, por habituales, se hayan convertido en naturalmente aceptadas (Lorenzo de Membiela, 2007).

Las consecuencias psicológicas que sufre la víctima alcanzan un amplio espectro: deterioro de la confianza en sí mismo y en sus capacidades profesionales, desvaloración personal, desarrollo de la culpabilidad, somatización del conflicto, trastornos de sueño, ansiedad, estrés, angustia, depresión, crisis nerviosas, irritabilidad, hipervigilancia, cansancio, debilidad, trastornos de la personalidad (obsesiva, represiva o resignada), inseguridad emocional, torpeza, indecisión, etc. (Ovejero, 2006). En lo relativo al costo del acoso para las organizaciones, la investigación ha mostrado una serie de consecuencias para las entidades que favorecen o simplemente permiten tales abusos. Se aprecian efectos negativos a nivel organizacional, pues los resultados productivos se ven mermados en forma de bajas laborales, incapacidad laboral, pobre rendimiento, absentismo y alta rotación (Luceño *et al.*, 2008; Moreno-Jiménez y Báez, 2010; Moreno-Jiménez *et al.*, 2004; Rodríguez-Muñoz, 2011). En lo que concierne a la organización del trabajo, son proclives a la aparición del acoso las organizaciones grandes y burocráticas, con escasa o nula libertad para expresar las ideas y opiniones, bajo control de los trabajadores sobre las tareas que desempeñan, fuerte jerarquización, con roles y estructuras de poder poco claras e insatisfacción de los empleados con el clima social y la comunicación interna (Moreno-Jiménez *et al.*, 2004). Se trata de modelos de gestión empresarial basados en una falta de transparencia en la gestión ordinaria en materia de personal, lo que sin duda propicia los abusos de poder y las conductas arbitrarias y autoritarias, que constituyen el caldo de cultivo donde proliferan los episodios de acoso (Correa, 2004).

Las principales perspectivas y marcos teóricos para la comprensión de los antecedentes y consecuencias del acoso laboral muestran dos tipos de modelos causales, los que enfatizan las características sociodemográficas o de personalidad de las víctimas, y los que ponen el acento en las condiciones del ambiente de trabajo como predictores. El meta-análisis de Topa, Depolo y Morales (2007: 93)

sobre ambos tipos concluyó que “las características organizacionales son los mejores predictores”, lo que no impide tomar en cuenta las características individuales de los sujetos intervinientes.

Entre las características organizacionales investigadas como antecedentes de acoso laboral, se ha encontrado con frecuencia el factor de justicia procedimental u organizacional. Hace referencia al nivel de equidad encontrado en una organización respecto a sus procedimientos organizacionales. La justicia en los procedimientos organizacionales la define Rodríguez-Muñoz (2011: 20) como “la equidad en los procesos para la asignación de recursos y la toma de decisiones y su aplicación de forma consistente y libre de sesgos”, y concluye que la carencia de justicia procedimental predice la aparición de relaciones de acoso. También se ha encontrado el factor justicia procedimental en el estudio del problema desde las implicaciones subjetivas, es decir, desde las percepciones de los empleados (Pulido *et al.*, 2008). Los estudios de acoso laboral en la estructura y los procedimientos de las organizaciones coinciden en que en situaciones de baja justicia procedimental se incrementa la probabilidad de aparición de este fenómeno (Rodríguez-Muñoz, Gil y Moreno-Jiménez, 2012; Topa Depolo y Morales, 2007).

La mayoría de los estudios sobre antecedentes y consecuencias del acoso laboral tienen un diseño transversal, aunque investigadores como Carretero, Gil-Monte y Luciano (2011) aseguran que los diseños transversales impiden determinar la causalidad de las relaciones, ya que la inmensa mayoría de estos estudios se realizan *a posteriori*, tras haber sufrido el acoso. Por eso muchos investigadores exponen la necesidad de llevar a cabo estudios longitudinales para incrementar el entendimiento de los factores que conducen a la aparición del problema (Parra y Acosta, 2010; Rodríguez-Muñoz *et al.*, 2006). Aunque ha resultado muy difícil encontrar estudios longitudinales al respecto, se ha encontrado uno que profundiza en el conocimiento de las relaciones longitudinales entre las características del trabajo y el acoso laboral, es el publicado por Rodríguez-Muñoz *et al.* (2012: 362); en esta investigación los autores exploran los factores organizacionales: sobrecarga de trabajo y justicia procedimental, y los estudian en relación con ser agresor o víctima de conductas de acoso. Los datos resultantes muestran que “tanto la sobrecarga laboral como la falta de justicia procedimental predicen ser objeto de conductas de acoso un año después”. Incluso en los estudios sobre la vinculación de determinados tipos de liderazgo con la aparición de conductas de acoso se ha encontrado que también la baja justicia procedimental repercute para incrementar la probabilidad de que se produzca el acoso (Rodríguez-Muñoz *et al.*, 2012).

MARCO Y PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO

El objetivo de esta investigación ha sido buscar el tratamiento que la estructura organizacional de los ayuntamientos españoles hace del factor justicia procedimental en su vinculación con las conductas de acoso laboral. La pregunta de investigación es la siguiente: ¿Son los ayuntamientos españoles entidades preventivas o promotoras de acoso laboral en lo que respecta al factor justicia procedimental?

Para ello se ha analizado la estructura organizacional de los ayuntamientos españoles a partir de la normativa que la regula y configura. En dicha estructura se ha explorado la situación y relaciones de sus recursos humanos, en busca de la presencia o ausencia de elementos de justicia procedimental. Para la constitución del corpus de análisis (conjunto de documentos sometidos a los procedimientos analíticos) se ha seleccionado toda la normativa vigente que establece la estructura y funcionamiento municipal, en lo que guarda relación con su capital humano, tanto empleados como políticos (véase el anexo I). Como garantía de pertinencia y exhaustividad en su selección, se han seguido los denominados códigos electrónicos publicados en la página web oficial del *Boletín Oficial del Estado* (BOE) relacionados con las materias jurídicas utilizadas. Son el Código de la Función

CUADRO 1. Categorización

Acceso al empleo	Pruebas
	Oferta de empleo
Promoción de la carrera profesional	Funcionarios de carrera
	Personal laboral
Retribuciones	Funcionarios
	Personal laboral
Reserva de funciones, cargo y residencia	Funcionarios de carrera de la administración local
	Funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional
	Funcionarios de carrera o con habilitación
Facilidades para el cese o despido	Para funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional
	Para funcionarios de carrera
	Para personal laboral
	Para miembros de la corporación
Protección	
Asesoría jurídica	

Fuente: Elaboración propia.

Pública, Código de Régimen Local, Código de Prevención de Riesgos Laborales, Código de Derecho Administrativo, Código Laboral y de la Seguridad Social. Como garantía de máxima actualización legislativa, para cada norma se ha utilizado el texto consolidado que publica el BOE, que es el utilizado por los servicios jurídicos de todos los ministerios españoles y recoge todas las modificaciones sufridas por la norma como efecto de la aprobación de normativa posterior. El modelo metodológico utilizado es el análisis de contenido (Bardin, 1996), para lo que ha sido necesaria la elaboración de las categorías y subcategorías que se muestran en el cuadro 1.

Se ha estudiado el acoso laboral por medio del análisis de la normativa desde una perspectiva psicosocial, utilizando metodología cualitativa. Los investigadores que se aproximan en la actualidad al estudio de este problema prefieren este enfoque integrador (Correa, 2006; Molina, 2008).

RESULTADOS DEL ANÁLISIS

Se exploran aquellos indicios de presencia o ausencia de justicia procedimental en los ayuntamientos; equidad en los procedimientos que se puedan seguir respecto a un tipo de empleado u otro y respecto a trabajadores del ámbito privado.

Acceso al empleo

Esta categoría consta de dos subcategorías: pruebas y oferta de empleo.

Pruebas

Esta subcategoría dispone de varios atributos: todo el personal, funcionarios de carrera, personal laboral, personal eventual y funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional y puestos de libre designación.

Todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público, para lo que el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece: “Todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico” (art. 55.1). Con esta premisa, en el análisis de las pruebas para el acceso al empleo en los ayuntamientos, se puede partir de lo que establece la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local (RBRL), sobre el tipo de personal al servicio de las entidades locales. Esta ley instituye que el personal de estas entidades estará integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen

de derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial (art. 89). Dicho lo cual, las formas o pruebas de acceso que establece la normativa responderán a los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso y en la promoción profesional (Real Decreto Legislativo 5/2015, art. 1.3.b).

La selección de todo el personal, tanto funcionarios como laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través de alguno de los sistemas establecidos en la Ley 7/1985 y en Real Decreto Legislativo 5/2015, es decir, concurso, oposición o concurso-oposición.

La selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad (Ley 7/1985, art. 91.2).

Donde empieza a producirse la posibilidad de diferencias es cuando se establece que “podrá exigirse el cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar. En todo caso, habrán de establecerse de manera abstracta y general” (Real Decreto Legislativo 5/2015, art. 56.3). Podrá exigirse, por tanto no se establece como obligación, se permite. Habla de requisitos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas. Son términos que plantean situaciones abstractas, como además remarca en la frase final. Aunque el reglamento interno de cada ayuntamiento puede suplir estas generalidades, queda ya sujeto a la voluntariedad, buen criterio y rigor de la entidad. Caso muy evidente es el de responsables de un grupo, unidad, servicio, etc., donde la referencia a la formación y habilidades de dirección y liderazgo que se requieren para un sistema organizacional eficaz y saludable no se exigen en la normativa.

La selección del personal de los ayuntamientos, con la excepción de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional (funcionarios habilitados), es competencia de cada corporación local y es el alcalde quien “desempeña la jefatura superior de todo el personal y acuerda el nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la corporación y el despido del personal laboral” (Ley 7/1985, art. 21).

Los sistemas selectivos para el personal laboral fijo y funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición, pudiéndose aplicar únicamente la valoración de méritos (Real Decreto Legislativo 5/2015, art. 61):

Sólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos [...] Los sistemas selectivos de personal laboral fijo serán los de oposición, concurso-oposición, con las características establecidas en el apartado anterior, o concurso de valoración de méritos.

Sistema de acceso diferente es el que se utiliza para los puestos de trabajo vacantes que deban ser cubiertos por funcionarios, excepto funcionarios habilitados. Se proveerán en convocatoria pública por los procedimientos de concurso de méritos o de libre designación, de acuerdo con las normas que regulen estos procedimientos en todas las administraciones públicas (Ley 7/1985, art. 101).

La selección del personal laboral se rige por lo establecido en la Ley 7/1985 (RBRL), de 2 de abril. La contratación puede ser por tiempo indefinido, de duración determinada, a tiempo parcial y demás modalidades previstas en la legislación laboral. El régimen de estas relaciones será, en su integridad, el establecido en las normas de derecho laboral (Real Decreto Legislativo 781/1986, art. 177).

Para la selección de los funcionarios de administración local, se establecen unas reglas básicas y unos contenidos mínimos para los ejercicios teóricos de selección de todos los funcionarios, sea cual sea su puesto de trabajo y el perfil de éste; es decir, tanto si se trata de puestos para la realización de tareas administrativas como si son de tipo técnico o profesional. Las materias comunes versarán necesariamente sobre: constitución española, organización del Estado, estatuto de autonomía, régimen local, derecho administrativo general, hacienda pública y administración tributaria, todas ellas de tipo administrativo. Por otra parte “las materias específicas versarán sobre el contenido de las funciones y tareas atribuidas legalmente a la escala, subescala o clase a que se refieren las pruebas” (Real Decreto 896/1991, art. 8.2). Es importante hacer hincapié en lo expuesto porque la escala no determina un perfil profesional, sino una posición jerárquica. Muestra de ello son los puestos de responsabilidad de algún servicio, grupo, sección. Éstos pueden pertenecer a distintas escalas o subescalas, pero todos tienen en común que ostentan puestos de responsabilidad o dirección sobre un grupo de personal. Para este tipo de puestos, las investigaciones encuentran que deberían tener formación y capacitación acorde con la asunción de responsabilidad sobre esos recursos humanos: capacidades de liderazgo, determinación del tipo de liderazgo, habilidades de comunicación, establecimiento de flujos de información, detección precoz de conflictos relacionales, modalidades en las tomas de decisión, etc. Sin embargo, no hay ninguna referencia a esta necesidad de formación en toda la normativa analizada.

La regulación sobre las escalas y subescalas a que alude el Real Decreto 896/1991, art. 8.2, se recoge en el Real Decreto Legislativo 5/2015 que establece los grupos de clasificación profesional del personal funcionario de carrera. En él se dispone que los cuerpos y escalas se clasifiquen, de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a los mismos, en una serie de grupos, para cada uno de los cuales se exigirá una titulación académica mayor o menor. Grupo A: Para el acceso a los cuerpos o escalas de este grupo se exigirá estar en posesión del título universitario de grado [...] para el subgrupo C2 se precisa título de graduado en educación secundaria obligatoria (texto refundido de la Ley del EBEP, art. 76).

Se establece el nivel académico no un tipo de preparación o titulación.

Respecto a los órganos de selección, en la normativa actual se establece que “el personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual no podrán formar parte de los órganos de selección” (Real Decreto Legislativo 5/2015, art. 60). Con ello se minimizan las posibilidades de abuso de poder político en la selección, no así del poder del alto funcionariado.

Se quiere señalar que, según lo expuesto, los funcionarios de carrera y el personal laboral fijo pueden tener idénticas pruebas selectivas. Esto es importante porque a idénticas pruebas selectivas hace esperar idénticas garantías y posibilidades de despido.

En cuanto a los principios y procedimientos de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de carrera, el Real Decreto Legislativo 5/2015, art. 78.2 dice que “la provisión de puestos de trabajo en cada administración pública se llevará a cabo por los procedimientos de concurso y de libre designación con convocatoria pública”.

La libre designación con convocatoria pública consiste en la apreciación discrecional por el órgano competente de la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto [...] En caso de cese, se les deberá asignar un puesto de trabajo conforme al sistema de carrera profesional propio de cada administración pública y con las garantías inherentes de dicho sistema (Real Decreto Legislativo 5/2015, art. 80).

Otro tipo de personal es el eventual, cuyo nombramiento y cese serán libres: “el cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento” (Real Decreto Legislativo 5/2015, art. 12.3):

Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial

[...] Al personal eventual le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

Los servicios a los que podrá asignarse este tipo de personal son generales, permitiéndose excepcionalmente a otros servicios:

Tendrá que asignarse siempre a los servicios generales de las entidades locales en cuya plantilla aparezca consignado. Sólo excepcionalmente podrán asignarse, con carácter funcional, a otros de los servicios o departamentos de la estructura propia de la entidad local, si así lo reflejare expresamente su reglamento orgánico (art. 104 bis. 4 LRBRLE).

En definitiva, tras las limitaciones expuestas, finalmente se deja la posibilidad de que el personal eventual además de asignarse a los servicios generales, se pueda asignar al servicio que decida la corporación municipal incluyendo puestos de máxima responsabilidad. Por otra parte, queda evidenciado que no existen exigencias respecto a la preparación, formación y habilidades sobre la preparación de este personal. Sin embargo, opta a unas prerrogativas similares al funcionario que ha superado una oposición y al que se le ha requerido una titulación acorde con el cargo, y privilegios superiores al personal laboral fijo que ha superado todos los requisitos mencionados.

Respecto a los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional, su habilitación se estructura como escala diferenciada de las de administración general y administración especial. Esto se recoge así en el Real Decreto 1174/1987, art. 20.1 que establece la división de esta escala en las subescalas secretaría, intervención-tesorería y secretaría-intervención. Para concurrir a las oposiciones será preciso, según Real Decreto Legislativo 781/1986, estar en posesión de los siguientes títulos:

1. Para los secretarios de primera y segunda categoría, el de licenciado en derecho o ciencias políticas.
2. Para los secretarios de tercera categoría, el de bachiller superior o equivalente.
3. Para los interventores y para los depositarios el de licenciatura en derecho o en ciencias económicas o empresariales, intendente mercantil o actuario (Título VIII, Disposición transitoria tercera).

El concurso de méritos será el sistema general de provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional (Real Decreto 1732/1994, art. 10.1) aunque excepcionalmente podrán proveerse por

el de libre designación, en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman: “Excepcionalmente, podrán cubrirse por el sistema de libre designación, entre habilitados de carácter nacional de la subescala y categoría correspondientes, los puestos a ellos reservados que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo” (LRBRL, art. 99.2).

Lo ya expuesto evidencia que el tipo de personal que puede ocupar puestos de libre designación son los funcionarios de carrera y los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional.

Oferta de empleo

Las corporaciones locales formarán públicamente su oferta de empleo, ajustándose a los criterios fijados en la normativa básica estatal (Ley 7/1985 RBRL, art. 91.1). Será el alcalde, en el ejercicio de sus atribuciones, quien aprobará la oferta de empleo público de acuerdo con el presupuesto y la plantilla aprobados por el pleno (LRBRL, art. 21.g). No obstante, para lo relativo específicamente a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional corresponde al Estado la aprobación de la oferta de empleo público, selección, formación y habilitación de estos funcionarios:

El gobierno, mediante real decreto, regulará las especialidades de la creación, clasificación y supresión de puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional así como las que puedan corresponder a su régimen disciplinario y de situaciones administrativas (Ley 7/1985 RBRL, art. 92 bis.4).

La aprobación de la oferta de empleo constituye otra muestra más de las diferencias entre los funcionarios y funcionarias de administración local con habilitación de carácter nacional y el resto del personal de ayuntamientos. Se quiere reseñar específicamente la repercusión en lo que respecta a la alcaldía como jefatura superior de todo el personal.

Promoción de la carrera profesional

Esta categoría se analiza a través de las subcategorías: funcionarios de carrera y personal laboral.

Funcionarios de carrera

Los funcionarios de carrera tendrán derecho a la promoción profesional. Se trata del “conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad” (Real

Decreto Legislativo 5/2015 EBEP, art.16.2). Este mismo artículo establece que podrán consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades: carrera horizontal, carrera vertical, promoción interna vertical, promoción interna horizontal.

Los ascensos serán consecutivos con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad. Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida (Real Decreto Legislativo 5/2015, art. 17).

Todo lo expuesto deja amplitud de maniobra al libre albedrío de cada ayuntamiento, alcalde o corporación municipal, ya que todo queda establecido en forma de generalidades sin la obligación de aprobar evaluaciones con indicadores objetivos.

Otra forma que tiene un funcionario de carrera de promocionar (aunque no esté recogido con esta denominación) es un “nombramiento accidental” (Real Decreto 1732/1994, art. 33). En este caso, cuando un puesto de trabajo de funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional no haya sido provisto por los procedimientos habituales, el Real Decreto establece que podrá nombrarse para él a un funcionario sin dicha habilitación. De esta forma, “las corporaciones locales podrán nombrar con carácter accidental a uno de sus funcionarios suficientemente capacitado” (art. 33).

También se encuentra recogida legalmente la posibilidad de desempeñar el puesto de tesorería (reservado a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional) por un funcionario sin habilitación. Esta excepcionalidad la recoge el Real Decreto 1732/1994, de la forma siguiente: “Excepcionalmente, a petición fundada de las corporaciones locales [...] el órgano competente de la respectiva comunidad autónoma podrá autorizar el desempeño del puesto de tesorería por funcionario de la corporación debidamente cualificado” (Disposición adicional tercera).

Estas formas de alcanzar puestos de máximo reconocimiento para funcionarios son posibilidades cerradas al personal laboral.

Personal laboral:

También el EBEP se refiere a la promoción profesional del personal laboral. Sin embargo, para este tipo de personal, el estatuto se limita a reconocer el derecho a promocionar y a remitir, para ello, a “los procedimientos previstos en el esta-

tuto de los trabajadores o en los convenios colectivos” (EBEP, art. 19). No se ha encontrado, en el análisis sobre el EBEP la forma de integrar ambas normativas para promover el principio de igualdad, dado que se les exige idéntica formación y pruebas selectivas que a los funcionarios de similar grupo profesional.

Aunque el Real Decreto Legislativo 5/2015 EBEP recoge en su exposición de motivos (párrafo segundo) que “el estatuto sintetiza aquello que diferencia a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cual sea su relación contractual, de quienes lo hacen en el sector privado”. Se queda en una mera declaración de intenciones a la vista de las diferencias abismales establecidas en la normativa.

Retribuciones

La categoría de retribuciones comprende las subcategorías: funcionarios y personal laboral.

Funcionarios

Esta subcategoría consta de dos atributos: funcionarios de carrera y funcionarios interinos.

Las retribuciones de los funcionarios de carrera se clasifican en básicas y complementarias, según Real Decreto Legislativo 5/2015 (art. 22).

Las retribuciones básicas, que se fijan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (PGE), estarán integradas (según art. 23 del EBEP) única y exclusivamente por el sueldo y los trienios (complemento por antigüedad).

Por su parte, las retribuciones complementarias del personal funcionario serán establecidas, en cuantía y estructura, por las correspondientes leyes de cada administración pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores:

La progresión alcanzada por el funcionario [...] especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo [...] grado de interés, iniciativa o esfuerzo [...] el rendimiento o resultados obtenidos [...] los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo (Real Decreto Legislativo 5/2015, art. 24).

Estas generalidades no se operativizan en evaluaciones objetivas en ninguna parte de la normativa analizada, ni tampoco la obligatoriedad de aprobarlas en los reglamentos internos de los ayuntamientos.

Los funcionarios interinos, siguiendo el Real Decreto Legislativo 5/2015 (art. 25), percibirán las retribuciones básicas, las pagas extraordinarias y los trienios.

Personal laboral

Las retribuciones del personal laboral se determinarán de acuerdo con la legislación laboral, el convenio colectivo que sea aplicable y el contrato de trabajo, respetando en todo caso lo establecido en el artículo 21 del Real Decreto Legislativo 5/2015 (art. 27). No hay que olvidar que el alcalde distribuye las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas, según la Ley 7/1985 (art. 21). Si además el Real Decreto Legislativo 5/2015 sólo obliga a reflejar el incremento de las cuantías “globales” (art. 21) de las retribuciones complementarias en los Presupuestos Generales del Estado, permite que no se conozcan los complementos individuales. Lo que significa que además de dejar al libre albedrío de la entidad (decisión del alcalde) los incrementos a determinadas personas, la entidad no tiene obligación de que dichos incrementos sean conocidos por el resto del personal.

Reserva de funciones, cargo y residencia

El texto refundido de la Ley EBEP contiene “aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las administraciones públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio” (Exposición de motivos, párrafo segundo).

Además reconoce que, aunque el régimen general del empleo público es el funcionarial, crece el papel de la contratación de personal conforme a la legislación laboral. Y que en este sentido el estatuto extracta todo lo que diferencia a los empleados públicos de las personas que trabajan en la empresa privada. Para el análisis de esta categoría, se elaboran las subcategorías: reservado a funcionarios de carrera de la administración local, reservado a funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional, funcionarios de carrera o con habilitación de carácter nacional.

Reservado a funcionarios de carrera de la administración local:

La Ley 7/1985 RBRL reserva la adscripción de determinadas funciones exclusivamente a personal funcionario. Establece que corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Además define lo que se entiende por funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera:

son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad y, en general, aquellas que en desarrollo de la presen-

te Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función (Ley 7/1985, art. 92.3).

El ejercicio de las potestades públicas puede entenderse como aquellos puestos que representen a la entidad en su globalidad, como persona jurídica. Esta exclusividad de competencias reservadas a funcionarios de carrera se recoge además en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (art. 1.21) y en el Real Decreto Legislativo 5/2015 EBEP, art. 9.2.

El ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las administraciones públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada administración pública se establezca.

Ahora bien, respecto a la reserva de funciones que impliquen ejercicio de autoridad, no se especifica qué tipo de autoridad, por lo tanto, implica cualquier tipo. Cuál es el argumento en el que esto puede basarse, si el personal laboral ha pasado por el mismo tipo de pruebas que el funcionario (para determinados puestos), con los mismos requisitos, bajo los mismos principios de igualdad, mérito y capacidad contemplados en el artículo 55.2 de la Ley EBEP.

Pasando ya a otro tipo de reserva, también se asegura a funcionarios de carrera de las entidades locales (ayuntamientos) el derecho al cargo. Esto es así en función de la regulación establecida por el Real Decreto Legislativo 781/1986 (art. 141.1). El artículo explica que se asegura el derecho al cargo sin perjuicio de su adscripción a unos u otros puestos de trabajo, efectuada dentro de sus competencias respectivas por los distintos órganos competentes en materia de funcionarios públicos locales.

Otra reserva a este grupo funcional es el derecho a la inamovilidad en la residencia; eso sí, “cuando el servicio lo consienta” (RDL 781/1986, art. 141.1).

Hay que señalar también la garantía de inamovilidad en la condición de funcionario de carrera, reconocida en el Real Decreto Legislativo 5/2015 EBEP. Cuando todo el capítulo I (Título III) de este estatuto se dedica a los derechos de los empleados públicos (de todos los empleados públicos en general), el primer derecho que aparece reconocido es el de la “inamovilidad en la condición de funcionario de carrera” (art. 14.a).

Se estima relevante el hecho de que el Real Decreto Legislativo 5/2015 EBEP considere que la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera, además de ser un derecho individual, es garantía de objetividad, profesionalidad e im-

parcialidad. Lo dicho se argumenta desde los fundamentos de actuación que recoge esta ley para los empleados públicos. Entre los mencionados fundamentos reflejados se encuentra “objetividad, profesionalidad e imparcialidad en el servicio garantizadas con la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera” (art. 1.3.e). A pesar de que el artículo 1 refleja los fundamentos para todos los empleados públicos, al hablar de objetividad, profesionalidad e imparcialidad se especifica única y exclusivamente en la mención al personal funcionario de carrera. Al personal laboral no se le reconoce la objetividad, profesionalidad e imparcialidad en su servicio, aunque sea personal fijo. Se remarcan las diferencias entre un tipo de personal y otro.

Ya en la exposición de motivos del EBEP se empieza por un conjunto de principios generales exigibles a quienes son empleados públicos. Cabe reseñar que los principios exigibles son los mismos para todos los empleados públicos. A continuación se incluye un listado de derechos básicos y comunes de los empleados públicos, “diferenciando eso sí el más específico derecho de los funcionarios de carrera a la inamovilidad en su condición, que no debe contemplarse como un privilegio corporativo sino como la garantía más importante de su imparcialidad”. (Exposición de motivos, párrafo 14). Estas diferencias entre funcionarios y laborales no se vinculan a puestos de trabajo, perfiles profesionales, capacidades, formación, etc. Por lo tanto aquí se puede cuestionar el argumento que establece que una persona funcionaria es más imparcial que una laboral, en el caso de que ambos desempeñen el mismo puesto de trabajo, hayan accedido al empleo por el mismo tipo de oposición y cumplido los mismos requisitos en cuanto a titulación académica. La diferencia en estos casos es que en la oferta pública que regulara esos puestos de trabajo, en un caso saliera como funcionario y en otro como personal laboral. Para poder hacer esas diferencias en cuanto a la suposición de imparcialidad, objetividad y profesionalidad, se entenderían desde una regulación de distintos perfiles profesionales con unas características específicas relacionadas con esos fundamentos. Por ejemplo, se cuestiona la diferencia entre un puesto de trabajador social laboral fijo y trabajador social funcionario de carrera; cuál es la relación de éste con la imparcialidad que no tenga el laboral.

Reservado a funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional

La habilitación de carácter nacional queda reservada por la Ley 7/1985 RBRL a determinadas especialidades. La mencionada habilitación prevista en RBRL tiene

las siguientes especialidades: *a)* secretaria, *b)* intervención, *c)* depositaria (Real Decreto Legislativo 781/1986, Disposición transitoria tercera, 1ª).

Derechos que se reservan a este tipo de personal son la inamovilidad en la residencia y en el cargo. Para estos funcionarios la inamovilidad en la residencia no precisa del consentimiento del servicio (Real Decreto Legislativo 781/1986, art. 141.1). Importante diferencia respecto a cualquier otro tipo de empleado público.

Además el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional, señala que estos funcionarios pueden ser nombrados excepcionalmente para puestos de libre designación, en atención al marcado carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que hayan de asumir:

Excepcionalmente podrán cubrirse por el sistema de libre designación, entre habilitados de carácter nacional de la subescala y categoría correspondientes, en atención al marcado carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que hayan de asumir, los puestos a ellos reservados en [...] ayuntamientos de capitales de comunidad autónoma o de provincia y de aquellos municipios con población superior a 100 000 habitantes, siempre que en la relación respectiva tengan asignado nivel 30 de complemento de destino (art. 27.1).

En caso de cese de los puestos de libre designación se le garantiza un puesto de trabajo de su subescala y categoría en la corporación. Dicho puesto de trabajo estará clasificado como reservado a habilitados de carácter nacional, tendrá atribuidas las funciones de colaboración, apoyo y asistencia jurídica o económica que le atribuya el presidente de la corporación y en él se podrá permanecer hasta obtener otro por los procedimientos establecidos en el presente Real Decreto (art. 29).

Para funcionarios de carrera o con habilitación de carácter nacional

Con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, se modifica el apartado 3 del artículo 130 de la Ley 7/1985, que queda redactado como sigue:

El nombramiento de los coordinadores generales y de los directores generales, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas, de las entidades locales o con habilitación de carácter nacional (Ley 27/2013, Treinta y tres).

Por lo tanto, los puestos de coordinadores generales y directores generales quedan reservados a funcionarios, habilitados o no.

Llama la atención la redacción encontrada en el mismo apartado 3 del mencionado art. 130 (LRBRL) hasta la fecha 23 de octubre de 2013, por lo tanto anterior a la modificación producida por la Ley 27/2013, aprobada con el objetivo de racionalización y sostenibilidad de la administración local. La única diferencia introducida es que en la anterior redacción se debía estar en posesión de alguno de los siguientes títulos: doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente. Con la redacción actual que no establece titulaciones, deja mayor libertad de albedrío a la entidad para el nombramiento de coordinadores generales y directores generales, que siguen estando reservados a funcionarios.

Facilidades para el cese, despido o pérdida de la relación de servicio

Esta categoría consta de cuatro subcategorías: funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional, funcionarios de carrera, personal laboral y miembros de la corporación.

Funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional

Se analizan en esta subcategoría las facilidades o, por el contrario, dificultades, para romper la relación laboral de estos funcionarios con los ayuntamientos. Para el caso de funcionarios denominada “pérdida de la relación de servicio” (Real Decreto Legislativo 5/2015, Título IV, capítulo II).

De acuerdo con lo establecido en Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril:

los funcionarios con habilitación de carácter nacional gozarán del derecho a la inamovilidad en la residencia y no podrán ser destituidos de los puestos a ellos reservados en las entidades locales y que desempeñarán en virtud de concurso de méritos, ni separados del servicio, sino por resolución del ministro para las Administraciones Públicas, adoptada en virtud de expediente disciplinario (Real Decreto 1174/1987, art. 45).

Los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional pasan a depender de la correspondiente corporación a partir de su toma de posesión (Ley 7/1985). Sin embargo, es el único personal que goza del derecho de inamovilidad en la residencia, sin necesidad de que lo autorice el servicio, y el único al que el ayuntamiento no puede destituir del cargo o separar definitivamente del servicio. Para que los funcionarios habilitados puedan ser destituidos

o separados del servicio, debe acordarlo el Ministerio de Administración Territorial (o ministerio que asuma dichas competencias), previo expediente instruido al efecto (Real Decreto Legislativo 781/1986). Queda por lo tanto fuera de las potestades del alcalde (a diferencia del resto de los recursos humanos que trabajan al servicio de los ayuntamientos).

Cabe recordar que incluso al ser cesados de un puesto libre designación, se les garantizará un puesto de trabajo de su subescala y categoría en la corporación (Real Decreto 1732/1994, art. 29 y Ley 7/1985, art. 99).

Funcionarios de carrera

La condición de funcionario de carrera de la administración local se pierde en virtud de alguna de las causas contempladas en Real Decreto Legislativo 781/1986 (art. 138.1.c) y Real Decreto Legislativo 5/2015 (art. 63). Son las siguientes: renuncia, pérdida de la nacionalidad, sanción disciplinaria de separación del servicio, e inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme. Cabe señalar que respecto a la causa de sanción disciplinaria de separación del servicio, el Real Decreto Legislativo 5/2015 añade, en el mencionado artículo, “que tuviere carácter firme”. De todas las causas expuestas, las dos últimas requieren atención para su análisis en esta subcategoría (sanción disciplinaria de separación del servicio e inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme). El órgano competente para la separación del servicio de los funcionarios, excepto de los de administración local con habilitación de carácter nacional, es el pleno de la corporación.

Son órganos competentes para la imposición de sanciones por faltas graves o muy graves al resolver el expediente disciplinario [...] El pleno de la corporación cuando se trate de [...] la separación del servicio de otros funcionarios cuyo nombramiento esté atribuido a la corporación (Real Decreto Legislativo 781/1986, art. 151.b).

El mismo RDL establece que “los funcionarios de la administración local podrán ser rehabilitados cuando hayan sido separados del servicio por sanción disciplinaria” (art. 152.2).

La pérdida del puesto de trabajo de una persona funcionaria podrá devenir de una situación de suspensión de funciones superior a seis meses. El funcionario declarado en la situación de suspensión quedará privado durante el tiempo de permanencia en la misma del ejercicio de sus funciones y de todos los derechos inherentes a la condición. Una suspensión firme se impondría en virtud de sentencia dictada en causa criminal o en virtud de sanción disciplinaria. La sus-

pensión firme por sanción disciplinaria no podrá exceder de seis años. Todo ello siguiendo el texto refundido de Ley EBEP (art. 90).

Reglamentariamente se regulará la solicitud de reingreso al servicio activo de los funcionarios de carrera, con respeto al derecho a la reserva del puesto de trabajo en los casos en que proceda conforme al Estatuto Básico del Empleado Público (art. 91).

Personal laboral

La aprobación de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, repercute en el texto refundido del Estatuto de los Trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, añadiendo éste una disposición adicional vigésima para: “aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público” (Ley 3/2012, Disposición adicional segunda). Esta modificación supone un incremento de las diferencias con el personal funcionario ya existentes con normativas anteriores, en lo que atañe a la presente categoría. Idea que se mantiene en la normativa vigente que regula este extremo (Real Decreto Legislativo 2/2015).

El despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público de acuerdo con el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c) del Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto Legislativo 2/2015, Disposición adicional decimosexta).

La misma disposición adicional decimosexta en su último párrafo dice que tendrá prioridad de permanencia el personal laboral fijo que hubiera adquirido esta condición, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso convocado al efecto, cuando así lo establezca la entidad, el ayuntamiento en este caso:

Tendrá prioridad de permanencia el personal laboral fijo que hubiera adquirido esta condición, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso convocado al efecto, cuando así lo establezcan los entes, organismos y entidades a que se refiere el párrafo anterior (RDL 2/2015, Disposición adicional decimosexta).

Llama la atención lo expuesto por varios motivos relacionados directamente con la justicia o no en los procedimientos.

Deja a la voluntariedad del ayuntamiento despedir incluso a un trabajador laboral fijo que ha pasado por las mismas pruebas que un funcionario de su mismo perfil profesional, cuya diferencia es que ocupa un puesto que salió en la oferta pública con la denominación de personal laboral. También es de analizar la prioridad de permanencia que se permite al personal laboral fijo que reúne las circunstancias descritas, porque sólo la permite (no la garantiza) si voluntariamente el ayuntamiento así lo establece.

Esta normativa no permite despedir a funcionarios aunque concurran las mismas circunstancias. Incrementa la desigualdad o injusticia procedimental entre los recursos humanos. Además, puede reforzar los elementos de poder de unos trabajadores sobre otros.

Otra importante repercusión de la reforma producida por el RDL 3/2011 es que no será de aplicación a las administraciones públicas lo previsto en el artículo 47 del ET (Real Decreto Legislativo 2/2015, Disposición adicional decimosexta). Se añade esta disposición adicional por la Ley 3/2012, de 6 de julio (Disposición adicional 2) y Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero (Disposición 2). Al añadir esta disposición adicional, lo previsto en el mencionado art. 47 que sirve de protección a los trabajadores de la empresa privada ante una situación similar, no se aplica al personal laboral de las administraciones públicas afectado por la reforma de la Ley 3/2012. El art. 47, regula el procedimiento aplicable por esta causa de despido, que incluye comunicación a la autoridad laboral competente, la apertura simultánea de un periodo de consultas con los representantes legales de los trabajadores, una comisión negociadora, etc.

El Real Decreto Legislativo 5/2015 EBEP establece que el personal laboral se regirá por el Estatuto de los Trabajadores y por los convenios colectivos que les sean de aplicación. Los convenios colectivos podrán determinar la aplicación de la regulación establecida para las situaciones de los empleados públicos en los artículos 85 a 90 de este estatuto, en lo que resulte compatible con el Estatuto de los Trabajadores (art. 92). En definitiva, el personal laboral queda expuesto a los resultados alcanzados en los convenios cuando la mencionada normativa es de obligado cumplimiento para el personal funcionario.

Miembros de la corporación

La forma habitual de acceder y cesar en el cargo de alcalde y concejales será como resultado de la aplicación de la legislación electoral, regulado en Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General y Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio,

del Régimen Electoral General. La determinación del número de miembros de las corporaciones locales, el procedimiento para su elección, la duración de su mandato y los supuestos de inelegibilidad e incompatibilidad son los regulados en la mencionada legislación. La Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General “es de aplicación [...] A las elecciones de los miembros de las corporaciones locales” (art. primero, 1.b).

Ahora bien, sin que se haya agotado el periodo de legislatura “el alcalde puede ser destituido mediante moción de censura” (Ley Orgánica 5/1985, art. 197. 1).

No obstante, al amparo del Real Decreto 2568/1986, “quien ostente la condición de miembro de una corporación quedará, no obstante, suspendido en sus derechos, prerrogativas y deberes cuando una resolución judicial firme condenatoria lo comporte” (art. 8).

Protección

Esta categoría analiza las formas de protección que ofrece la normativa frente a los procedimientos justos o justicia procedimental que se está estudiando en esta dimensión. Se podrá conocer si existe idéntica protección para todas las formas de empleo (recursos humanos) que existen en los ayuntamientos.

La legislación plantea un marco general respecto a la protección de los funcionarios de la administración local, que se traza a partir de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local y del Real Decreto Legislativo 781/1986. La LRBRL establece que “los funcionarios públicos de la administración local tendrán la misma protección social, en extensión e intensidad, que la que se dispense a los funcionarios públicos de la administración del Estado” (Disposición final segunda, punto 1). Por su parte, el Real Decreto Legislativo 781/1986 explica que “las corporaciones locales dispensarán a sus funcionarios la protección que requiere el ejercicio de sus cargos, y les otorgarán los tratamientos y consideraciones sociales debidos a su rango y a la dignidad de la función pública” (art. 141.2).

Partiendo del marco general descrito, cabe analizar dicha protección respecto a una situación susceptible de ser valorada como acoso laboral a un trabajador laboral fijo. Según Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las entidades locales “no se podrán ejercitar acciones fundadas en el derecho privado o laboral contra las autoridades y entidades locales sin previa reclamación ante las mismas” (art. 212). Presentada la reclamación,

Las entidades locales podrán instruir expediente, con audiencia del interesado, para declarar la responsabilidad civil de sus autoridades, miembros, funcionarios y dependientes que, por dolo, culpa o negligencia graves, hubieren causado daños y perjuicios a la administración o a terceros, si éstos hubieran sido indemnizados por aquella (Real Decreto 2568/1986, art. 225).

No hay que olvidar, además, lo regulado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. No se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto (art. 116).

Es importante tener en cuenta la repercusión, en cuanto a desgaste emocional, que tiene todo este recorrido burocrático sobre la persona acosada. Desgaste que se suma al ya padecido durante el acoso. Ese incremento del daño se sigue produciendo cuando la normativa establece además que “la reclamación en vía administrativa es requisito previo al ejercicio de acciones fundadas en derecho privado o laboral contra cualquier administración pública” (art. 120).

Presentada la reclamación, si la administración no notificara su decisión en el plazo de tres meses, el interesado podrá considerarla desestimada al efecto de formular la correspondiente demanda judicial (art. 124).

En la misma línea, siguiendo la Ley 30/1992, los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los ayuntamientos se resolverán, “por los órganos correspondientes de las entidades que integran la administración local” (art. 142.2). En caso de procedimiento de responsabilidad patrimonial por acoso las administraciones públicas y, por lo tanto, los ayuntamientos, son juez y parte. Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas, los particulares exigirán directamente a la administración pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por ellas (art. 145.1). “Si no recae resolución expresa se podrá entender desestimada la solicitud de indemnización” (142.7). Si el propio ayuntamiento la desestima no estará obligado a asumir ningún tipo de responsabilidad y no tiene que efectuar ninguna indemnización.

Por otra parte, en caso de indicios de acoso laboral o de algún comportamiento de riesgo que pudiera derivar en éste (como un conflicto no resuelto), para ejercer

la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido. Fuera del ámbito de las administraciones públicas, llegado el punto del requerimiento definitivo sin que el empresario adoptara las medidas indicadas por la inspección de trabajo, ésta impondría una sanción (Ley 31/1995, art. 7.1). Esto no se produce en los casos de acoso en los ayuntamientos, sobre los que la inspección no tiene potestad sancionadora (Real Decreto 707/2002). En estos casos la situación planteada por la Ley 31/1995 en la que la inspección sancionaría al empresario (entidad privada) por no adoptar las medidas de prevención requeridas, lo resuelve el Real Decreto al dejar sin sanción a la administración pública.

Se cuestiona la probabilidad de que un ayuntamiento evidencie un riesgo de acoso laboral sancionando a alguien, cuando dicha sanción lleva implícito el reconocimiento de la existencia del problema, y resultaría clave en un posterior procedimiento judicial. Sin embargo, sí tiene a su disposición otra herramienta al respecto, que no lo compromete, pero que puede entenderse alejada de justicia procedimental. Puede adscribir a otro puesto de trabajo a la persona trabajadora que esté sufriendo acoso. Ya que no se entenderá como sanción la facultad de las corporaciones para adscribir y remover de los distintos puestos de trabajo, siempre que no se haga a funcionarios con habilitación de carácter nacional (Real Decreto Legislativo 781/1986, art. 148.7).

La responsabilidad disciplinaria recogida en el Real Decreto Legislativo 5/2015 EBEP, requiere análisis en esta categoría por lo siguiente: En el estatuto se establece que los funcionarios públicos y el personal laboral quedan sujetos al régimen disciplinario establecido en el EBEP y en las normas que las Leyes de Función Pública dicten en desarrollo del mismo. Además, que los funcionarios públicos o el personal laboral que indujeran a otros a la realización de actos o conductas constitutivos de falta disciplinaria incurrirán en la misma responsabilidad que éstos. Igualmente, incurrirán en responsabilidad los funcionarios públicos o personal laboral que encubrieren las faltas consumadas muy graves o graves, cuando de dichos actos se derive daño grave para la administración o los ciudadanos. El régimen disciplinario del personal laboral se regirá, en lo no previsto en el estatuto, por la legislación laboral (Real Decreto Legislativo 5/2015, art. 93). Dicho esto, parece que todas las personas que trabajan en las administraciones públicas quedan sujetas al mismo régimen disciplinario y de forma más unánime, todos los funcionarios. Máxime cuando, en el artículo siguiente se dice que “las administraciones públicas corregirán disciplinariamente las infracciones del personal a su servicio cometidas en el ejercicio de sus funciones y cargos, sin perjuicio de

la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones” (art. 94). Sin embargo, se marca una brecha claramente diferenciadora en la legislación entre funcionarios habilitados y el resto de las personas que trabajan en un ayuntamiento; el ayuntamiento no puede sancionar por faltas graves o muy graves, que supongan la destitución del cargo o la separación del servicio a estos funcionarios, según Real Decreto Legislativo 781/1986 (art. 129.2.b. 8º). Es importante recordar que el EBEP establece como falta muy grave toda actuación que suponga “acoso moral” (art. 95). Se muestra, con lo dicho, un elemento muy diferenciador y llamativo en lo que respecta a la necesidad de justicia en los procedimientos organizacionales.

Por otra parte, cuando se dice en el art. 94 del EBEP que las administraciones públicas corregirán disciplinariamente las infracciones del personal a su servicio cometidas en el ejercicio de sus funciones y cargos, en lo que respecta a una situación de acoso, la corrección disciplinaria supondría el reconocimiento de su existencia. Cabe dudar sobre las posibilidades de que el ayuntamiento reconozca la existencia del problema, por la repercusión de este reconocimiento en el procedimiento judicial que pudiera iniciar la víctima (ej.: reclamación patrimonial).

Siguiendo en la búsqueda de elementos de justicia procedimental en cuanto a protección para las personas que trabajan en un ayuntamiento, se puede reseñar lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores, respecto a los derechos y obligaciones concernientes a la relación laboral. En él se establece que dichos derechos y obligaciones se regulan por la voluntad de las partes, “manifestada en el contrato de trabajo, siendo su objeto lícito y sin que en ningún caso puedan establecerse en perjuicio del trabajador condiciones menos favorables o contrarias a las disposiciones legales y convenios colectivos” (Real Decreto Legislativo 2/2015, art. 3.1). Se encuentra una contradicción al observar que sí hay perjuicio y condiciones menos favorables para la persona trabajadora en ayuntamientos, al establecerse unas condiciones de protección de la inspección de trabajo diferenciadas para las administraciones públicas en lo referido a prevención de riesgos laborales (carencia de sanción inspectora ante irregularidades o incumplimientos).

Otros elementos de justicia o injusticia procedimental en cuanto a la protección a las personas trabajadoras en la administración pública y por lo tanto los ayuntamientos, pueden encontrarse en las posibles causas para la extinción del contrato de trabajo. El contrato de trabajo se extinguirá, entre otras causas “por voluntad del trabajador, fundamentada en un incumplimiento contractual del empresario” (Real Decreto Legislativo 2/2015, art. 49.1). Pero entre las causas que la misma norma establece para que el trabajador pueda solicitar la extinción

del contrato, reguladas en su artículo 50, no contempla el acoso de ningún tipo. Sin embargo para que el contrato de trabajo pueda extinguirse por decisión del empresario mediante despido, lo puede basar en un incumplimiento grave y culpable del trabajador. Y se considerarán incumplimientos contractuales, entre otros: la indisciplina o desobediencia en el trabajo; el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso sexual o por razón de sexo al empresario o a las personas que trabajan en la empresa (Real Decreto Legislativo 2/2015, art. 54). La empresa sí puede utilizar algún tipo de acoso para justificar el despido por incumplimiento culpable de la persona trabajadora.

El derecho de representación colectiva también se ha de analizar desde la perspectiva de la protección en procedimientos justos. Sin perjuicio de otras formas de participación, los trabajadores tienen derecho a participar en la empresa a través de los órganos de representación regulados en Real Decreto Legislativo 2/2015 (art. 61), a través de los delegados de personal (art. 62) y de los comités de empresa (art. 63). La protección que ofrece la regulación de la representación colectiva puede verse afectada en los casos de detección de posible acoso laboral o de conductas que puedan derivar en este problema. De nuevo hay que recordar, a este respecto, que la inspección no puede sancionar al ayuntamiento.

Respecto a la protección encontrada en la naturaleza y efectos de los convenios colectivos, cabe reseñar que éstos, como resultado de la negociación desarrollada por los representantes de los trabajadores y de los empresarios, constituyen la expresión del acuerdo libremente adoptado por ellos en virtud de su autonomía colectiva. “Mediante los convenios colectivos, y en su ámbito correspondiente, los trabajadores y empresarios regulan las condiciones de trabajo y de productividad; igualmente podrán regular la paz laboral a través de las obligaciones que se pacten” (Real Decreto Legislativo 2/2015, art. 82.2). La garantía de las condiciones establecidas en los convenios colectivos se ve respaldada por la inspección de trabajo, por las funciones que ésta tiene encomendadas, pero en los ayuntamientos como administración pública, pueden verse afectadas si son condiciones que atañen a los riesgos laborales. Lo mismo ocurre con las unidades de negociación (art. 83), concurrencia (art. 84), contenido (art. 85) y vigencia (art. 86). Todo lo que repercuta en riesgos laborales y por lo tanto en acoso son condiciones cuya protección puede verse afectada por la diferencia, ya analizada, en el procedimiento de la inspección.

El Estatuto Básico del Empleado Público permite el incumplimiento de los convenios colectivos del personal laboral o acuerdos que les afecten, su modifi-

cación e incluso suspensión, fundamentado en causa grave de interés público o circunstancias económicas. El estatuto, en su artículo 32 establece:

Se garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, salvo 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 (Real Decreto Legislativo 5/2015, art. 32).

En este supuesto las administraciones públicas cumplen su obligación simplemente informando a las organizaciones sindicales: “en este supuesto, las administraciones públicas deberán informar a las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión o modificación” (art. 32 párrafo tercero). De nuevo la protección, respecto a la justicia procedimental, es desigual entre un tipo de personal y otro en la misma entidad, por la diferencia de haber optado a un puesto de trabajo que en la oferta pública de empleo se cataloga de laboral o funcionario.

A diferencia de la supuesta unificación de regímenes jurídicos que iba a producirse con la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, que aprobó el Estatuto Básico del Empleado Público, actualmente Real Decreto Legislativo 5/2015, la práctica evidencia la disparidad que sigue habiendo en cuanto a derechos y obligaciones del personal que trabaja para una misma administración y que realiza, incluso, las mismas funciones.

Asesoría jurídica

Para el análisis de los elementos de justicia en los procedimientos organizacionales se recoge el asesoramiento jurídico que reciben las personas que trabajan en un ayuntamiento, según la normativa. En este sentido la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local establece que corresponde al secretario general del pleno, que lo será también de las comisiones, el asesoramiento legal al pleno y a las comisiones (art. 122.5). Sin perjuicio de estas funciones, la misma ley publica que

existirá un órgano administrativo responsable de la asistencia jurídica al alcalde, a la Junta de Gobierno Local y a los órganos directivos, comprensiva del asesoramiento jurídico y de la representación y defensa en juicio del ayuntamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 447 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (art. 129.1).

Son órganos directivos, según la LRBRL: Los coordinadores generales de cada área o concejalía; los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías; el titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma; el titular de la asesoría jurídica; el secretario general del pleno; el interventor general municipal; en su caso, el titular del órgano de gestión tributaria (art. 130). Este personal, entre los que se encuentran incluidos los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional, recibe un asesoramiento jurídico del que no disponen el resto de las personas que trabajan en el mismo ayuntamiento. No hay que olvidar que, como ya se expuso, los funcionarios habilitados ostentan las jefaturas de los servicios en los que desempeñan sus funciones. Dicha asesoría los sitúa en una situación de supremacía respecto al resto de las personas al servicio del ayuntamiento si se producen situaciones de acoso laboral; incluso si se produce un conflicto interpersonal y las consecuencias relacionales y conductuales que pudieran derivarse del mismo. No hay que olvidar que un conflicto interpersonal puede ser el desencadenante para el inicio de una relación de acoso.

Se amplían aún más las diferencias en este campo entre una persona trabajadora al servicio de un ayuntamiento y la propia entidad, si ésta no cumple con sus obligaciones en materia de acoso laboral y el trabajador se planteara iniciar un procedimiento judicial para defender sus derechos reconocidos legalmente. Esto es así en aplicación del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las entidades locales. En éste se publica:

de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y en el artículo 447.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, la representación y defensa en juicio de los entes locales corresponderán a los letrados que sirvan en los servicios jurídicos de los mismos, salvo que designen abogado colegiado que los represente y defienda (Real Decreto 2568/1986, art. 221.2).

Ante un posible conflicto entre una persona trabajadora y un ayuntamiento, a los entes locales los pueden defender sus propios servicios jurídicos o abogado que se designe y a los empleados no. Por otra parte, a los representantes de los ayuntamientos (sean órganos superiores o directivos) un procedimiento judicial no les supone coste económico personal, ya que lo cubre la entidad. Además de disponer de asesoramiento legal, representación y defensa en juicio, si la sentencia les fuese desfavorable quien abona los gastos derivados de ello son las arcas de la entidad.

Asimismo, la Ley 52/1997 dispone que los abogados del Estado puedan representar, defender y asesorar a las corporaciones locales, en los siguientes términos:

los abogados del Estado podrán representar, defender y asesorar a las corporaciones locales en los términos que se establezcan reglamentariamente y a través de los oportunos convenios de colaboración celebrados entre la administración general del Estado y las respectivas corporaciones o las federaciones de las mismas (art. 1.3).

En los términos establecidos reglamentariamente, los abogados del Estado podrán asumir la representación y defensa en juicio de las autoridades, funcionarios y empleados del Estado, cualquiera que sea su posición procesal, cuando los procedimientos se sigan por actos u omisiones relacionados con el cargo (art. 2). En caso de acoso laboral de un superior jerárquico queda claro quién recibiría dicha representación defensa y asesoramiento.

CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos permiten afirmar que los ayuntamientos españoles, en lo que respecta a la equidad en sus procedimientos organizacionales (justicia procedimental) como factor antecedente de acoso laboral, no son preventivos de acoso, sino compatibles con la aparición de estas conductas.

Los resultados evidencian garantías y protección a determinados perfiles de recursos humanos no fundamentados objetivamente en mayor titulación, formación específica o pruebas selectivas diferentes. Esta ausencia llama la atención cuando se observa el progresivo decaer de la influencia de los directivos que basan el poder exclusivamente en el cargo o puesto ocupado (González y Guenaga, 2007).

Se han hallado múltiples elementos sujetos al libre albedrío de quienes ostentan posición de poder funcional o político. Se han encontrado elementos de libre albedrío en formas de contratación y acceso a los puestos de trabajo; posibilidades de promoción profesional; adjudicación de puestos; protección; reconocimiento de objetividad, profesionalidad e imparcialidad, autoridad y función pública sin fundamentación objetiva entre perfiles profesionales idénticos. No hay que olvidar que cuanto más se eleva el libre albedrío más se reducen la equidad y la justicia. En este mismo sentido se manifiestan Maeso (2011) y Sánchez-Morón (2009).

Las carencias de equidad se ven incrementadas por la ausencia de regulación en la normativa analizada respecto a las necesidades de formación, capacitación en habilidades directivas y de liderazgo para quienes ostentan posiciones jerárquicas sobre grupos de recursos humanos.

Los límites que supondrían la asunción de responsabilidades por parte de los superiores jerárquicos (políticos y funcionariales) no existen. La normativa no contempla una relación de responsabilidades (o la obligación de establecerla en los reglamentos internos de los ayuntamientos) para dichos superiores (órganos directivos y órganos de gobierno) y, por lo tanto, tampoco existen unas posibles consecuencias de no ser cumplidas.

Todo esto deja mayores posibilidades a la utilización de abuso de poder (directamente relacionado con el acoso). Posibilidades que se han encontrado en diferentes perfiles de recursos humanos, en distinto grado: alcalde y concejales de la Junta de Gobierno, personal eventual, funcionario de carrera, y funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional. Este último perfil funcional tiene especial relevancia por su alto poder respecto a todos los recursos humanos, políticos y empleados.

La investigación presentada y los resultados alcanzados ofrecen una plataforma para la discusión sobre la necesidad de un cambio de perspectiva y de planteamiento respecto al diseño organizacional de las administraciones públicas y de su capital humano y, de forma específica, de los ayuntamientos; cambio tendiente a alcanzar mayores cotas de justicia procedimental, que redundarían en la prevención de conductas de acoso laboral y en el incremento de la productividad de la organización.

No hay que olvidar que un mayor conocimiento sobre estas entidades locales contribuye a su crecimiento saludable e inteligente (Ramírez de la Cruz, 2009) y una mejor evaluación de las políticas públicas (Brusca, Labrador y Montesinos, 2015; García-Fernández *et al.*, 2015).

Los hallazgos encontrados al analizar el acoso laboral en los ayuntamientos españoles, en cuanto al factor justicia procedimental, permiten explorar nuevas reglamentaciones de los recursos humanos, más justas, basadas en principios de mérito y capacidad y en criterios de idoneidad, donde los responsables jerárquicos estén sujetos a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados. ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bardin, L. (1996), *Análisis de contenido*, Madrid: Ediciones Akal.
- Brusca, I., M. Labrador y V. Montesinos (2015), “Influencia de las elecciones en la gestión de los gobiernos locales: Análisis empírico en la región española de Valencia”, *Gestión y Política Pública*, XXIV(2), pp. 459-489.

- Carretero, N., P.R. Gil-Monte y J.V. Luciano (2011), “Antecedentes y consecuencias del acoso psicológico en el trabajo”, *Psicothema*, 23(4), pp. 617-623.
- Correa, M. (2004), “La juridificación del acoso moral en el trabajo: Bases metodológicas”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 77, pp. 35-82.
- Correa, M. (2006), “El concepto jurídico de acoso moral en el trabajo”, en M. Correa (coord.), *Acoso moral en el trabajo: Concepto, prevención, tutela procesal y reparación de daños*, Cizur Menor: Aranzadi, pp. 41-94.
- De Miguel, V. y J.M. Prieto (2016), “El acoso laboral como factor determinante en la productividad empresarial: El caso español”, *Perspectivas*, 38, pp. 25-44.
- Escartín, J., A. Rodríguez-Carballeira y D. Zapf (2012), *Mobbing: Acoso psicológico en el trabajo*, Madrid: Síntesis.
- García-Fernández, R., B. González-Díaz, J. González-Salas y J.L. Pablos-Rodríguez (2015), “Sistemas de información en las administraciones locales y la evaluación de las políticas públicas del deporte”, *Gestión y Política Pública*, Volúmen Temático, pp. 171-204.
- González, M. y G. Guenaga (2007), “Poder y liderazgo en las organizaciones: Conceptos, mecanismos, tácticas y resultados”, en *El comportamiento de la empresa ante entornos dinámicos: XIX Congreso anual y XV Congreso Hispano Francés de AEDEM*, vol. 2, Vitoria: Asociación Europea de Dirección y Economía de Empresa.
- González-Trijueque, D. y J.L. Graña (2009), “El acoso psicológico en el lugar del trabajo: Prevalencia y análisis descriptivo de una muestra multiocupacional”, *Psicotema*, 21(2), pp. 288-293.
- López-Cabarcos, M.A. y P. Vázquez-Rodríguez (2007), “Incidencia de los procesos de acoso psicológico entre el PAS del SUG”, en *El comportamiento de la empresa ante entornos dinámicos: XIX Congreso anual y XV Congreso Hispano Francés de AEDEM*, vol. 1, Vitoria: Asociación Europea de Dirección y Economía de Empresa.
- Lorenzo de Membiola, J.B. (2007), *El acoso moral: Incidencia en el sector público*, Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Luceño, L., J. Martín, S. Rubio y M.J. Díaz (2008), “Psicología y riesgos laborales emergentes: Los riesgos psicosociales”, *EduPsykhé: Revista de Psicología y Educación*, 7(2), pp. 111-129.
- Maeso, L.F. (2011), “El personal directivo en las leyes autonómicas de desarrollo del EBEP”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 91, pp. 283-323.
- Molina, C. (2008), *El acuerdo marco comunitario para la gestión del acoso y violencia en el trabajo*, Albacete: Ediciones Bomarzo.
- Moreno-Jiménez, B., A. Rodríguez-Muñoz, E. Garrosa y M.E. Morante (2004), “Acoso psicológico en el trabajo: Una aproximación organizacional”, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 20(3), pp. 277-289.

- Moreno-Jiménez, B. y C. Báez (2010), *Factores y riesgos psicosociales: Formas, consecuencias, medidas y buenas prácticas*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración-INSHT.
- Ovejero, A. (2006), “El ‘mobbing’ o acoso psicológico en el trabajo: Una perspectiva psicosocial”, *Revista de Psicología del trabajo y de las organizaciones*, 22(1), pp. 101-122.
- Parra, L. y M. Acosta (2010), “La investigación cuantitativa del acoso psicológico laboral en los sectores de la educación superior y de la salud: Una revisión sistemática desde la perspectiva psicosocial”, *Entramado*, 6(1), pp. 158-172.
- Pulido, M., F.M. Montalbán, A. Palomo y P.J. Luque (2008), “Acoso psicológico, organización e identidad: Análisis desde un foro virtual”, *Athenea Digital: Revista de Pensamiento e Investigación Social*, 13, pp. 133-152.
- Ramírez de la Cruz, E.E. (2009), “Local Political Institutions and Smart Growth. An Empirical Study of the Politics of Compact Development”, *Urban Affairs Review*, 45(2), pp. 218-246.
- Rodríguez, I. (2009), “Responsabilidad penal y ayuntamientos”, en F. Velasco, *Anuario de Derecho Municipal*, Barcelona: Marcials Pons, pp. 469-481.
- Rodríguez-Muñoz, A. (2011), “Acoso psicológico en el trabajo: Revisión de la literatura y nuevas líneas de investigación”, *Medicina y Seguridad del Trabajo*, 57(1), pp. 20-34.
- Rodríguez-Muñoz, A., M. Martínez-Gamarra, B. Moreno-Jiménez y M. Gálvez (2006), “Predictores organizacionales del acoso psicológico en el trabajo: Aplicación del modelo de demandas y recursos laborales”, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 22(3), pp. 333-346.
- Rodríguez-Muñoz, A., F. Gil y B. Moreno-Jiménez (2012), “Factores organizacionales y acoso psicológico en el trabajo: El papel moderador del liderazgo *laissez-faire*”, *Revista de Psicología Social*, 27(2), pp. 221-231.
- Rodríguez-Muñoz, A., B. Moreno-Jiménez, E. Baillien, Y. Moreno y A.I. Sanz-Vergel (2012), “Agredidos que agreden: La relación recíproca entre víctima y agresor en situaciones de acoso psicológico en el trabajo”, *Psicothema*, 24(3), pp. 358-363.
- Sánchez-Morón, M. (2009), “Los directivos públicos: Análisis comparado”, *Cuadernos de Derecho Local*, 19, 42-47.
- Topa, G., M. Depolo y J.F. Morales (2007), “Acoso laboral: Metaanálisis y modelo integrador de sus antecedentes”, *Psicothema*, 19(1), pp. 88-94.

ANEXO I

Normativa analizada (corpus de análisis)

Normativa básica

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE núm. 80, de 03/04/1985.

Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. BOE núm. 96, de 22/04/1986.

Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. BOE núm. 305, de 22/12/1986.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE núm. 285, de 27/11/1992.

Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1999.

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 2003.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. BOE núm. 103, de 30/04/2012.

Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. BOE núm. 240, de 05/10/2012.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. BOE núm. 312, de 30/12/2013.

Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Función pública general

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. BOE núm. 185, de 03/08/1984.

Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. BOE núm. 4, de 04/01/1985.

Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. BOE núm. 189, de 09/08/1993.

Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas. BOE núm. 285, de 28/11/1997.

Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. BOE núm. 189, de 08/08/2000.

Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. BOE núm. 313, de 31/12/2003.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. BOE núm. 295, de 10/12/2013.

Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Ingreso, jornada y horarios

Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de la administración local. BOE núm. 142, de 14/06/1991.

Real Decreto 2670/1998, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 30.1 f) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. BOE núm. 307, de 24/12/1998.

Representación

Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo. BOE, núm. 58, de 09/03/1977.

Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical. BOE núm. 189, de 08/08/1985.

Ley 9/1987, de 12 de mayo, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. BOE núm. 144, de 17/06/1987. (Derogada salvo art. 7 por EBEP).

Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos. BOE núm. 173, de 20/07/1990.

Ley 18/1994, de 30 de junio, por la que se modifica la normativa de elecciones a los órganos de representación del personal al servicio de las administraciones públicas de la Ley 9/1987, de 12 de junio, modificada por la Ley 7/1990, de 19 de julio. BOE núm. 156, de 01/07/1994.

Ley 21/2006, de 20 de junio, por la que se modifica la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de

Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. BOE núm. 147, de 21/06/2006.

Personal

Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección. BOE núm. 192, de 12/08/1985.

Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional. BOE núm. 233, de 29/09/1987.

Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional. BOE núm. 189, de 09/08/1994.

Real Decreto 1777/1994, de 5 de agosto, de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE núm. 199, de 20/07/1994.

Orden de 10 de agosto de 1994 por la que se dictan normas sobre concursos de provisión de puestos reservados a funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional. BOE núm. 192, de 12/08/1994.

Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado. BOE núm. 85, de 10/04/1995.

Real Decreto 834/2003, de 27 de junio, por el que se modifica la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional. BOE núm. 163, de 09/07/2003. (La disposición adicional única se deroga por R.D. 522/2005).

Real Decreto 522/2005, de 13 de mayo, por el que se modifican los requisitos para la integración de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional pertenecientes a la subescala de Secretaría-Intervención. BOE, núm. 127, de 28/05/2005.

Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. BOE núm. 276, de 16/11/2011.

Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. BOE núm. 162, de 7 de julio de 2012. BOE núm. 62, de 07/07/2012.

Prevención de riesgos laborales

Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. BOE núm. 269, de 10/11/1995.

Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención. BOE núm. 27, 31/01/1997.

Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm. 274, 15/11/1997.

Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social (RPIS). BOE núm. 132, de 03/06/1998.

Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm. 40, de 16/02/2000.

Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado. BOE núm. 182, de 31/07/2002.

Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales. BOE núm. 298, de 13/12/2003.

Resolución de 5 de mayo de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba y publica el Acuerdo de 6 de abril de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado sobre el protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración General del Estado. BOE núm. 130, de 01/06/2011.

Retribuciones

Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de la administración local. BOE núm. 106, de 03/05/1986.

Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio. BOE núm. 129, de 30/05/2002.

Régimen disciplinario

Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado. BOE núm. 15, de 17/01/1986. (Derogado parcialmente).

Régimen electoral

Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General de 19 de junio 1985. BOE núm. 147, de 20/06/1985.

Igualdad efectiva entre mujeres y hombres

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. BOE núm. 71, de 23/03/2007.

Orlanda Díaz-García es doctora en Derechos Fundamentales y Libertades Públicas. Desde 1990 hasta 2009 en la Concejalía de Bienestar Social del Ayuntamiento de Talavera de la Reina (Unidad de Planificación y Evaluación). Desde 2003 hasta la actualidad es profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de Talavera de la Reina, Universidad de Castilla-La Mancha. Miembro de la Comisión de Investigación de la Facultad desde 2013 hasta hoy. Las tres principales líneas de investigación seguidas son el acoso en las administraciones públicas, el Estado de bienestar, y la intervención en familia e infancia desde el Sistema Público español de Servicios Sociales. Las últimas investigaciones finalizadas este año son “Prevalence of Harassment in Spain and the European Union” (pendiente de publicación) y la colaboración, como experto, en el Índice Mundial de Estado de Derecho “WJP Rule of Law Index 2016”.