

A reforma do réxime local: o seu impacto nas actividades de planificación e xestión dos recursos humanos nas entidades locais de Galicia

La reforma del régimen local: su impacto en las actividades de planificación y gestión de los recursos humanos en las entidades locales de Galicia

The reform of the local regime: his impact in the activities of planning and management of the human resources in the local entities of Galicia

47
Regap

regap



MARÍA DAPENA GÓMEZ

Xefa do Servizo de Recursos Humanos
Concello de Vigo (Galicia, España)
maria.dapena@vigo.org

Recibido: 17/11/2014

MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Resumo: *As recentes novidades lexislativas en materia de réxime local supoñen a máis profunda reordenación do sector público local desde a Lei 57/2003, do 16 de decembro.*

A evolución do contexto social e económico no período 2010-2014, así como as directrices que en materia de política económica, monetaria e fiscal elaborou e impulsou a Unión Europea, viñeron marcando a actuación do lexislador, nunha clara liña tendente á reorientación do papel das entidades locais, dentro dun sector público enmarcado na descentralización territorial e administrativa propia dun Estado autonómico que, á data, amosa unha clara necesidade de reconfiguración e racionalización dirixidas a obter o máximo nivel de eficiencia e calidade na actuación administrativa ordinaria, e, consecuentemente, na prestación dos servizos públicos.

A planificación e xestión de recursos humanos no ámbito local tamén se viron afectadas polas devanditas reformas, cuxos impactos serán analizados no presente artigo.

Palabras clave: *racionalización, recursos humanos, impactos, eficiencia, Unión Europea, entidades locais.*

Resumen: *Las recientes novedades legislativas en materia de régimen local suponen la más profunda reordenación del sector público local desde la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.*

La evolución del contexto social y económico en el período 2010-2014, así como las directrices que en materia de política económica, monetaria y fiscal ha elaborado e impulsado la Unión Europea, han venido marcando la actuación del lexislador, en una clara línea tendente a la reorientación del papel de las entidades locales, dentro de un sector

público enmarcado en la descentralización territorial y administrativa propia de un Estado autonómico que, a la fecha, muestra una clara necesidad de reconfiguración y racionalización dirigidas a obtener el máximo nivel de eficiencia y calidad en la actuación administrativa ordinaria, y, consecuentemente, en la prestación de los servicios públicos.

La planificación y gestión de recursos humanos en el ámbito local también se han visto afectadas por dichas reformas, cuyos impactos serán analizados en el presente artículo.

Palabras clave: *racionalización, recursos humanos, impactos, eficiencia, Unión Europea, entidades locales.*

Abstract: *Recent developments in local legislative scheme involving the deeper reorganization of local public sector from the Law 57/2003 of December 16th.*

The evolution of the social and economic context in 2010-2014, as well as guidelines on economic, monetary and fiscal policy has developed and driven the European Union, have been marked to the legislature, in a clear line aimed at reorientation of the role of local authorities, within a public sector itself framed in territorial and administrative decentralization of an autonomous state that, to date, shows a clear need for reconfiguration and rationalization aimed at achieving the highest level of efficiency and quality in ordinary administrative action, and, consequently, in the provision of public services.

The planning and management of human resources at the local level have also been affected by these reforms, whose impacts will be analyzed in this article

Key words: *rationalization, human resources, impacts, efficiency, European Union, local entities.*

Índice: *1 Introducción. 1.1 O marco legal de excepcionalidade no período 2010-2014 para o ámbito do sector público local. 1.2 A conxuntura económica e financeira da UE e as perspectivas de recuperación económica no ámbito da Eurozona. 2 Balance dos impactos xerados no ámbito do emprego público. 2.1 O Informe da Comisión para a Reforma das Administracións Públicas (CORA): medidas propostas no ámbito material dos recursos humanos. 2.2 A Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da administración local: breve análise xeral e modificacións operadas no dereito do emprego público local. 2.3 Impacto no exercicio das competencias municipais: o novo marco legal de carácter básico e as solucións achegadas polo lexislador autonómico de desenvolvemento da LRSAL na Comunidade Autónoma de Galicia. 2.4 Impacto na xestión económica e orzamentaria dos gastos de persoal nas entidades locais: criterios de xestión interna no ámbito do Concello de Vigo. 3 Conclusións. 4 Bibliografía.*

1 Introducción

1.1 O marco legal de excepcionalidade no período 2010-2014 para o ámbito do sector público local

O marco legal do Dereito do Emprego Público experimentou no último cuatrienio unha serie de modificacións de carácter excepcional, ata o momento inesperadas e que poden definirse, sen lugar a dúbidas, como extraordinarias, tanto desde a perspectiva do contexto histórico, social e económico en que foron ditadas, como desde a ausencia de precedentes inmediatos na historia recente da produción normativa existente no noso sistema constitucional e no seo dun Estado social e democrático de Dereito.

Era no ano 2008 cando se iniciaba un período de desaceleración económica en varios Estados da zona euro (España, Italia, Grecia, Irlanda e Portugal) o cal derivou nunha fonda crise económica e monetaria no ámbito da Unión Europea, e cuxa contextualización e análise resultan esenciais para coñecer os motivos do lexislador na elaboración dun marco legal sen precedente próximo coñecido.

A implantación efectiva do mercado único europeo e da moeda única (euro) no ámbito da Unión Europea o 1 de xaneiro de 1992 introduciu —entre outros aspectos e consecuencias moi favorables para a consecución dos obxectivos definidos no Tratado da Unión Europea¹— un incremento dos desequilibrios nas economías internas de determinados estados membros da Unión —en especial, Grecia, Portugal, Irlanda, Italia e España— plasmado nun aumento das taxas de inflación e de desaxuste económico-financeiro elevado, derivando na desconfianza dos mercados e investidores nas capacidades dos devanditos Estados para a recondución do seu sistema económico², de especial significación no caso de Grecia.

A caída da economía da República Helénica, e as taxas de crecemento económico negativo en estados como Dinamarca, Francia e a propia Alemaña sen dúbida supuxeron un relevante punto de inflexión na crise económica e monetaria da zona euro, cun rápido “efecto contaxio” aos países con economías menos estables da eurozona (Portugal, Irlanda, Italia e España).

Todo iso, unido a unha serie de ataques especulativos sobre os bonos públicos de varios dos estados membros da Unión, y ás turbulencias xeradas nos seus mercados financeiros e bolsistas, provocou o nacemento de dúbidas sobre a situación económica e os niveis de endebedamento das economías máis débiles da Unión, rapidamente manifestada na caída do valor cambiario da moeda única, nun contexto de incerteza e dificultade por acadar un acordo colectivo en relación á estabilidade do euro, xerando controversias e desacordos entre os Estados membros máis fortes da Unión (Francia, Alemaña e Reino Unido) e os restantes Estados de economías internas máis débiles.

A propia Unión Europea, consciente da magnitude do problema, procedeu, conxuntamente co Fondo Monetario Internacional, á articulación dunha folla de ruta para a corrección das disfuncións detectadas, a través da creación dun Fondo de Estabilización colectivo para a eurozona e do establecemento da obriga de adopción de plans de axuste, racionalización e contención do gasto nos países europeos³.

O Plan Director para a recuperación económica e a consolidación da unión monetaria en Europa⁴, aprobado en Bruxelas o 28.11.2012, establece unha serie de medidas ao efecto, que se clasifican en:

- medidas a curto prazo (entre 6 e 18 meses)
- medidas a medio prazo (entre 18 meses e 5 anos)

1 O Tratado da Unión Europea (TUE) asinouse na cidade holandesa de Maastricht no ano 1992, e supuxo un importante punto de inflexión na aposta dos estados membros por unha Europa global, refundindo e actualizando o contido dos tratados constitutivos existentes –Tratado constitutivo da CECA (Comunidade Europea do Carbón e do Aceiro); Tratado constitutivo da Comunidade Europea da Enerxía Atómica (EURATOM) e Tratado Constitutivo da CEE (Comunidade Económica Europea)–.

2 Poden consultarse datos sobre evolución económica e informes de interese nas páxinas web oficiais do Banco Central Europeo, da Comisión Europea e do propio Banco de España, na cal están dispoñibles os informes trimestrais de evolución económica, de lectura recomendable.

3 Instaurouse así a denominada “era da austeridade”, que poida resumirse moi ben nas declaracións do Presidente da Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, o 29/11/2012 durante a presentación do Plan Director para a recuperación económica e a consolidación monetaria da UE: *“Temos que demostrar de maneira inequívoca que os europeos estamos dispostos a permanecer unidos e a avanzar con decisión para reforzar a arquitectura dos ámbitos financeiro, orzamentario, económico e político que sustenta a estabilidade do euro e a nosa Unión no seu conxunto”*.

4 Documento dispoñible en inglés, francés, alemán e portugués na web www.ec.europa.eu

- medidas a longo prazo (a máis de 5 anos)

Nas mesmas contéplase, con carácter xeral, a estabilización económica e monetaria da zona euro mediante o axeitado control das economías internas dos estados membros da Unión; a reorientación das súas políticas fiscais e financeiras; o reaxuste do mercado laboral; a contención do déficit público e a racionalización e redución de gastos do sector público.

Sen prexuízo da influencia evidente das devanditas medidas sobre a economía española, as primeiras decisións relativas á contención e racionalización de gasto no sector público español —con incidencia directa nas retribucións dos empregados públicos ao servizo das diferentes Administracións Públicas territoriais— establecéronse xa no Real Decreto-lei 8/2012, de 20 de maio, polo que se adoptan medidas extraordinarias para a redución do déficit público.

A devandita norma —que xerou non pouca polémica, tanto debido á técnica normativa elixida para a súa aprobación como polo contexto social e político do momento— tivo a condición de norma xurídica con rango legal de carácter básico, ao abeiro do establecido no artigo 149.1, 13ª, 14ª, 16ª, 17ª, e 18ª da vixente Constitución de 1978. Entre outras medidas, a norma procedeu á modificación da LPXE 2010, recollendo, no que respecta ao réxime de retribucións dos empregados públicos, as previsións seguintes:

- Redución das retribucións do persoal funcionario ao servizo do sector público (importe das retribucións básicas en concepto de antigüidade (trienios) e das retribucións básicas e complementarias nun 5% con respecto ás previstas para 2010, a realizar no mes de decembro de 2010 (redución de salario base e trienios).
- Redución nun 5% das contías globais a percibir en concepto de gratificacións e produtividade.
- Mantemento das bases de cotización a mes de maio de 2010.
- Redución da masa salarial destinada ás retribucións do persoal laboral nun 5% con respecto ao previsto para 2010, sen prexuízo das excepcións establecidas.
- Redución das retribucións de altos cargos do Goberno, órganos consultivos, AXE e outros órganos directivos nun 15%.
- Suspensión da revalorización das pensións públicas.

A norma contemplaba a declaración legal do carácter de recursos afectados das contías resultantes da redución de gastos de persoal, preceptuando expresamente o destino dos fondos resultantes da redución a tres finalidades específicas, contempladas no artigo 14, e que eran:

- a) Saneamento do remanente de tesourería derivado da última liquidación, cando este fose negativo.
- b) Diminución do nivel de endebedamento a longo prazo.
- c) Financiamento de investimentos.

Contemplábase igualmente que, cando non resultasen de aplicación os apartados a) ou b) os recursos non aplicados no propio exercicio ao financiamento de investimentos, destinaríanse en sucesivos exercicios ás finalidades establecidas nos apartados a), b) e c), coa mesma orde de prelación, ata a súa aplicación total.

Na secuencia normativa temporal, e paralelamente aos avatares e incidencias da economía, o lexislador novamente apostou por regular novamente as retribucións do persoal ao servizo do sector público.

Así, en decembro do ano 2011 procédese á aprobación do Real Decreto-Lei 20/2011, de 30 de decembro, de medidas urxentes en materia orzamentaria, tributaria e financeira para a corrección do déficit público, ditada nun contexto económico no cal se detectara⁵ o incumprimento dos obxectivos do déficit público comprometido coa UE para o 2011 e esixidas polo órgano europeo de control, sendo necesaria a consolidación fiscal do Estado e a garantía de estabilidade orzamentaria e de viabilidade do sector público español.

Non debe obviarse, neste contexto, a situación de prórroga *ipso iure* da LPXE para o ano 2011, o cal incrementaba a necesidade de determinar, polo menos a priori, os límites ao incremento retributivo dos empregados públicos para o ano 2012.

A devandita norma, de carácter básico en gran parte das súas previsións, entre outros aspectos contempla as medidas seguintes:

- Prohibición legal do incremento retributivo e da masa salarial durante o ano 2012, con respecto ás percibidas a 31 de decembro de 2011, sen prexuízo das adecuacións retributivas excepcionais e singulares.
- Prohibición legal da realización de achegas a plans de pensións ou contratos de seguro colectivo que cubran a continxencia de xubilación.
- Prohibición legal do incremento retributivo de altos cargos do Goberno, órganos consultivos, AXE e demais persoal directivo.
- Redución dun 10% dos créditos destinados a produtividade.
- Reordenación do tempo de traballo dos empregados públicos, que non poderán realizar unha xornada laboral inferior ás 37,5 horas semanais, devindo inaplicables as previsións dos acordos reguladores das condicións de traballo e/ou convenios colectivos vixentes.
- Actualización de bases e tipos de cotización á Seguridade Social, desemprego e protección por cesamento de actividade, Fondo de Garantía Salarial e Formación profesional. Determinación de cotizacións a dereitos pasivos e mutualidades xerais de funcionarios para 2012.
- Actualización de pensións públicas nun 1%, coa previsión do mantemento do poder adquisitivo mediante unha paga complementaria correctora da desviación do IPC (2,9 estimado).

⁵ Vid. Exposición de Motivos da norma, na cal se conteñen moi detalladamente as motivacións do lexislador para a adopción das medidas contidas na mesma.



No mes de xuño do ano 2012, o lexislador procedeu á aprobación da Lei 2/2012, de 29 de xuño, de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2012, que contemplaba a necesaria continuidade na consolidación fiscal necesaria, considerando a confirmación das previsións de desviación do saldo orzamentario, co obxectivo de garantir a sostenibilidade das finanzas públicas a medio prazo. Debe considerarse que no ano 2011 se procedera á reforma do artigo 135 da vixente Constitución⁶, da cal deriva a Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria e Sostenibilidade Financeira, que establece a regra de gasto e os teitos do déficit no sector público.

As medidas adoptadas por España, segundo o lexislador orzamentario⁷, recolleron non só o recoñecemento europeo aos esforzos de España para a redución do déficit, senón tamén novas recomendacións de contención de gasto público, ante a imposibilidade de cumprimento dos obxectivos establecidos pola UE.

A LPXE 2012 contemplaba, no ámbito das retribucións do persoal ao servizo do sector público, as medidas seguintes:

- Mantemento da interdicción legal do incremento de retribucións e da masa salarial do persoal funcionario e laboral para o ano 2012.
- Mantemento da prohibición de realización de achegas a plans de pensións e seguros colectivos que cubran a continxencia de xubilación.
- Mantemento da viabilidade legal da realización de adecuacións retributivas excepcionais e singulares, con idénticos requisitos.
- Mantemento das limitacións legais ao incremento das pensións públicas, mantendo as condicións do RD-Lei 20/2011, de 30 de decembro.
- Actualización de bases e tipos de cotización á Seguridade Social e mutualidades de funcionarios.

Mais, sen lugar a dúbidas, o punto de inflexión na análise da evolución das retribucións da persoa ao servizo das diversas Administracións Públicas Territoriais veu marcado por unha controvertida norma⁸ que data de poucos días despois da aprobación da LPXE 2012, que é o Real Decreto-lei 20/2012, de 13 xullo, de medidas para garantir a estabilidade orzamentaria e de fomento da competitividade.

Publicada no BOE do 14/07/2012, a súa entrada en vigor produciuse o 15/07/2012, abrangendo unha batería de medidas excepcionais no ámbito da racionalización das Administracións Públicas —incluída loxicamente a Administración Local— que carecían de precedente próximo no acervo normativo recente do Dereito do Emprego Público.

O Real Decreto-Lei referido, de carácter básico en numerosos preceptos do seu articulado, contempla unha serie de medidas de racionalización das Administracións Públicas en canto

6 A tal efecto, vid. Acordo do Consello de Ministros de 02.03.2012 e a fixación, no seu momento, do obxectivo do déficit público no 5,8% do PIB (Estado 4%, CC AA 1,5% e EE LL 0,3%).

7 Vid. Exposición de Motivos da Lei 2/2012, de 29 de xuño.

8 Aprobada pola vía excepcional da lexislación de urxencia contemplada no artigo 86 da CE 1978, ao igual que os RD-Leis 8/2010, de 20 de maio, e 20/2011, de 30 de decembro, analizados con anterioridade.

ás incidencias de índole económica, xurídica e administrativa dos efectivos ao seu servizo⁹, contemplando, como medida máis contundente a alteración do réxime de retribucións dos empregados públicos (persoal funcionario e laboral) concretada na prohibición legal do aboamento da paga extraordinaria de decembro de 2012 á totalidade do persoal ao servizo do sector público, de aplicación directa ás diferentes Administracións Públicas.

Sen lugar a dúbidas, trátase dunha medida sen precedentes no ámbito retributivo dos empregados públicos, de escasa popularidade e cuxa eficacia e impacto reais deberá ser observada desde a perspectiva temporal —de conformidade coa evolución da economía— e xudicial¹⁰.

Paralelamente, e anticipándose ás previsibles modificacións dos instrumentos derivados da negociación colectiva, a norma declara a suspensión, *ipso iure* e por imperativo legal, da vixencia e eficacia de pactos, acordos e convenios contrarios ás previsións da mesma.

En materia de Seguridade Social, a norma mantén as bases de cotización establecidas no artigo 120.16 da LPGE 2012, establecendo ademais unha nova regulación da prestación económica a percibir nos supostos de incapacidade temporal (IT) sometida á obrigatoriedade de negociación colectiva e á regulación por cada Administración Pública¹¹ nos termos e condicións establecidos no propio Real Decreto-lei.

Resulta especialmente relevante, no contexto das novidades normativas introducidas pola norma, o establecemento da obriga de remisión de información en materia de persoal ao Ministerio de Facenda e Administracións Públicas contido na Disposición Adicional Terceira da mesma, na cal se sinala que, en virtude da Lei Orgánica de Estabilidade Orzamentaria e Sostibilidade Financeira, as entidades locais estarán obrigadas a enviar ao Ministerio de Facenda e Administracións Públicas *“información relativa aos gastos de persoal, con mención aos órganos de dependencia, retribucións, clases de persnal, dotacións ou cadros de persoal, entre outra información”*.

Esta obriga de remisión de información foi regulada recentemente en ORDE HAP/2105/2012, de 1 de outubro (BOE n.º 240, do venres 5 de outubro de 2012) no cal se recolle que as Entidades Locais remitirán, unha vez aprobados os seus correspondentes orzamentos e estados financeiros, información detallada sobre os gastos de persoal, contidos nos mesmos coa desagregación e alcance que se determina no artigo 7.2. Así mesmo, remitirán información sobre a execución dos gastos de persoal durante o mencionado exercicio, así como a execución definitiva do devandito orzamento ou estados financeiros; o cal, sen lugar a dúbidas, supón unha tutela financeira reforzada por parte do Estado á actividade económica e de planificación desenvolvida polas entidades locais, e cuxa efectividade práctica deberá ser verificada a través da adopción das medidas procedentes cara aquelas entidades que non se axusten, na súa actuación e funcionamento, ás previsións legais na materia.

9 Vid. artigos 1 a 16.

10 A perspectiva a curto prazo é a da devolución do importe correspondente ao 25% da paga extraordinaria correspondente ao mes de decembro de 2012, segundo o proxecto de LPXE que para o ano 2015 presentou para ditame o Goberno de España en data 12.11.2014, derivado das sentenzas xudiciais declarativas do dereito ao cobro da devandita parte percibida, pendente de sentenza por parte do TC sobre a constitucionalidade da norma.

11 Volve esquecerse o lexislador das peculiaridades e problemática existentes nas Entidades Locais, carentes de potestade lexislativa, pero titulares de potestade de autoorganización, regulamentaria —nos ámbitos legalmente establecidos— e da lexitimación para a negociación colectiva, debendo respectar, no exercicio destas últimas, os principios constitucionais de xerarquía normativa e reserva de Lei.

As tendencias legislativas de restrición e austeridade en materia de gasto público na xestión de persoal continuaron na Lei 17/2012, de 27 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2013, a cal reproduce, en idénticos conceptos e idénticas contías ao exercicio económico 2012, resultando especialmente destacable a previsión do devengo da paga extraordinaria correspondente ao mes de decembro de 2013, en idénticas condicións ás existentes con anterioridade ao Real Decreto-Lei 20/2012, de 13 de xullo.

A vixente Lei 22/2013, de 23 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2014, continúa a senda da austeridade e contención de gasto público en materia de persoal, malia o tímido ambiente de incipiente recuperación económica que parece respirarse, tendendo fundamentalmente cara a necesaria racionalización dos gastos de persoal no sector público.

1.2 A conxuntura económica e financeira da UE e as perspectivas de recuperación económica no ámbito da Eurozona

A situación de crise económica no sector público analizada, así como os ilustrativos exemplos reais de países como Portugal ou Grecia, obrigaron á Unión Europea (UE) á reorientación da política económica, fiscal e monetaria no ámbito interno da zona euro, a fin de evitar o crebado do proxecto común iniciado e que tanto esforzo colectivo custou materializar.

Europa 2020 é a estratexia de crecemento da Unión Europea para a próxima década, cuxa finalidade non é só superar a crise económica persistente, senón tamén emendar os defectos do modelo de crecemento establecido, e crear as condicións propicias para un tipo de crecemento distinto, máis intelixente, sostible e integrador.

A tal efecto, fixéronse cinco obxectivos clave que a UE debe acadar ao final da década nos ámbitos de emprego, educación, investigación e innovación, integración social e redución da pobreza, e cambio climático e enerxía.

A estratexia inclúe ademais sete «iniciativas emblemáticas» que constitúen un marco común de traballo e estratexia no que a UE e as administracións nacionais poden aunar esforzos e reforzarse mutuamente, en áreas relacionadas coas prioridades de Europa 2020, como a innovación, a economía dixital, o emprego, a xuventude, a política industrial, a pobreza e o uso eficiente dos recursos.

A Comisión publicou unha comunicación na que fai balance da estratexia Europa 2020 catro anos despois de poñela en marcha, e que lle servirá así mesmo para preparar unha revisión en profundidade da estratexia.

No ámbito da gobernanza económica, a autoridade europea sinala no seu resumo que a crise deixou ao descuberto, en moitos países europeos, problemas fundamentais e tendencias insostibles, moitos deles de carácter estrutural¹², poñendo de manifesto ata que punto son interdependentes as economías dos países da UE.

12 A tal efecto, un dos problemas fundamentais é o sobredimensionamento dos sectores públicos dos Estados membros, así como as deficiencias dos sistemas educativos, en moitos casos.

Así, a nova gobernanza económica da UE como ferramenta de recuperación e crecemento das economías dos estados membros da Unión xira arredor do concepto de coordinación, baseándose en tres elementos principais¹³:

1. Reforzamento da axenda económica cunha supervisión máis estreita por parte da UE. Isto inclúe as prioridades e os obxectivos políticos acordados dentro da Estratexia Europa 2020; os compromisos adicionais contraídos polos Estados membros que participan no Pacto polo Euro Plus; maior supervisión por parte da UE das políticas económicas e fiscais no marco do Pacto de Estabilidade e Crecemento mediante novos instrumentos para reducir os desequilibrios macroeconómicos, e un novo método de traballo —o Semestre Europeo— para debater as prioridades económicas e orzamentarias cada ano nas mesmas datas.
2. Salvagarda da estabilidade da zona do euro, considerando que no ano 2010 a UE reaccionou fronte á crise da débeda soberana creando mecanismos provisionais de apoio aos Estados membros, que serán substituídos por un mecanismo permanente¹⁴ denominado Mecanismo Europeo de Estabilidade.

Estas medidas de apoio están supeditadas á aplicación de programas rigorosos de consolidación fiscal e de reforma e desenvólvense en estreita cooperación co FMI.

3. Saneamento do sector financeiro, a través do Pacto de Estabilidade e Crecemento (PEC) consistente nun conxunto de normas que alenta aos Estados membros a manter unhas finanzas públicas saneadas, e que está integrado por unha dobre vertente:
 - A vertente preventiva, que pide aos Estados membros que presenten un programa anual de estabilidade (países da zona do euro) ou de converxencia (o resto dos países) ademais dos seus Programas Nacionais de Reformas. Nestes programas, os Estados membros indican como pretenden conseguir e manter unhas finanzas públicas saneadas a medio prazo, podendo entón a Comisión facer recomendacións políticas (en xuño, dentro do Semestre Europeo) ou, en caso necesario, presentar unha proposta ao Consello para que emita unha advertencia rápida de déficit excesivo.
 - A vertente correctora, que regula o procedemento de déficit excesivo (PDE) en virtude do cal, se un Estado membro incumpre o déficit orzamentario do 3% establecido no Tratado, o Consello emitirá recomendacións sobre a forma de resolver o problema. O incumprimento desas recomendacións pode levar á imposición de sancións aos países da zona do euro.

Propuxéronse unha serie de cambios para reforzar o PEC con obxecto de:

- permitir que a vertente correctora do PEC teña máis en conta a interacción entre débeda e déficit, especialmente nos países máis endebedados, aqueles cuxa débeda pública supera o 60% do PIB;

¹³ FONTE: www.ec.europa.eu

¹⁴ Proceso iniciado en 2013.



- acelerar o procedemento de déficit excesivo e facer que a imposición de sancións aos Estados membros sexa semiautomática, esixindo unha maioría cualificada no Consello para rexeitar unha proposta de sancións da Comisión, no canto de requirir a maioría cualificada para a súa aprobación;
- mellorar os marcos orzamentarios nacionais resolvendo as cuestións de contabilidade, estatísticas e prácticas de previsión.

No caso de España, as autoridades europeas incidiron nunha serie de aspectos xerais susceptibles de mellora —denominados “*desafíos pendentes*”— entre os cales se atopan, dentro do ámbito do sector público, os seguintes:

- Mellora da eficacia do gasto social.
- Corrección do déficit excesivo.
- Revisión do gasto público.
- Reforma fiscal xeral.
- Loita contra a evasión fiscal.
- Aplicación das reformas propostas pola Comisión de Expertos¹⁵.
- Ultimación da reforma do sistema xudicial.

Polo tanto, as reformas legais tendentes á racionalización do sector público constitúen un grande avance cara o cumprimento dos requirimentos das autoridades europeas, favorecendo a recuperación da imaxe de España dentro dos estados membros da Unión, nun contexto que require da máxima cohesión a nivel internacional.

2 Balance dos impactos xerados no ámbito do emprego público

Analizado o contido das normas de carácter excepcional que vimos, é posible deducir como o lexislador optou por unha serie de políticas públicas de austeridade e contención de gasto co obxectivo da consecución da máxima eficiencia na prestación dos servizos públicos por parte das distintas Administracións Públicas territoriais, dado que España pertence ao grupo de países da UE con economías internas máis débiles e que contan con sectores públicos con maior peso específico nos seus PIBs¹⁶.

No que respecta á relevancia dos gastos de persoal desde a óptica orzamentaria, debe considerarse que o modelo de vertebración territorial deseñado pola Constitución de 1978¹⁷ e

15 Constituíuse a Comisión para o estudo da reforma das Administracións Públicas (CORA) que elaborou os informes que analizaremos a longo do presente artigo.

16 No caso de España, a masa salarial dos funcionarios da Administración Xeral do Estado ascendía a un importe de 3.181.505.544,62 euros para o exercicio 2012 e a 3.306.671.481,40 no exercicio 2013 (FONTE: Secretaría de Estado de Orzamentos e Gastos, www.sepgg.pap.min-hap.gob.es).

17 Vid. artigo 2, que recoñece e garante o dereito á autonomía das nacionalidades e rexións que a integran e a solidariedade entre todas elas, sen prexuízo da indisoluble unidade da nación.

o recoñecemento da autonomía local¹⁸ como entidade territorial institucionalmente garantida leva asociada a descentralización administrativa, establecéndose en consecuencia unha aposta pola diversificación territorial das Administracións Públicas ben diferente á existente na etapa preconstitucional.

Este feito, unido ao crecemento económico do país experimentado tras a crise económica dos anos 90¹⁹, xerou sen dúbida unha tendencia expansiva das Administracións Públicas globalmente consideradas, circunstancia que levou consigo un incremento do gasto público total. Necesariamente, e como todo ciclo ou tendencia, coa contracción económica iniciada no ano 2008 tería que reformularse a capacidade de asunción do volume de gasto por parte do sector público, con respecto ao cal o punto de mira se dirixiu inexorablemente ás entidades integrantes da Administración Local.

2.1 O Informe da Comisión para a reforma das Administracións Públicas (CORA) e as medidas propostas no ámbito material dos recursos humanos

Desde a óptica práctica dos impactos xerados polo contexto social, económico e legal exposto, resulta moi ilustrativo o Informe da Comisión para a Reforma das Administracións Públicas (CORA) adscrito ao Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, a través da Secretaría de Estado de Administracións Públicas, aprobado polo Consello de Ministros o 21/06/2013²⁰, e que reflicte, ao longo das súas páxinas, unha serie de liñas estratéxicas das cales deriva a reorientación da política económica —relacionadas, sen lugar a dúbidas, coas políticas públicas en materia de contención de gasto nas Administracións Públicas contidas na lexislación analizada— que poden concretarse en:

- A consolidación fiscal, co obxectivo de acadar o regreso a unha senda sostible de débeda pública dirixida a recuperar a credibilidade da economía española, facilitar o acceso ao crédito, mellorar o saldo exterior e conseguir compatibilizar a política fiscal española coa pertenza a unha Unión Económica e Monetaria fortalecida.
- A reforma do sector financeiro, co fin de acadar unhas entidades sólidas e solventes con total acceso aos mercados financeiros e volver a canalizar o aforro cara o investimento produtivo.
- As reformas estruturais que acheguen flexibilidade e competencia, contribúan á contención das marxes e custos empresariais, melloren a calidade dos factores produtivos e faciliten a asignación de recursos cara os sectores máis competitivos. Entre elas, deben salientarse a reforma laboral, a reforma educativa e a Lei de Garantía de unidade de Mercado.

O citado Informe entende que a reforma da Administración Pública debe enmarcarse dentro dos eixes de reformas estruturais e de consolidación fiscal, posto que se trata dunha reforma estrutural, fundamental para o desenvolvemento económico, dado o papel da

18 Vid. artigos 140 a 143 CE en relación co contido da Lei 7/1985, de 2 de abril, e Real Decreto Lexislativo 781/1986, de 18 de abril.

19 Vid. causas e evolución das crises económicas en España no artigo “Crisis económicas y cambio institucional en España: de la gran Depresión a la crisis de 2008”. SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, M.A, e GARCÍA QUERO, F., en Documentos de trabajo de la Universidad de Granada, FEG-WP N.º 02/11, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

20 Pode consultarse o documento completo na web www.minhap.gob.es.

Administración na regulación da economía e da sociedade en xeral; enténdese que unha Administración sostible e moderna é unha base fundamental para o bo funcionamento dos mercados e constitúe un elemento clave para recuperar a confianza dos cidadáns nas institucións.

A reforma da Administración debe garantir que os servizos públicos se prestan da forma máis eficiente e ao menor custo posible: que se aproveitan todas as economías de escala, que non se producen duplicidades e que os procedementos son simples e estandarizados.

O obxectivo é o incremento da produtividade da Administración Pública (producción de servizos públicos por empregado) a través dunha racionalización do gasto, reducindo as partidas menos eficientes e eliminando as duplicidades. A tal efecto, resulta peza fundamental a análise da eficiencia do gasto público para detectar aquelas partidas e programas susceptibles de redución sen que se resinta o nivel de servizos públicos.

O Informe CORA 2013 efectúa unha análise en profundidade da xestión do gasto público, propoñendo supresións de órganos, eliminación de duplicidades, simplificación de procedementos e un maior control da utilización dos recursos desde unha perspectiva global.

Desde a concreta óptica dos concretos impactos nas actividades de planificación e xestión de recursos humanos, o Informe CORA contén no seu capítulo III unha serie de medidas de carácter xeral, entre as que se atopan:

- Implantación dun sistema de medición da produtividade e eficiencia, mediante a cultura da avaliación continua da eficiencia mediante métodos de avaliación homoxéneos.
- Establecemento de sistemas de control de xestión mediante a utilización de indicadores, de maneira que se xere a posibilidade de contrastar o grao de consecución dos obxectivos definidos e posibles desviacións sobre os mesmos.
- Revisión e simplificación normativa, incidindo no obxectivo do sistema de data en común de entrada en vigor (“common commencement dates”) seguindo as recomendacións da Comisión Europea para a mellora da produción e técnica normativas no ámbito europeo.
- Reforma do réxime xurídico das Administracións Públicas e do procedemento administrativo seguindo criterios de eficacia, axilidade, racionalización, simplificación e utilización de medios electrónicos.
- Elaboración de novos instrumentos normativos en materia de emprego público en desenvolvemento do EBEP²¹ e que afectará a materias tan relevantes como a carreira profesional, a avaliación do desempeño, ou a instrumentación de novas ferramentas de xestión de recursos humanos.
- Establecemento de pautas para a determinación do réxime xurídico do persoal que participa na prestación de servizos públicos, redefinindo o deslinde entre o exercicio

21 O Informe CORA 2013 sinala que se desenvolverá o EBEP no ámbito da AXE, pero non hai que esquecer que, nos aspectos de carácter non básico que non se desenvolvan polas comunidades autónomas no exercicio das súas competencias, será supletoriamente aplicable o preceptuado na normativa estatal de desenvolvemento, dada a ausencia de potestade lexislativa das entidades locais.

de potestades públicas que necesariamente deban ser desempeñadas por funcionarios públicos e aquelas outras tarefas ou funcións que, carecendo de tal condición de potestade, resulten susceptibles de ser desenvolvidas por persoal laboral, reconfigurando igualmente o marco de externalización potestativa de funcións, a fin de optimizar o capital humano ao servizo das Administracións Públicas.

- Reconfiguración dos elementos de ordenación de recursos humanos, mantendo como elementos estruturais os corpos e escalas e o concepto de posto de traballo, sobre o cal pivota o sistema de emprego público deseñado polo EBEP, pero procedendo á simplificación, racionalización e ordenación dos mesmos, establecendo paralelamente os mecanismos e ferramentas que permitan a articulación de sistemas de carreira horizontal (progresión profesional acadada dentro do posto de traballo), así como a flexibilidade e a mobilidade interdepartamental desde sectores excedentarios a outros deficitarios²². Especificamente prevese igualmente a nova definición da catalogación profesional do persoal laboral para a reorientación do mesmo.
- Reconsideración do persoal eventual, apostando por cambios normativos que concilien a peculiaridade de tal figura²³ coa utilización axeitada da mesma, así como co exercicio das funcións legalmente atribuídas (confianza e asesoramento especial) e o cumprimento de determinados requisitos de formación e titulación profesional.
- Mellora dos sistemas de información, actualizando e modernizando o concepto e funcionamento dos rexistros de persoal e do seu funcionamento e arquivo a través da utilización de medios electrónicos.
- Fomento da formación como factor relevante para o cambio e modernización administrativos, favorecendo a adquisición de coñecementos de áreas funcionais diferentes e introducindo elementos de innovación e modernización tecnolóxica na mesma.

Recentemente, a actualización do Informe CORA²⁴ correspondente ao ano 2014 —segundo o resultado dos traballos levados a cabo pola comisión de expertos designados ao efecto— fai balance das medidas adoptadas en materia de racionalización do sector público, transparencia e bo goberno, contención e reorientación de gastos e eficiencia na asignación de recursos públicos, que esperamos continúen coa súa aplicación práctica e a conseguinte avaliación e seguimento do cumprimento das melloras propostas.

2.2 A Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da administración local: breve análise xeral e modificacións operadas no dereito do emprego público local

Tras unha tramitación non exenta de polémica en canto á elaboración de numerosas versións, o 26 de xullo de 2013 o Consello de Ministros daba luz verde ao Anteproxecto de Lei de Racionalización e Sustentabilidade da Administración Local (ALRSAL) para a súa tramita-

22 Segundo o Informe, poderá afectar a postos de traballo incluídos nos subgrupos A1 e A2, C1 e C2 sen competencias específicas asignadas, nin reservas de funcións nin de postos de traballo.

23 Caracterizada fundamentalmente polo carácter discrecional do seu nomeamento e a temporalidade do mesmo.

24 Resumo executivo dispoñible na web http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/reforma_aapp.html xunto co informe completo.

ción parlamentaria ante as Cortes Xerais, despois de ser publicado o texto do Proxecto de Lei no Boletín Oficial das Cortes Xerais n.º 58-1, de 6 de setembro de 2013.

A inminencia na presentación dos plans nacionais de actuación ante as autoridades económicas e monetarias da Unión Europea —que demandaban activamente a realización de reformas legislativas tendentes á racionalización organizativa, estrutural e económica da Administración Local— e a finalización do ano 2013 —fixado como data tope para a aprobación da norma— desembocou na aprobación da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración Local.

A devandita norma, publicada no BOE de 30/12/2013 e vixente desde o 01/01/2014 (v. Disposición Final 6ª) constitúe, tras a reforma operada pola Lei 57/2003, de 16 de decembro, de Medidas para a Modernización do Goberno Local, o máis profundo cambio nas organizacións públicas locais desde os case 30 anos transcorridos desde a entrada en vigor da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local, nunha clara liña normativa tendente á reordenación competencial, á eficiencia na asignación de recursos públicos e á reestruturación da actividade administrativa no ámbito local.

A norma obxecto de análise ten como obxectivos fundamentais os seguintes:

- Clarificación das competencias municipais coa finalidade de evitar duplicidades entre Administracións Públicas: parte o lexislador do principio “unha Administración, unha competencia” contido na exposición de motivos da Lei, para apostar por unha necesaria redefinición do mapa competencial, que permita tanto evitar solapamentos entre as diferentes Administracións Públicas territoriais, como corrixir as disfuncións detectadas nas Facendas Locais.
- Racionalización da estrutura organizativa da Administración Local en base aos principios de eficiencia, estabilidade e sostenibilidade financeira, paralela á adecuación da política orzamentaria local ás esixencias da Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria e Sostenibilidade.
- Garantía dun control financeiro e orzamentario de maior rigor, reforzando a tal efecto a figura dos funcionarios con habilitación de carácter nacional e establecendo mecanismos de tutela financeira e control da xestión do gasto público por parte do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas.
- Favorecemento da iniciativa económica privada, a fin de evitar intervencións administrativas desproporcionadas.
- Reforzamento do papel das Deputacións Provinciais, Cabidos e Consellos insulares na coordinación do desenvolvemento e exercicio de competencias municipais en determinados municipios.
- Fomento da fusión voluntaria de municipios.
- Revisión do conxunto de entidades instrumentais que conforman o sector público local, a efectos de racionalización do mesmo desde as ópticas estrutural e retributiva.

- Implantación do concepto de “custo efectivo²⁵ do servizo” así como da obrigatoriedade da súa determinación, con remisión ao Ministerio de Facenda e Administracións Públicas para a súa publicación.

Polo que respecta ao réxime do emprego público local, a LRSAL contén unha serie de previsións que modifican o marco normativo vixente, consignando as previsións seguintes:

1. Modificacións no réxime dos funcionarios con habilitación de carácter nacional²⁶ (FHN): establécese a regulación legal do seu réxime xurídico, e realízase unha aposta polo reforzamento da función interventora nas Entidades Locais, determinando que será o goberno o competente para fixar as normas sobre procedementos de control, metodoloxía de aplicación, criterios de actuación, así como dereitos e deberes no desenvolvemento das devanditas funcións públicas. A tal efecto, contarase coa participación da Intervención Xeral da Administración do Estado.

Recupérase a favor do Estado a selección, formación e habilitación dos funcionarios con habilitación de carácter nacional, así como a potestade sancionadora nos casos das infraccións máis graves, coa intención de reforzar a imparcialidade e obxectividade no desempeño das funcións reservadas aos mesmos, garantindo a profesionalidade e a eficacia das funcións de control interno.

2. Réxime dos funcionarios ao servizo da Administración local: a lei contempla que os funcionarios ao servizo da Administración local se rexen, no non disposto na Lei, pola Lei 7/2007, de 12 de abril, do Estatuto Básico do Empregado Público, pola restante lexislación do Estado en materia de función pública, así como pola lexislación das Comunidades Autónomas, nos termos do artigo 149.1.18 da Constitución.

Resulta especialmente relevante a aposta do lexislador polo modelo funcional no configuración do vínculo xurídico entre a Administración Local e o seu persoal, ao prever que, con carácter xeral, os postos de traballo na Administración local e os seus Organismos Autónomos serán desempeñados por persoal funcionario²⁷, preceptuando expresamente que corresponde exclusivamente aos funcionarios de carreira ao servizo da Administración local o exercicio das funcións que impliquen a participación directa ou indirecta no exercicio das potestades públicas ou na salvaguardia dos intereses xerais²⁸; e determinando que será competencia de cada Corporación Local a selección dos funcionarios públicos ao servizo de cada unha delas, coa excepción dos funcionarios con habilitación de carácter nacional.

Igualmente contempla que son funcións públicas, cuxo cumprimento queda reservado a funcionarios de carreira, as que impliquen exercicio de autoridade, e en xeral, aquelas que en desenvolvemento da Lei, se reserven aos funcionarios para a mellor garantía da obxectividade, imparcialidade e independencia no exercicio da función,

25 Desenvolvido regulamentariamente na ORDE HAP/2075/2014, de 6 de novembro (BOE n.º 270, do venres 7 de novembro de 2014).

26 Recupérase de novo a terminoloxía “estatal” no canto de “nacional”.

27 Sobre o modelo de emprego público no sistema constitucional español, vid. a título ilustrativo a STC 99/1987, de 11 de xuño, na cal se sinala que xa a Constitución de 1978 opta por un modelo funcional, sendo a prestación de servizos en réxime laboral a excepción, establecendo a tal efecto os principios de reserva de Lei e da opción constitucional por un réxime estatutario preferente.

28 En lóxica correspondencia co establecido no artigo 9.2 do EBEP.



deixando aberta a posibilidade de efectuar atribución legal expresa *a posteriori* a favor dos funcionarios públicos²⁹ —atribución que, entendemos, deberá ser realizada a través de norma con rango de lei, en atención ao principio constitucional de reserva de lei—.

3. Nova configuración do réxime do persoal eventual ao servizo das entidades locais: recóllense por primeira vez límites ás dotacións de postos de traballo cuxa cobertura corresponda a persoal eventual nos Concellos, debendo axustarse a unha serie de límites cuantitativos en función do número de habitantes do municipio.

En caso ningún a entrada en vigor da lei poderá supoñer o incremento do número total de postos de traballo de persoal eventual do cadro de persoal das respectivas entidades locais respecto ao que dispoñían a 31 de decembro de 2012³⁰.

4. Persoal directivo profesional: recolle a LRSAL que o nomeamento dos coordinadores xerais e dos directores xerais, atendendo a criterios de competencia profesional e experiencia, deberá efectuarse entre funcionarios de carreira do Estado, das Comunidades Autónomas, das Entidades Locais ou con habilitación de carácter nacional que pertencen a corpos ou escalas clasificados no subgrupo A1, agás que o Regulamento Orgánico Municipal permita que, en atención ás características específicas das funcións de tales órganos directivos, o seu titular non reúna a devandita condición de funcionario³¹.

Esta previsión non afectaría aos nomeamentos efectuados con anterioridade á entrada en vigor da Lei, como sinala a Disposición transitoria Décima.

5. Transferencias obrigatorias de persoal: constitúe esta unha das cuestións máis discutidas da Lei, posto que tanto a Disposición adicional décimo quinta (Asunción polas Comunidades Autónomas das competencias relativas á educación) como a Disposición transitoria primeira (Asunción polas Comunidades Autónomas das competencias relativas á saúde) e a Disposición transitoria segunda (Asunción polas Comunidades Autónomas das competencias relativas a servizos sociais) contemplan o correspondente traspaso de medios económicos, materiais e persoais asociados á alteración do mapa competencial existente ata o momento, con carácter obrigatorio no suposto das competencias en materia educativa, e parece que en principio potestativa —aínda que se establece a obrigatoria racionalización e redimensionamento dos servizos correspondentes— no suposto das competencias en materia sanitaria e de servizos sociais.

29 Sobre o deslinde de funcións e atribución legal das mesmas entre os funcionarios públicos e o persoal laboral, vid. BOLTAINA BOSCH, X., en "El personal laboral de las Corporaciones Locales después del Estatuto Básico del empleado público". Editado pola Deputación Provincial de Barcelona, outubro de 2010. Depósito legal S.1251-2010.

30 "1. O número, características e retribucións do persoal eventual será determinado polo Pleno de cada Corporación, ao comezo do seu mandato. Estas determinacións só poderán modificarse con motivo da aprobación dos Orzamentos anuais.
2. O nomeamento e cesamento destes funcionarios é libre e corresponde ao Alcalde ou ao Presidente da entidade local correspondente. Cesan automaticamente en todo caso cando se produza o cesamento ou expire o mandato da autoridade á que presten a súa función de confianza ou asesoramento.
3. Os nomeamentos de funcionarios de emprego, o réxime das súas retribucións e a súa dedicación publicaranse no «Boletín Oficial» da Provincia e, no seu caso, no propio da Corporación."

31 A redacción aposta claramente pola reserva a favor dos corpos superiores da Administración, dotados necesariamente de titulación superior, para o exercicio de tales responsabilidades.

Contémplanse uns prazos máximos desde a entrada en vigor da Lei para que as Comunidades Autónomas asuman, de forma progresiva, a xestión dos servizos asociados ás competencias indicadas.

A devandita previsión constituíu unha das cuestións máis controvertidas da norma en canto á xestión de recursos humanos nas entidades locais, que, como analizaremos ao longo do presente relatorio, os diferentes lexisladores autonómicos intentaron acoutar, definir, calendarizar e mesmo diferir a través do exercicio das competencias autonómicas na materia, o cal sen lugar a dúbidas resulta, *a priori*, susceptible de xerar conflitos de competencias co lexislador estatal.

6. Límites ao incremento das retribucións do persoal ao servizo da Administración Local: outro dos puntos máis controvertidos da Lei atópase no artigo 75 bis, apartado 4, por canto se sinala expresamente que:

“No marco do establecido na Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidade Orzamentaria e Sostenibilidade Financeira, e no artigo. 93.2 desta Lei, as Leis anuais de Orzamentos Xerais do Estado poderán establecer un límite máximo e mínimo total que por todos os conceptos retributivos poida percibir o persoal ao servizo das entidades locais e entidades delas dependentes en función do grupo profesional dos funcionarios públicos ou equivalente do persoal laboral, así como doutros factores que se poidan determinar nas Leis de Orzamentos Xerais do Estado de cada ano.”

Este precepto adiantaba unha dobre intención do lexislador en materia retributiva:

- A limitación das retribucións dos empregados públicos locais, dentro duns topes máximos e mínimos a definir anualmente polas correspondentes Leis de Orzamentos Xerais do Estado, os cales entendemos que, en todo caso, deberían considerar as dimensións, peculiaridades dos municipios en cuestión, así como os factores asociados ao complemento específico en cada Administración Pública, debido a que os mesmos poden ser moi variables —e mesmo dispares— en función da organización.
- A homoxeneización retributiva do colectivo funcional, xunto coa acoutación conceptual do termo “retribución”, ao establecer a posibilidade de limitación das contías a percibir por todos os conceptos —o cal permite deducir que a devandita limitación afectaría ás remuneracións retributivos en concepto de gratificacións por servizos extraordinarios e de produtividade, é dicir, ás retribucións complementarias non fixas nin periódicas—.

O devandito intento do lexislador leva consigo unha seria dificultade de índole social na súa materialización práctica, xa que, aínda que non pode obviarse a ausencia de homoxeneidade no ámbito retributivo existente entre o colectivo de funcionarios da Administración Local (tanto entre aqueles con habilitación de carácter nacional como entre os restantes funcionarios locais) non debe descoirdarse tampouco a conflictividade que entre os axentes sociais xerará o debido —e sempre incuestionable en canto á súa procedencia— cumprimento da Lei neste aspecto.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

O proxecto de Lei de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2015, actualmente en fase de tramitación parlamentaria —anteproxecto aprobado polo Consello de Ministros do venres 26.09.2014 e proxecto de lei sometido a ditame das Cortes o mércores 12.11.2014— non contempla na súa redacción tal posibilidade.

As súas notas fundamentais indican un posible incremento da taxa de reposición de efectivos, unha posible reconsideración dos servizos e sectores prioritarios susceptibles de reforzamento con efectivos de novo ingreso, e a posibilidade de recuperar o importe percibido entre o 01/06/2012 e o 14/07/2012 en concepto de paga extraordinaria correspondente ao mes de decembro do devandito ano³²; non contemplando, porén, previsión específica ningunha para os supostos fácticos existentes naquelas entidades locais que, baixo as premisas da *“solidariedade co colectivo funcional”* ou *“a necesaria dinamización do comercio local”* acordaron o aboamento de importes practicamente equivalentes á paga extraordinaria de decembro do 2012 en concepto de incentivos ao rendemento, produtividade e/ou gratificacións por servizos especiais e extraordinarios³³, derivada das elevadas cargas de traballo concorrentes, sorprendentemente, no mes de decembro de 2012.

Algúns dos devanditos aboamentos foron obxecto de fiscalización por parte de Xulgados e Tribunais, declarando a nulidade dos actos e acordos adoptados en manifesto fraude de lei³⁴, sen prexuízo do cal non consta a execución efectiva das mesmas, o cal en nada contribúe nin á eficiente xestión dos recursos públicos no ámbito dun Estado de Dereito, nin á toma de conciencia polas partes lexitimadas para a negociación colectiva de que non todo vale para xustificar o incumprimento da Lei nin a insumisión expresa ás regras constitucionais propias dun Estado de Dereito.

En idéntico sentido, formúlase como interrogante que sucederá con aquelas entidades locais que, despois de aboar tales contías nos indicados conceptos, efectúen en xaneiro de 2015 a devolución do importe do 25% da devandita paga ao abeiro das previsións da futura LPXE 2015, dado que se estaría a aboar dobremente o mesmo concepto.

2.3 Impacto no exercicio das competencias municipais: o novo marco legal de carácter básico e as solucións achegadas polo lexislador autonómico de desenvolvemento da LRSAL na Comunidade Autónoma de Galicia

Polo que respecta ao impacto no exercicio das competencias municipais derivado do novo marco legal de carácter básico e as solucións achegadas polo lexislador autonómico de desenvolvemento da LRSAL, veremos como exemplo o caso de Galicia.

A Comunidade Autónoma de Galicia ten atribuída a competencia exclusiva en materia de réxime local, de acordo co artigo 27 do seu Estatuto de Autonomía, así como —conforme ao establecido no seu artigo 49— a tutela financeira sobre os entes locais, respectando a

32 En resposta ás numerosas resolucións xudiciais firmes existentes.

33 Noticias publicadas o 04.07.2014 na web www.crtvg.es e en www.noticiasgalicia.com.

34 Vid. por todas a Sentenza do TSX de Galicia 448/2014, de 2 de xullo, ditada no recurso de apelación 175/2014 (Relator Ilmo. Sr. D. José Ramón Chaves García) sumamente relevante tanto pola realidade dos feitos declarados probados como polo ilustrativo da súa fundamentación xurídica.

autonomía que a estes lles recoñecen os artigos 140 e 142 da Constitución e de conformidade co artigo 27.2 do indicado Estatuto.

Adicionalmente ao anterior, non debe obviarse a existencia dun Acordo de cooperación asinado o 20 de xaneiro de 2006 entre a Xunta de Galicia e a Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP) polo que se establece o contido do Pacto local que rexerá na Comunidade Autónoma de Galicia.

O devandito Pacto local recoñece a posibilidade de asunción de competencias polo nivel local atendendo aos principios de subsidiariedade e eficacia, dado o seu carácter de Administración máis próxima á cidadanía, e expresa o obxectivo primordial de dar cumprimento aos principios de igualdade e solidariedade para acadar que os cidadáns poidan ter idénticas prestacións con independencia do seu lugar de residencia, ao obxecto de acadar unha cohesión entre todos e en todos os ámbitos.

O pacto recoñece tamén a singularidade específica da Administración local galega, relacionada co feito de contar con máis da metade dos núcleos de poboación do Estado, que na práctica se traduce en asentamentos poboacionais que condicionan directamente a súa xestión cotiá e os diversos labores a desenvolver.

A través da Lei 5/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013³⁵, de 27 de decembro, en Galicia o lexislador autonómico —consciente do forte impacto da nova lei no exercicio das competencias municipais e na prestación de servizos— optou pola *pax municipal* no que respecta ao exercicio das denominadas “competencias impropias”, establecendo expresamente a continuidade na prestación dos servizos que se tivesen vido prestando con anterioridade.

Deste modo, o exercicio de competencias das entidades locais distintas das propias e das atribuídas por delegación foi regulado na norma³⁶ establecendo o sistema seguinte:

- O exercicio de novas competencias polas entidades locais que foran distintas das atribuídas como propias pola lexislación, e cuxo exercicio non se atopase delegado, só será posible cando concorran simultaneamente dous requisitos legais:
- non se poña en risco a sustentabilidade financeira do conxunto da Facenda municipal, de acordo cos requirimentos da lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira,
- non se incorra nun suposto de execución simultánea do mesmo servizo público con outra Administración pública.

A efectos do anterior, o lexislador indica que se entenderá por exercicio de novas competencias os procedementos que se inicien para o establecemento de servizos de nova planta, de conformidade co artigo 297.2 da Lei 5/1997, de 22 de xullo, da Administración Local de Galicia, así como a modificación dos servizos xa establecidos para a realización de novas actividades prestacionais, cando non constitúan desenvolvemento, execución ou non tendan

35 Vixente desde o pasado 31/05/2014.

36 Vid. artigo 3 Lei 5/2014, de 27 de maio.

á consecución dos fins das competencias atribuídas como propias ou das competencias que se exerzan por delegación.

Tamén será considerado como exercicio de novas competencias o exercicio da actividade de fomento polas entidades locais mediante o establecemento de subvencións cando non constitúan desenvolvemento, execución ou non tendan á consecución dos fins das competencias atribuídas como propias ou das competencias que se exerzan por delegación.

- A norma establece igualmente que non se entenderá como exercicio de novas competencias:
 - a) A continuidade na prestación dos servizos xa establecidos.
 - b) A continuidade da actividade de fomento xa establecida en exercicios anteriores, así como a realización de novas actuacións de fomento que foran xa establecidas nos proxectos de establecemento de servizos obxecto dos informes de inexistencia de duplicidades e sostenibilidade financeira previstos nesta lei.
 - c) A modificación da regulamentación dos servizos, das súas modalidades de prestación ou da situación, deberes e dereitos das persoas usuarias de acordó co artigo 297 da Lei 5/1997, cando non levara consigo a realización de novas actividades prestacionais polos servizos xa establecidos ou, aínda que as levara consigo, non supuxesen unha modificación substancial das condicións de prestación do servizo, da realización da actividade ou do seu financiamento, de acordo co establecido nesta lei, ou ben o seu exercicio non supuxese a asunción de novas obrigas financeiras para a entidade local de acordo coa memoria económica xustificativa que deberá incluírse no expediente.
 - d) A concorrència a convocatorias de subvencións ou axudas, así como a formalización de convenios de colaboración de concesión de subvencións, para que as entidades locais realicen con carácter conxuntural actividades de información, de asesoramento, de orientación, de mellora da empregabilidade e formativas, e outras actividades que non supoñan a creación de novos servizos municipais de acordo co artigo 297 da Lei 5/1997. Tampouco se entenderá como exercicio de novas competencias a realización das actividades citadas unha vez obtida a subvención.
 - e) As obras, servizos, axudas, adquisicións ou subministros de emerxencia, a causa de acontecementos catastróficos, situacións que supoñan grave perigo ou necesidades que afecten directamente á seguridade pública.
 - f) A colaboración entre administracións entendida como o traballo en común para a solución daqueles problemas, tamén comúns, que puidesen formularse máis alá do concreto reparto competencial nos distintos sectores da acción pública, de acordo co artigo 193.2 da Lei 5/1997.
 - g) O auxilio administrativo, de acordo co disposto no artigo 193.4 da Lei 5/1997.
 - h) Os premios que se outorguen sen solicitude previa do beneficiario.

- A norma autonómica contempla tamén o procedemento para o exercicio de novas competencias, contemplando que con carácter previo ao inicio no exercicio das mesmas, serán preceptivos os informes previos seguintes:
 - Informe da Administración competente por razón da materia en que se sinala a inexistencia de duplicidades.
 - Informe da Consellería de Facenda da Administración da Comunidade Autónoma de Galicia, como titular da competencia de tutela financeira sobre as entidades locais galegas, sobre a sostenibilidade financeira das novas competencias.
 - Cando a Administración competente por razón da materia sexa a Administración da Comunidade Autónoma de Galicia, o informe sobre a inexistencia de duplicidades será emitido pola consellería competente en materia de administración local, previa consulta á consellería competente por razón da materia.
 - Igualmente, establécese a obriga de inclusión dunha memoria na cal xustifique a persoa titular da presidencia da corporación o interese da entidade local na intervención nas materias de que se trate, por afectar directamente ao círculo dos seus intereses, a capacidade de xestión da entidade local en relación coa forma concreta prevista da prestación do servizo ou a realización da actividade.
 - Na devandita memoria deberase consignar a relación das prestacións e actividades previstas en aplicación dos principios de descentralización, proximidade, eficacia e eficiencia, e a estrita suxeición á normativa de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira, debendo facer referencia ás características proxectadas da actividade pública de que se trate, ao réxime xurídico previsto para o servizo, ao alcance das prestacións previstas en favor da cidadanía e á proxectada regulación dos aspectos de carácter xurídico, económico e administrativo relativos á prestación do servizo.
 - Nos supostos de exercicio da actividade de fomento polas entidades locais mediante o establecemento de subvencións, os informes previos previstos terán que emitirse con carácter previo ao establecemento das subvencións, sobre o plan estratéxico regulado no artigo 5 da Lei 9/2007, de 13 de xuño, de subvencións de Galicia, no que as entidades locais deberán concretar os obxectivos e efectos que se pretenden coa súa aplicación, o prazo necesario para a súa consecución, os custos previsibles e as súas fontes de financiamento.

Como se observa, a solución normativa exposta permite *de facto* a continuidade no exercicio de competencias e na prestación de servizos realizados, respectivamente, con anterioridade ás medidas de racionalización do sector público establecidas na LRSAL. Formulouse o debate da constitucionalidade da norma, toda vez que a regulación efectuada no exercicio de competencias de desenvolvemento polo lexislador autonómico parece colisionar co restritivo marco legal de carácter básico ditado polo lexislador estatal, en atención á competencia exclusiva que a Constitución de 1978 lle atribúe ao efecto³⁷.

37 Vid. artigo 149.1.18ª (establecemento das bases do réxime xurídico das Administracións Públicas).



Sobre este punto, debe lembrarse que, con independencia das competencias legislativas de que dispoñen as comunidades autónomas respecto das entidades locais situadas no seu ámbito territorial, o artigo 2.2 da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local, parece priorizar ao Estado na competencia para a regulación legal das competencias locais, ao sinalar que:

“As leis básicas do Estado previstas constitucionalmente deberán determinar as competencias que elas mesmas atribúan ou que, en todo caso, deban corresponder aos Entes locais nas materias que regulen”.

Parágrafo do precepto que foi declarado constitucional pola Sentenza do Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 decembro, sempre que se interprete, sinala ao efecto parte da doutrina especializada, no sentido fixado no seu Fundamento Xurídico 3^o³⁸.

Será en última instancia o propio Tribunal Constitucional o que clarifique este tema, resolvendo os numerosos recursos que a través do procedemento especial de conflito en defensa da autonomía local presentaron diversos concellos de todo o territorio nacional.

2.4 Impacto na xestión económica e orzamentaria dos gastos de personal nas entidades locais: criterios de xestión interna no ámbito do Concello de Vigo

O marco legal obxecto de análise no presente artigo esixe, ao noso xuízo, un importante labor por parte do xestor de recursos humanos, orientada cara a maximización dos efectivos dispoñibles e ao exercicio restritivo de competencias municipais distintas ás propias e ás que se exerzan por delegación.

Mecanismos de flexibilización organizativa e funcional dos efectivos ao servizo do sector público legalmente previstos, como a reasignación de efectivos, a articulación de convocatorias internas para provisión de postos de traballo vacantes con periodicidade anual ou a mobilidade interdepartamental, deberían ser tidos en conta con maior frecuencia, ao obxecto de dotar de continuidade aos servizos públicos existentes, sen que se produza un incremento innecesario dos gastos en materia de persoal.

En idéntico sentido e horizonte, o deseño e desenvolvemento de plans de formación e de carreira profesional dentro da organización proporcionan resultados moi positivos, dado que logran conciliar o elemento subxectivo do interese do efectivo pola súa capacitación profesional e pola adquisición de novos coñecementos e competencias, co interese da propia organización na transferencia do coñecemento adquirido á mesma, —xerando así un *feedback* sumamente favorable— así como na disposición de efectivos actualizados e formados, permitindo mesmo a reorientación profesional e recolocación en áreas ou sectores prioritarios con efectivos procedentes de áreas funcionais distintas.

Esta ferramenta permite tamén que o efectivo non se estanque na progresión profesional acadada, e continúe mellorando os seus coñecementos e capacidades (“*know how*” da or-

38 Vid. ALMONACID LAMELAS, V. en “El escenario competencial tras la LRSAL: problemas —y posibles soluciones— del nuevo sistema de determinación de los servicios públicos municipales”. Revista de Derecho Local, febreiro de 2014.

ganización) evitando así a sempre indesexable desmotivación dos efectivos públicos³⁹, que no actual contexto deben estar, máis que nunca, en primeira liña de actuación no ámbito público, servindo con obxectividade e imparcialidade ao interese xeral e aos cidadáns no desenvolvemento das súas funcións.

Nos últimos anos, as restricións á incorporación de efectivos de novo ingreso imposta polo lexislador orzamentario nas sucesivas leis de orzamentos xerais do Estado provocou que servizos tan fundamentais como a xestión dos cemiterios municipais ou a prestación dos servizos sociais estean *de facto* soportando os peores momentos da súa historia, ao non considerar o lexislador como sectores prioritarios nas entidades locais máis que aos Corpos de Policía Local, os Servizos de Extinción de Incendios e os “corpos destinados ao control da legalidade e eficiencia na asignación dos recursos públicos”; neste último caso, e dado que se trata dun concepto xurídico indeterminado, corresponderá a cada Administración Pública a determinación dos mesmos.

A título ilustrativo da aplicación práctica dos contidos das normas de racionalización dos gastos de persoal, poremos o caso do Concello de Vigo, o cal procedeu á adopción, por parte do órgano municipal competente⁴⁰, do correspondente acordo determinando a tipoloxía de prazas susceptibles de enmarcarse no indicado concepto xurídico indeterminado contemplado na Lei 22/2013, de 23 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2014, e que se concretan en:

- Funcionarios/as con habilitación de carácter nacional (Subescalas de Secretaría, Intervención-Tesourería e Secretaría-Intervención).
- Técnicos de Administración Xeral (ramas xurídica e económica).
- Técnicos de Administración Especial (Economistas, Letrados, Asesores Xurídicos)
- Técnicos medios de xestión.
- Técnicos medios de relacións laborais.
- Técnicos medios de servizos económicos.

A LPXE 2013 continúa coa senda da austeridad e contención de gasto público en materia de persoal na cal, como apuntamos, veu camiñando o lexislador nos últimos 4 anos.

Fundamentalmente, conserva esta norma unha clara tendencia cara a necesaria racionalización dos gastos de persoal e a limitación á hora da incorporación de novos efectivos ao servizo do sector público; tendencia que se materializa nos aspectos seguintes:

Límites á incorporación de persoal de novo ingreso:

Establece a lei que ao longo do ano 2014 non se procederá á incorporación de novo persoal, agás o que poida derivarse da execución de procesos selectivos correspondentes a Ofertas de Emprego Público de exercicios anteriores.

39 Sería moi positivo neste aspecto que o lexislador estatal aprobase o sistema de carreira horizontal previsto no artigo 17 da Lei 7/2007, de 12 de abril, do Estatuto Básico do Empregado Público, pendente á data de desenvolvemento normativo.

40 Xunta de Goberno Local, ex artigo 127.1, apartados g) e h) da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das bases do réxime local.

A devandita limitación alcanza ás prazas incursas nos procesos de consolidación de emprego previstos na disposición transitoria cuarta do Estatuto Básico do Emprego Público.

Respectando, en todo caso, as dispoñibilidades orzamentarias do Capítulo I dos correspondentes orzamentos de gastos, a limitación contida no apartado anterior non será de aplicación, no ámbito da Administración Local, aos seguintes sectores, nos que a taxa de reposición se fixará ata un máximo do 10 por cento:

- a) Prazas enmarcadas nos corpos de Policía Local.
- b) Prazas enmarcadas nas funcións relativas ao control da asignación eficiente dos recursos públicos; nas funcións de asesoramento xurídico e na xestión dos recursos públicos.
- c) Prazas correspondentes ao persoal dos servizos de prevención e extinción de incendios.

No suposto das prazas correspondentes ao persoal da policía local e persoal dos servizos de extinción de incendios e salvamento, poderase acadar o cen por cento da taxa de reposición de efectivos, sempre que se trate de Entidades locais que cumpran ou non superen os límites que fixe a lexislación reguladora das Facendas locais ou, no seu caso, as Leis de Orzamentos Xerais do Estado, en materia de autorización de operacións de endebedamento.

Ademais, deberán cumprir o principio de estabilidade a que se refire o artigo 11.4 da Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria e Sostenibilidade Financeira, tanto na liquidación do orzamento do exercicio inmediato anterior como no orzamento vixente.

En relación con este último, os respectivos Plenos das Entidades locais deberán aprobar un plan económico financeiro no que se inclúa a medida á que se refire a presente norma e se poña de manifesto que, igualmente, se dá cumprimento ao citado principio de estabilidade orzamentaria, o cal deberá ser acreditado ante o Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, previamente á aprobación da convocatoria de prazas.

Procedemento de cálculo da taxa de reposición de efectivos:

A LPXE 2014 establece que para calcular a taxa de reposición de efectivos, a porcentaxe máxima a que se refire o apartado anterior aplicarase sobre a diferenza resultante entre o número de empregados fixos que, durante o exercicio orzamentario de 2013, deixaron de prestar servizos en cada un dos sectores, ámbitos, corpos ou categorías, previstos no apartado anterior e o número de empregados fixos que se tivesen incorporado nos mesmos no referido exercicio, por calquera causa, agás os procedentes de ofertas de emprego público, ou reingresado desde situacións que non leven consigo a reserva de postos de traballo.

A estes efectos, computaranse os cesamentos na prestación de servizos por xubilación, retiro, falecemento, renuncia, declaración en situación de excedencia sen reserva de posto de traballo, perda da condición de funcionario de carreira ou a extinción do contrato de traballo ou en calquera outra situación administrativa que non supoña a reserva de posto de traballo ou a percepción de retribucións con cargo á Administración na que se cesa.

Non computarán dentro do límite máximo de prazas derivado da taxa de reposición de efectivos, aquelas prazas que se convoquen para a súa provisión mediante procesos de promoción interna⁴¹.

Alzamento da interdicción legal de realización de achegas a plans de pensións e seguros colectivos que cubran a continxencia de xubilación en determinadas circunstancias:

Segundo o establecido no artigo 21, durante o exercicio 2014, as Administracións, entidades e sociedades a que se refire o apartado Un do mesmo poderán realizar achegas a plans de pensións de emprego ou contratos de seguro colectivos que inclúan a cobertura da continxencia de xubilación, sempre que non se produza incremento da masa salarial da administración de referencia e sempre que os citados plans ou contratos de seguro tivesen sido subscritos con anterioridade ao 31 de decembro de 2011.

No presente suposto, e desde unha perspectiva práctica, en numerosas entidades locais que dispoñían de plans de previsión social dos seus empregados/as públicos —derivada xeralmente da negociación colectiva— xerouse o problema de que a eliminación das dotacións orzamentarias destinadas ao efecto no Capítulo I durante o exercicio económico 2013 impediu a recuperación do sistema de achegas aos devanditos plans, toda vez que a consignación ex novo de contías orzamentarias destinadas a tal finalidade tras ter sido eliminadas dos Orzamentos Locais podería supoñer a vulneración dos principios establecidos na Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria e Sostenibilidade Financeira.

Limitacións legais ao incremento das retribucións do persoal ao servizo do sector público:

Mantén a Lei, na liña dos anteriores exercicios económicos, a interdicción legal do incremento das retribucións do persoal ao servizo do sector público, tanto dos funcionarios públicos como do persoal laboral, conservando, iso sí, a remuneración legal e conseguinte dereito á percepción de dúas pagas extraordinarias ao ano, a percibir nos meses de decembro e xuño de cada ano.

Limitacións á incorporación de persoal funcionario interino ou laboral temporal:

Neste caso, o lexislador supedita a posibilidade do recurso aos devanditos nomeamentos á previa determinación dos sectores e servizos que se consideren prioritarios dentro de cada organización.

Como exemplo práctico da realidade cotiá no marco das actividades de planificación e xestión de recursos humanos, o Concello de Vigo, en prol de garantir a legalidade dos nomeamentos do devandito personal de carácter non permanente, procedeu a acordar expresamente, por parte do órgano municipal competente, a determinación de sectores e servizos prioritarios a través dunha serie de instrucións ou criterios internos de xestión.

O devandito instrumento responde a unha serie de obxectivos na xestión de recursos humanos que se concretan en:

- Consecución da máxima eficiencia na prestación dos servizos públicos.

⁴¹ Por primeira vez a LPXE precisa e aclara a inclusión da promoción interna no cálculo da taxa de reposición de efectivos, aspecto que sen dúbida xerara gran controversia na aprobación e xestión das ofertas de emprego público nas entidades locais. Tal previsión mantense no proxecto de LPXE para o exercicio económico 2015.



- Determinación de sectores prioritarios dentro da organización: atendendo aos criterios legais contemplados na LRSAL, ao sistema de exercicio de competencias propias contemplado na Lei galega 5/2014, de 27 de maio, e ás potestades públicas de planificación e autoorganización legalmente atribuídas ás entidades locais polo artigo 4 da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases do Réxime Local.
- Contención de gastos en materia de persoal e asignación eficiente dos recursos públicos: ao contemplar medidas reguladoras e límites máximos tanto ás dotacións orzamentarias como á xestión das mesmas.
- Cumprimento do marco legal vixente desde as ópticas da publicidade e a transparencia

Tales sectores de carácter prevalente categorizáronse en:

- Servizos cuxo ámbito funcional se corresponde coa listaxe de competencias propias dos concellos, contemplado na nova redacción do artigo 25.2 da Lei 7/1985, de 2 de abril, tras a modificación operada pola Lei 27/2013, de 27 de decembro.
- Servizos que incidan directamente dentro do ámbito dos servizos obrigatorios contemplados no artigo 26 da Lei 7/1985, de 2 de abril, tras a modificación operada pola Lei 27/2013, de 27 de decembro.
- Fóra da listaxe competencial contemplada na lei, e dentro do actual marco legal de restrición no exercicio das competencias municipais, establécese expresamente que unicamente poderán ser reforzados aqueles servizos internos ou centrais, de carácter transversal, cuxa actividade permanente resulte imprescindible para o axeitado funcionamento interno dos órganos de goberno, xestión económica e tributaria municipal, tecnoloxías da información e comunicación (TICs); exercicio de funcións reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional e/ou órganos directivos municipais, determinados expresa e taxativamente no texto literal do acordo.
- O recurso ao persoal funcionario interino —ou, de ser o caso, laboral temporal— realizarase unicamente en casos excepcionais e para cubrir necesidades urxentes e inaprazables, restrinxíndose aos sectores, funcións e categorías profesionais indicados anteriormente como prioritarios ou que afecten ao funcionamento dos servizos públicos esenciais. O nomeamento do devandito persoal deberá conter, inexcusablemente, a necesaria xustificación do responsable do servizo ou unidade solicitante, xunto coa análise de grao de incidencia no Capítulo I de gastos dos correspondentes Orzamentos Municipais.
- Os criterios de xestión interna adoptados contemplan a posibilidade de determinación doutros sectores ou servizos de carácter prioritario dentro da organización municipal, sempre en tanto as Administracións Públicas competentes —previa a tramitación legal que proceda— autoricen o exercicio de competencias distintas das propias ou o exercicio de competencias delegadas, nos termos do previsto no marco legal vixente e sempre que se acredite o cumprimento dos requisitos previstos neste.
- Polo que respecta ao exercicio de competencias distintas das propias e das delegadas, a Instrución 1/2014, da Intervención Xeral Municipal do Concello de Vigo, recolle a

aplicación do disposto no artigo 3.3 da Lei 5/2014, de 27 de maio, que dispón que non se entenderá como exercicio de novas competencias:

- a) A continuidade na prestación dos servizos xa establecidos.
- b) A continuidade da actividade de fomento xa establecida en exercicios anteriores.
- c) A modificación da regulamentación dos servizos ou das súas modalidades cando non leve consigo a realización de novas actividades prestacionais.

Deste xeito, a seguridade xurídica na motivación da necesidade de incorporación temporal de novos efectivos goza dunha garantía fundamental, como é a previa identificación e detección de necesidades e prioridades, en resposta ao establecido polo lexislador orzamentario, e en prol a acadar a máxima eficiencia na xestión dos recursos públicos dentro dun contexto de necesaria restrición.

Non obstante o anterior, sería moito máis garantista o establecemento dunha regulación detallada sobre estes aspectos por parte do lexislador estatal nas correspondentes Leis de Orzamentos Xerais do Estado para cada exercicio económico, co obxectivo de establecer, de acordo co principio de eficiencia, as oportunas prioridades na xestión dos recursos públicos, así como de homoxeneizar criterios para o ámbito da sempre esquecida Administración Local.

3 Conclusións

Ao longo do presente artigo debullamos os motivos que xeraron a crise económica no ámbito europeo, cuxa profunda incidencia no sector público a nivel xeral —e especialmente no ámbito local— continúa á data actual, marcando e acoutando a actuación do lexislador cara a necesaria racionalización das Administracións Públicas.

Nun contexto no cal a sociedade civil demanda coa máxima urxencia unha total reforma das dinámicas de funcionamento dos xestores públicos, aparellada á profesionalización do persoal eventual, á garantía da obxectividade e imparcialidade dos empregados públicos, e ao establecemento e implantación definitivos dunha serie importante de principios éticos na xestión pública, entendemos que constitúe un punto de partida esencial a mellora na xestión dos recursos humanos, tanto desde unha óptica estratéxica —que permita obter máis rendemento e profesionalidade con menos efectivos, así como formar na cultura da mellora persoal e profesional continua do empregado/a, acadando tamén a súa satisfacción na prestación do servizo e no desenvolvemento do seu traballo diario— como desde a óptica da xestión cotiá —mellorando os sistemas de mobilidade interdepartamental e implantando a cultura da simplificación administrativa, da avaliación e esixencia do rendemento profesional, e da definición de obxectivos realistas, que permitan evitar a crenza de que con máis efectivos seremos máis eficientes—.

En idéntico sentido, resulta imprescindible que os axentes sociais tomen conciencia da necesidade de profesionalización dos seus representantes no actual contexto, na súa condición de empregados públicos, co fin de que o axuste dos procedementos de negociación colectiva se realice de maneira acorde aos principios establecidos no marco legal definido polo EBEP, e se produza a tan necesaria reorientación da interlocución social, realizando a

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

mesma desde unha perspectiva de colaboración en lugar da histórica e tradicional confrontación concorrente neste ámbito.

O ámbito local constitúe un excelente campo de traballo no que desenvolver a actividade administrativa diaria co horizonte do cambio cultural interno que toda organización pública necesita —máis aínda, se cabe, na actual situación— para lembrar, cada día, a misión e finalidade da mesma: o servizo á sociedade con plena obxectividade e sometemento á Lei e ao Dereito, desde o marco constitucional do Estado social e democrático de Dereito no cal temos a fortuna de vivir.

4 Bibliografía

BOLTAINA BOSCH, X., en “El personal laboral de las Corporaciones Locales después del Estatuto Básico del empleado público”. Editado pola Deputación Provincial de Barcelona, outubro de 2010. Depósito legal S.1251-2010.

SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, M.A, e GARCÍA QUERO, F., en “Crisis económicas y cambio institucional en España: de la gran Depresión a la crisis de 2008”. Documentos de trabajo de la Universidad de Granada, FEG-WP N.º 02/11, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

ALMONACID LAMELAS, V. en “El escenario competencial tras la LRSAL: problemas —y posibles soluciones— del nuevo sistema de determinación de los servicios públicos municipales”. Revista de Derecho Local, febreiro de 2014.

ORTEGA, E. e PEÑALOSA, J., en “Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM”. Documentos ocasionales. N.º 1201. Banco de España. Eurosistema.

Informe trimestral de la economía española. Boletín Económico del Banco de España, Xaneiro 2014.

PARADA VÁZQUEZ, R., en “Derecho del empleo público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público”. Editorial Marcial Pons, Madrid, 2007.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., en “Competencias municipales “distintas de las propias”: algunas pautas interpretativas ante un problema complejo”. INAP, “La Administración al día”, estudios y comentarios. Data: 20/03/2014.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., en “Impacto del anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local sobre la “cartera de servicios”, la organización y el empleo público de los entes locales (afectación a las plantillas)”. Relatorio presentado no Seminario sobre relaciones colectivas organizado por la Federación de Municipios de Cataluña, Barcelona, 29 de novembro de 2012 (www.cemical.diba.cat).

MORENO SERRANO, B., no CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS: “Las 10 claves de la reforma local”, Editorial LA LEY, grupo WOLTERS KLUVERT (www.revistas.laley.es).

“Guía práctica sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Fundación Democracia y Gobierno Local. Febreiro de 2014 (www.gobierno-local.org).

Documentación sobre a Estratexia Europa 2020 e actuacións no ámbito da Unión Europea dispoñible en:

http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm y

http://ec.europa.eu/spain/index_es.htm

Documentación sobre a Comisión para a Reforma das Administracións Públicas (CORA) dispoñible en

http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/reforma_aapp.html

Documentación relativa ao proxecto de lei de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2015 dispoñible en www.congreso.es

Textos legais dispoñibles na web www.boe.es

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate