

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

Jefa del Servicio de Recursos Humanos  
Ayuntamiento 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 16<sup>th</sup>.*

*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 El marco legal de excepcionalidad en el período 2010-2014 para el ámbito del sector público local. 1.2 La coyuntura económica y financiera de la UE y las perspectivas de recuperación económica en el ámbito de la Eurozona. 2 Balance de los impactos generados en el ámbito del empleo público. 2.1 El Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA): medidas propuestas en el ámbito material de los recursos humanos. 2.2 La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local: breve análisis general y modificaciones operadas en el derecho del empleo público local. 2.3 Impacto en el ejercicio de las competencias municipales: el nuevo marco legal de carácter básico y las soluciones aportadas por el legislador autonómico de desarrollo de la LRSAL en la Comunidad Autónoma de Galicia. 2.4 Impacto en la gestión económica y presupuestaria de los gastos de personal en las entidades locales: criterios de gestión interna en el ámbito del Ayuntamiento de Vigo. 3 Conclusiones. 4 Bibliografía.*

## 1 Introducción

### 1.1 El marco legal de excepcionalidad en el período 2010-2014 para el ámbito del sector público local

El marco legal del Derecho del Empleo Público ha experimentado en el último cuatrienio una serie de modificaciones de carácter excepcional, hasta el momento inesperadas y que pueden definirse, sin lugar a dudas, como extraordinarias, tanto desde la perspectiva del contexto histórico, social y económico en que han sido dictadas, como desde la ausencia de precedentes inmediatos en la historia reciente de la producción normativa existente en nuestro sistema constitucional y en el seno de un Estado social y democrático de Derecho.

Era en el año 2008 cuando se iniciaba un período de desaceleración económica en varios Estados de la zona euro (España, Italia, Grecia, Irlanda y Portugal) el cual derivó en una profunda crisis económica y monetaria en el ámbito de la Unión Europea, y cuya contextualización y análisis resultan esenciales para conocer los motivos del legislador en la elaboración de un marco legal sin precedente cercano conocido.

La implantación efectiva del mercado único europeo y de la moneda única (euro) en el ámbito de la Unión Europea el 1 de enero de 1992 introdujo —entre otros aspectos y consecuencias muy favorables para la consecución de los objetivos definidos en el Tratado de la Unión Europea<sup>1</sup>— un incremento de los desequilibrios en las economías internas de determinados estados miembros de la Unión —en especial, Grecia, Portugal, Irlanda, Italia y España— plasmado en un aumento de las tasas de inflación y de desajuste económico-financiero elevado, derivando en la desconfianza de los mercados e inversores en las capacidades de dichos Estados para la reconducción de su sistema económico<sup>2</sup>, de especial significación en el caso de Grecia.

La caída de la economía de la República Helénica, y las tasas de crecimiento económico negativo en estados como Dinamarca, Francia y la propia Alemania sin duda supusieron un relevante punto de inflexión en la crisis económica y monetaria de la zona euro, con un rápido “efecto contagio” a los países con economías menos estables de la eurozona (Portugal, Irlanda, Italia y España).

Todo ello, unido a una serie de ataques especulativos sobre los bonos públicos de varios de los estados miembros de la Unión, y a las turbulencias generadas en sus mercados financieros y bursátiles, provocó el nacimiento de dudas sobre la situación económica y los niveles de endeudamiento de las economías más débiles de la Unión, rápidamente manifestada en la caída del valor cambiario de la moneda única, en un contexto de incertidumbre y dificultad por alcanzar un acuerdo colectivo en relación a la estabilidad del euro, generando controversias y desacuerdos entre los Estados miembros más fuertes de la Unión (Francia, Alemania y Reino Unido) y los restantes Estados de economías internas más débiles.

La propia Unión Europea, consciente de la magnitud del problema, procedió, conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional, a la articulación de una hoja de ruta para la corrección de las disfunciones detectadas, a través de la creación de un Fondo de Estabilización colectivo para la eurozona y del establecimiento de la obligación de adopción de planes de ajuste, racionalización y contención del gasto en los países europeos<sup>3</sup>.

El Plan Director para la recuperación económica y la consolidación de la unión monetaria en Europa<sup>4</sup>, aprobado en Bruselas el 28.11.2012, establece una serie de medidas al efecto, que se clasifican en:

- medidas a corto plazo (entre 6 y 18 meses)
- medidas a medio plazo (entre 18 meses y 5 años)

1 El Tratado de la Unión Europea (TUE) se firmó en la ciudad holandesa de Maastricht en el año 1992, y supuso un importante punto de inflexión en la apuesta de los estados miembros por una Europa global, refundiendo y actualizando el contenido de los tratados constitutivos existentes –Tratado constitutivo de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero); Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y Tratado Constitutivo de la CEE (Comunidad Económica Europea)–.

2 Pueden consultarse datos sobre evolución económica e informes de interés en las páginas web oficiales del Banco Central Europeo, de la Comisión Europea y del propio Banco de España, en la cual están disponibles los informes trimestrales de evolución económica, de lectura recomendable.

3 Se instauró así la denominada “era de la austeridad”, que pueda resumirse muy bien en las declaraciones del Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, el 29/11/2012 durante la presentación del Plan Director para la recuperación económica y la consolidación monetaria de la UE: *“Tenemos que demostrar de manera inequívoca que los europeos estamos dispuestos a permanecer unidos y a avanzar con decisión para reforzar la arquitectura de los ámbitos financiero, presupuestario, económico y político que sustenta la estabilidad del euro y nuestra Unión en su conjunto”*.

4 Documento disponible en inglés, francés, alemán y portugués en la web [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

- medidas a largo plazo (a más de 5 años)

En las mismas se contempla, con carácter general, la estabilización económica y monetaria de la zona euro mediante el adecuado control de las economías internas de los estados miembros de la Unión; la reorientación de sus políticas fiscales y financieras; el reajuste del mercado laboral; la contención del déficit público y la racionalización y reducción de gastos del sector público.

Sin perjuicio de la influencia evidente de dichas medidas sobre la economía española, las primeras decisiones relativas a la contención y racionalización de gasto en el sector público español —con incidencia directa en las retribuciones de los empleados públicos al servicio de las diferentes Administraciones Públicas territoriales— se establecieron ya en el Real Decreto-ley 8/2012, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Dicha norma —que generó no poca polémica, tanto debido a la técnica normativa elegida para su aprobación como por el contexto social y político del momento— tuvo la condición de norma jurídica con rango legal de carácter básico, al amparo de lo establecido en el artículo 149.1, 13ª, 14ª, 16ª, 17ª, y 18ª de la vigente Constitución de 1978. Entre otras medidas, la norma procedió a la modificación de la LPGE 2010, recogiendo, en lo que respecta al régimen de retribuciones de los empleados públicos, las previsiones siguientes:

- Reducción de las retribuciones del personal funcionario al servicio del sector público (importe de las retribuciones básicas en concepto de antigüedad (trienios) y de las retribuciones básicas y complementarias en un 5% con respecto a las previstas para 2010, a realizar en el mes de diciembre de 2010 (reducción de sueldo base y trienios).
- Reducción en un 5% de las cuantías globales a percibir en concepto de gratificaciones y productividad.
- Mantenimiento de las bases de cotización a mes de mayo de 2010.
- Reducción de la masa salarial destinada a las retribuciones del personal laboral en un 5% con respecto a lo previsto para 2010, sin perjuicio de las excepciones establecidas.
- Reducción de las retribuciones de altos cargos del Gobierno, órganos consultivos, AGE y otros órganos directivos en un 15%.
- Suspensión de la revalorización de las pensiones públicas.

La norma contemplaba la declaración legal del carácter de recursos afectados de las cuantías resultantes de la reducción de gastos de personal, preceptuando expresamente el destino de los fondos resultantes de la reducción a tres finalidades específicas, contempladas en el artículo 14, y que eran:

- a) Saneamiento del remanente de tesorería derivado de la última liquidación, cuando éste fuera negativo.
- b) Disminución del nivel de endeudamiento a largo plazo.
- c) Financiación de inversiones.

Se contemplaba igualmente que, cuando no resultasen de aplicación los apartados a) o b) los recursos no aplicados en el propio ejercicio a la financiación de inversiones, se destinarían en sucesivos ejercicios a las finalidades establecidas en los apartados a), b) y c), con el mismo orden de prelación, hasta su aplicación total.

En la secuencia normativa temporal, y paralelamente a los avatares e incidencias de la economía, el legislador nuevamente apostó por regular nuevamente las retribuciones del personal al servicio del sector público.

Así, en diciembre del año 2011 se procede a la aprobación del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, dictada en un contexto económico en el cual se había detectado<sup>5</sup> el incumplimiento de los objetivos del déficit público comprometido con la UE para el 2011 y exigidas por el órgano europeo de control, siendo necesaria la consolidación fiscal del Estado y la garantía de estabilidad presupuestaria y de viabilidad del sector público español.

No debe obviarse, en este contexto, la situación de prórroga *ipso iure* de la LPGE para el año 2011, lo cual incrementaba la necesidad de determinar, al menos a priori, los límites al incremento retributivo de los empleados públicos para el año 2012.

Dicha norma, de carácter básico en gran parte de sus previsiones, entre otros aspectos contempla las medidas siguientes:

- Prohibición legal del incremento retributivo y de la masa salarial durante el año 2012, con respecto a las percibidas a 31 de diciembre de 2011, sin perjuicio de las adecuaciones retributivas excepcionales y singulares.
- Prohibición legal de la realización de aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que cubran la contingencia de jubilación.
- Prohibición legal del incremento retributivo de altos cargos del Gobierno, órganos consultivos, AGE y demás personal directivo.
- Reducción de un 10% de los créditos destinados a productividad.
- Reordenación del tiempo de trabajo de los empleados públicos, que no podrán realizar una jornada laboral inferior a las 37,5 horas semanales, deviniendo inaplicables las previsiones de los acuerdos reguladores de las condiciones de trabajo y/o convenios colectivos vigentes.
- Actualización de bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, desempleo y protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y Formación profesional. Determinación de cotizaciones a derechos pasivos y mutualidades generales de funcionarios para 2012.
- Actualización de pensiones públicas en un 1%, con la previsión del mantenimiento del poder adquisitivo mediante una paga complementaria correctora de la desviación del IPC (2,9 estimado).

5 Vid. Exposición de Motivos de la norma, en la cual se contienen muy detalladamente las motivaciones del legislador para la adopción de las medidas contenidas en la misma.



En el mes de junio del año 2012, el legislador procedió a la aprobación de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, que contemplaba la necesaria continuidad en la consolidación fiscal necesaria, considerando la confirmación de las previsiones de desviación del saldo presupuestario, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo. Debe considerarse que en el año 2011 se había procedido a la reforma del artículo 135 de la vigente Constitución<sup>6</sup>, de la cual deriva la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que establece la regla de gasto y los techos del déficit en el sector público.

Las medidas adoptadas por España, según el legislador presupuestario<sup>7</sup>, recogieron no sólo el reconocimiento europeo a los esfuerzos de España para la reducción del déficit, sino también nuevas recomendaciones de contención de gasto público, ante la imposibilidad de cumplimiento de los objetivos establecidos por la UE.

La LPGE 2012 contemplaba, en el ámbito de las retribuciones del personal al servicio del sector público, las medidas siguientes:

- Mantenimiento de la interdicción legal del incremento de retribuciones y de la masa salarial del personal funcionario y laboral para el año 2012.
- Mantenimiento de la prohibición de realización de aportaciones a planes de pensiones y seguros colectivos que cubran la contingencia de jubilación.
- Mantenimiento de la viabilidad legal de la realización de adecuaciones retributivas excepcionales y singulares, con idénticos requisitos.
- Mantenimiento de las limitaciones legales al incremento de las pensiones públicas, manteniendo las condiciones del RD-Ley 20/2011, de 30 de diciembre.
- Actualización de bases y tipos de cotización a la Seguridad Social y mutualidades de funcionarios.

Pero, sin lugar a dudas, el punto de inflexión en el análisis de la evolución de las retribuciones de la persona al servicio de las diversas Administraciones Públicas Territoriales ha venido marcado por una controvertida norma<sup>8</sup> que data de pocos días después de la aprobación de la LPGE 2012, que es el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Publicada en el BOE del 14/07/2012, su entrada en vigor se produjo el 15/07/2012, abarcando una batería de medidas excepcionales en el ámbito de la racionalización de las Administraciones Públicas —incluida lógicamente la Administración Local— que carecían de precedente cercano en el acervo normativo reciente del Derecho del Empleo Público.

El Real Decreto-Ley referido, de carácter básico en numerosos preceptos de su articulado, contempla una serie de medidas de racionalización de las Administraciones Públicas en cuan-

---

6 A tal efecto, vid. Acuerdo del Consejo de Ministros de 02.03.2012 y la fijación, en su momento, del objetivo del déficit público en el 5,8% del PIB (Estado 4%, CC AA 1,5% y EE LL 0,3%).

7 Vid. Exposición de Motivos de la Ley 2/2012, de 29 de junio.

8 Aprobada por la vía excepcional de la legislación de urgencia contemplada en el artículo 86 de la CE 1978, al igual que los RD-Leyes 8/2010, de 20 de mayo, y 20/2011, de 30 de diciembre, analizados con anterioridad.

to a las incidencias de índole económica, jurídica y administrativa de los efectivos a su servicio<sup>9</sup>, contemplando, como medida más contundente la alteración del régimen de retribuciones de los empleados públicos (personal funcionario y laboral) concretada en la prohibición legal del abono de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 a la totalidad del personal al servicio del sector público, de aplicación directa a las diferentes Administraciones Públicas.

Sin lugar a dudas, se trata de una medida sin precedentes en el ámbito retributivo de los empleados públicos, de escasa popularidad y cuya eficacia e impacto reales deberá ser observada desde la perspectiva temporal —de conformidad con la evolución de la economía— y judicial<sup>10</sup>.

Paralelamente, y anticipándose a las previsibles modificaciones de los instrumentos derivados de la negociación colectiva, la norma declara la suspensión, *ipso iure* y por imperativo legal, de la vigencia y eficacia de pactos, acuerdos y convenios contrarios a las previsiones de la misma.

En materia de Seguridad Social, la norma mantiene las bases de cotización establecidas en el artículo 120.16 de la LPGE 2012, estableciendo además una nueva regulación de la prestación económica a percibir en los supuestos de incapacidad temporal (IT) sometida a la obligatoriedad de negociación colectiva y a la regulación por cada Administración Pública<sup>11</sup> en los términos y condiciones establecidos en el propio Real Decreto-ley.

Resulta especialmente relevante, en el contexto de las novedades normativas introducidas por la norma, el establecimiento de la obligación de remisión de información en materia de personal al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas contenido en la Disposición Adicional Tercera de la misma, en la cual se señala que, en virtud de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, las entidades locales estarán obligadas a enviar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas *“información relativa a los gastos de personal, con mención a los órganos de dependencia, retribuciones, clases de personal, dotaciones o plantillas, entre otra información”*.

Esta obligación de remisión de información ha sido regulada recientemente en ORDEN HAP/2105/2012, de 1 de octubre (BOE n.º 240, del viernes 5 de octubre de 2012) en el cual se recoge que las Entidades Locales remitirán, una vez aprobados sus correspondientes presupuestos y estados financieros, información detallada sobre los gastos de personal, contenidos en los mismos con el desglose y alcance que se determina en el artículo 7.2. Asimismo, remitirán información sobre la ejecución de los gastos de personal durante el mencionado ejercicio, así como la ejecución definitiva de dicho presupuesto o estados financieros; lo cual, sin lugar a dudas, supone una tutela financiera reforzada por parte del Estado a la actividad económica y de planificación desarrollada por las entidades locales, y cuya efectividad práctica deberá ser verificada a través de la adopción de las medidas procedentes hacia aquellas entidades que no se ajusten, en su actuación y funcionamiento, a las previsiones legales en la materia.

9 Vid. artículos 1 a 16.

10 La perspectiva a corto plazo es la de la devolución del importe correspondiente al 25% de la paga extraordinaria correspondiente al mes de diciembre de 2012, según el proyecto de LPGE que para el año 2015 ha presentado para dictamen el Gobierno de España en fecha 12.11.2014, derivado de las sentencias judiciales declarativas del derecho al cobro de dicha parte devengada, pendiente de sentencia por parte del TC sobre la constitucionalidad de la norma.

11 Vuelve a olvidarse el legislador de las peculiaridades y problemática existentes en las Entidades Locales, carentes de potestad legislativa, pero titulares de potestad de autoorganización, reglamentaria —en los ámbitos legalmente establecidos— y de la legitimación para la negociación colectiva, debiendo respetar, en el ejercicio de éstas últimas, los principios constitucionales de jerarquía normativa y reserva de Ley.

Las tendencias legislativas de restricción y austeridad en materia de gasto público en la gestión de personal continuaron en la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, la cual reproduce, en idénticos conceptos e idénticas cuantías al ejercicio económico 2012, resultando especialmente destacable la previsión del devengo de la paga extraordinaria correspondiente al mes de diciembre de 2013, en idénticas condiciones a las existentes con anterioridad al Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio.

La vigente Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, continúa la senda de la austeridad y contención de gasto público en materia de personal, a pesar del tímido ambiente de incipiente recuperación económica que parece respirarse, tendiendo fundamentalmente hacia la necesaria racionalización de los gastos de personal en el sector público.

## 1.2 La coyuntura económica y financiera de la UE y las perspectivas de recuperación económica en el ámbito de la Eurozona

La situación de crisis económica en el sector público analizada, así como los ilustrativos ejemplos reales de países como Portugal o Grecia, han obligado a la Unión Europea (UE) a la reorientación de la política económica, fiscal y monetaria en el ámbito interno de la zona euro, a fin de evitar el resquebrajamiento del proyecto común iniciado y que tanto esfuerzo colectivo ha costado materializar.

Europa 2020 es la estrategia de crecimiento de la Unión Europea para la próxima década, cuya finalidad no es solo superar la crisis económica persistente, sino también subsanar los defectos del modelo de crecimiento establecido, y crear las condiciones propicias para un tipo de crecimiento distinto, más inteligente, sostenible e integrador.

A tal efecto, se han fijado cinco objetivos clave que la UE debe alcanzar al final de la década en los ámbitos de empleo, educación, investigación e innovación, integración social y reducción de la pobreza, y cambio climático y energía.

La estrategia incluye además siete “iniciativas emblemáticas” que constituyen un marco común de trabajo y estrategia en el que la UE y las administraciones nacionales pueden aunar esfuerzos y reforzarse mutuamente, en áreas relacionadas con las prioridades de Europa 2020, como la innovación, la economía digital, el empleo, la juventud, la política industrial, la pobreza y el uso eficiente de los recursos.

La Comisión ha publicado una comunicación en la que hace balance de la estrategia Europa 2020 cuatro años después de ponerla en marcha, y que le servirá asimismo para preparar una revisión en profundidad de la estrategia.

En el ámbito de la gobernanza económica, la autoridad europea señala en su resumen que la crisis ha dejado al descubierto, en muchos países europeos, problemas fundamentales y tendencias insostenibles, muchos de ellos de carácter estructural<sup>12</sup>, poniendo de manifiesto hasta qué punto son interdependientes las economías de los países de la UE.

---

12 A tal efecto, uno de los problemas fundamentales es el sobredimensionamiento de los sectores públicos de los Estados miembros, así como las deficiencias de los sistemas educativos, en muchos casos.

Así, la nueva gobernanza económica de la UE como herramienta de recuperación y crecimiento de las economías de los estados miembros de la Unión gira alrededor del concepto de coordinación, basándose en tres elementos principales<sup>13</sup>:

1. Reforzamiento de la agenda económica con una supervisión más estrecha por parte de la UE. Esto incluye las prioridades y los objetivos políticos acordados dentro de la Estrategia Europa 2020; los compromisos adicionales contraídos por los Estados miembros que participan en el Pacto por el Euro Plus; mayor supervisión por parte de la UE de las políticas económicas y fiscales en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento mediante nuevos instrumentos para reducir los desequilibrios macroeconómicos, y un nuevo método de trabajo —el Semestre Europeo— para debatir las prioridades económicas y presupuestarias cada año en las mismas fechas.
2. Salvaguarda de la estabilidad de la zona del euro, considerando que en el año 2010 la UE reaccionó frente a la crisis de la deuda soberana creando mecanismos provisionales de apoyo a los Estados miembros, que serán sustituidos por un mecanismo permanente<sup>14</sup> denominado Mecanismo Europeo de Estabilidad.

Estas medidas de apoyo están supeditadas a la aplicación de programas rigurosos de consolidación fiscal y de reforma y se desarrollan en estrecha cooperación con el FMI.

3. Saneamiento del sector financiero, a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) consistente en un conjunto de normas que alienta a los Estados miembros a mantener unas finanzas públicas saneadas, y que está integrado por una doble vertiente:
  - La vertiente preventiva, que pide a los Estados miembros que presenten un programa anual de estabilidad (países de la zona del euro) o de convergencia (el resto de los países) además de sus Programas Nacionales de Reformas. En estos programas, los Estados miembros indican cómo pretenden conseguir y mantener unas finanzas públicas saneadas a medio plazo, pudiendo entonces la Comisión hacer recomendaciones políticas (en junio, dentro del Semestre Europeo) o, en caso necesario, presentar una propuesta al Consejo para que emita una advertencia rápida de déficit excesivo.
  - La vertiente correctora, que regula el procedimiento de déficit excesivo (PDE) en virtud del cual, si un Estado miembro incumple el déficit presupuestario del 3% establecido en el Tratado, el Consejo emitirá recomendaciones sobre la forma de resolver el problema. El incumplimiento de esas recomendaciones puede llevar a la imposición de sanciones a los países de la zona del euro.

Se han propuesto una serie de cambios para reforzar el PEC con objeto de:

- permitir que la vertiente correctora del PEC tenga más en cuenta la interacción entre deuda y déficit, especialmente en los países más endeudados, aquellos cuya deuda pública supera el 60% del PIB;

<sup>13</sup> FUENTE: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

<sup>14</sup> Proceso iniciado en 2013.

- acelerar el procedimiento de déficit excesivo y hacer que la imposición de sanciones a los Estados miembros sea semiautomática, exigiendo una mayoría cualificada en el Consejo para rechazar una propuesta de sanciones de la Comisión, en lugar de requerir la mayoría cualificada para su aprobación;
- mejorar los marcos presupuestarios nacionales resolviendo las cuestiones de contabilidad, estadísticas y prácticas de previsión.

En el caso de España, las autoridades europeas han incidido en una serie de aspectos generales susceptibles de mejora —denominados “*desafíos pendientes*”— entre los cuales se encuentran, dentro del ámbito del sector público, los siguientes:

- Mejora de la eficacia del gasto social.
- Corrección del déficit excesivo.
- Revisión del gasto público.
- Reforma fiscal general.
- Lucha contra la evasión fiscal.
- Aplicación de las reformas propuestas por la Comisión de Expertos<sup>15</sup>.
- Ultimación de la reforma del sistema judicial.

Por tanto, las reformas legales tendentes a la racionalización del sector público constituyen un gran avance hacia el cumplimiento de los requerimientos de las autoridades europeas, favoreciendo la recuperación de la imagen de España dentro de los estados miembros de la Unión, en un contexto que requiere de la máxima cohesión a nivel internacional.

## 2 Balance de los impactos generados en el ámbito del empleo público

Analizado el contenido de las normas de carácter excepcional que hemos visto, es posible deducir cómo el legislador ha optado por una serie de políticas públicas de austeridad y contención de gasto con el objetivo de la consecución de la máxima eficiencia en la prestación de los servicios públicos por parte de las distintas Administraciones Públicas territoriales, dado que España pertenece al grupo de países de la UE con economías internas más débiles y que cuentan con sectores públicos con mayor peso específico en sus PIBs<sup>16</sup>.

En lo que respecta a la relevancia de los gastos de personal desde la óptica presupuestaria, debe considerarse que el modelo de vertebración territorial diseñado por la Constitución de 1978<sup>17</sup>

---

15 Se constituyó la Comisión para el estudio de la reforma de las Administraciones Públicas (CORA) que ha elaborado los informes que analizaremos a lo largo del presente artículo.

16 En el caso de España, la masa salarial de los funcionarios de la Administración General del Estado ascendía a un importe de 3.181.505.544,62 euros para el ejercicio 2012 y a 3.306.671.481,40 en el ejercicio 2013 (FUENTE: Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, [www.sepg.pap.minhap.gob.es](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es)).

17 Vid. artículo 2, que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas, sin perjuicio de la indisoluble unidad de la nación.

y el reconocimiento de la autonomía local<sup>18</sup> como entidad territorial institucionalmente garantizada conlleva asociada la descentralización administrativa, estableciéndose en consecuencia una apuesta por la diversificación territorial de las Administraciones Públicas bien diferente a la existente en la etapa preconstitucional.

Este hecho, unido al crecimiento económico del país experimentado tras la crisis económica de los años 90<sup>19</sup>, generó sin duda una tendencia expansiva de las Administraciones Públicas globalmente consideradas, circunstancia que conllevó un incremento del gasto público total. Necesariamente, y como todo ciclo o tendencia, con la contracción económica iniciada en el año 2008 habría de replantearse la capacidad de asunción del volumen de gasto por parte del sector público, con respecto al cual el punto de mira se ha dirigido inexorablemente a las entidades integrantes de la Administración Local.

## 2.1 El Informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA) y las medidas propuestas en el ámbito material de los recursos humanos

Desde la óptica práctica de los impactos generados por el contexto social, económico y legal expuesto, resulta muy ilustrativo el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, aprobado por el Consejo de Ministros el 21/06/2013<sup>20</sup>, y que refleja, a lo largo de sus páginas, una serie de líneas estratégicas de las cuales deriva la reorientación de la política económica —relacionadas, sin lugar a dudas, con las políticas públicas en materia de contención de gasto en las Administraciones Públicas contenidas en la legislación analizada— que pueden concretarse en:

- La consolidación fiscal, con el objetivo de lograr el regreso a una senda sostenible de deuda pública dirigida a recuperar la credibilidad de la economía española, facilitar el acceso al crédito, mejorar el saldo exterior y lograr compatibilizar la política fiscal española con la pertenencia a una Unión Económica y Monetaria fortalecida.
- La reforma del sector financiero, con el fin de lograr unas entidades sólidas y solventes con total acceso a los mercados financieros y volver a canalizar el ahorro hacia la inversión productiva.
- Las reformas estructurales que aporten flexibilidad y competencia, contribuyan a la contención de los márgenes y costes empresariales, mejoren la calidad de los factores productivos y faciliten la asignación de recursos hacia los sectores más competitivos. Entre ellas, deben destacarse la reforma laboral, la reforma educativa y la Ley de Garantía de Unidad de Mercado.

El citado Informe entiende que la reforma de la Administración Pública debe encuadrarse dentro de los ejes de reformas estructurales y de consolidación fiscal, puesto que se trata

18 Vid. artículos 140 a 143 CE en relación con el contenido de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

19 Vid. causas y evolución de las crisis económicas en España en el artículo "Crisis económicas y cambio institucional en España: de la gran Depresión a la crisis de 2008". SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, M.A. y 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 Puede consultarse el documento completo en la web [www.minhap.gob.es](http://www.minhap.gob.es).

de una reforma estructural, fundamental para el desarrollo económico, dado el papel de la Administración en la regulación de la economía y de la sociedad en general; se entiende que una Administración sostenible y moderna es una base fundamental para el buen funcionamiento de los mercados y constituye un elemento clave para recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

La reforma de la Administración debe garantizar que los servicios públicos se prestan de la forma más eficiente y al menor coste posible: que se aprovechan todas las economías de escala, que no se producen duplicidades y que los procedimientos son simples y estandarizados.

El objetivo es el incremento de la productividad de la Administración Pública (producción de servicios públicos por empleado) a través de una racionalización del gasto, reduciendo las partidas menos eficientes y eliminando las duplicidades. A tal efecto, resulta pieza fundamental el análisis de la eficiencia del gasto público para detectar aquellas partidas y programas susceptibles de reducción sin que se resienta el nivel de servicios públicos.

El Informe CORA 2013 efectúa un análisis en profundidad de la gestión del gasto público, proponiendo supresiones de órganos, eliminación de duplicidades, simplificación de procedimientos y un mayor control de la utilización de los recursos desde una perspectiva global.

Desde la concreta óptica de los concretos impactos en las actividades de planificación y gestión de recursos humanos, el Informe CORA contiene en su capítulo III una serie de medidas de carácter general, entre las que se encuentran:

- Implantación de un sistema de medición de la productividad y eficiencia, mediante la cultura de la evaluación continua de la eficiencia mediante métodos de evaluación homogéneos.
- Establecimiento de sistemas de control de gestión mediante la utilización de indicadores, de manera que se genere la posibilidad de contrastar el grado de consecución de los objetivos definidos y posibles desviaciones sobre los mismos.
- Revisión y simplificación normativa, incidiendo en el objetivo del sistema de fecha en común de entrada en vigor (“common commencement dates”) siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea para la mejora de la producción y técnica normativas en el ámbito europeo.
- Reforma del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo siguiendo criterios de eficacia, agilidad, racionalización, simplificación y utilización de medios electrónicos.
- Elaboración de nuevos instrumentos normativos en materia de empleo público en desarrollo del EBEP<sup>21</sup> y que afectará a materias tan relevantes como la carrera profesional, la evaluación del desempeño, o la instrumentación de nuevas herramientas de gestión de recursos humanos.

---

21 El Informe CORA 2013 señala que se desarrollará el EBEP en el ámbito de la AGE, pero no hay que olvidar que, en los aspectos de carácter no básico que no se desarrollen por las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, será supletoriamente aplicable lo preceptuado en la normativa estatal de desarrollo, dada la ausencia de potestad legislativa de las entidades locales.

- Establecimiento de pautas para la determinación del régimen jurídico del personal que participa en la prestación de servicios públicos, redefiniendo el deslinde entre el ejercicio de potestades públicas que necesariamente deban ser desempeñadas por funcionarios públicos y aquellas otras tareas o funciones que, careciendo de tal condición de potestad, resulten susceptibles de ser desarrolladas por personal laboral, reconfigurando igualmente el marco de externalización potestativa de funciones, a fin de optimizar el capital humano al servicio de las Administraciones Públicas.
- Reconfiguración de los elementos de ordenación de recursos humanos, manteniendo como elementos estructurales los cuerpos y escalas y el concepto de puesto de trabajo, sobre el cual pivota el sistema de empleo público diseñado por el EBEP, pero procediendo a la simplificación, racionalización y ordenación de los mismos, estableciendo paralelamente los mecanismos y herramientas que permitan la articulación de sistemas de carrera horizontal (progresión profesional alcanzada dentro del puesto de trabajo), así como la flexibilidad y la movilidad interdepartamental desde sectores excedentarios a otros deficitarios<sup>22</sup>. Específicamente se prevé igualmente la nueva definición de la catalogación profesional del personal laboral para la reorientación del mismo.
- Reconsideración del personal eventual, apostando por cambios normativos que concilien la peculiaridad de tal figura<sup>23</sup> con la utilización adecuada de la misma, así como con el ejercicio de las funciones legalmente atribuidas (confianza y asesoramiento especial) y el cumplimiento de determinados requisitos de formación y titulación profesional.
- Mejora de los sistemas de información, actualizando y modernizando el concepto y funcionamiento de los registros de personal y de su funcionamiento y archivo a través de la utilización de medios electrónicos.
- Fomento de la formación como factor relevante para el cambio y modernización administrativos, favoreciendo la adquisición de conocimientos de áreas funcionales diferentes e introduciendo elementos de innovación y modernización tecnológica en la misma.

Recientemente, la actualización del Informe CORA<sup>24</sup> correspondiente al año 2014 —según el resultado de los trabajos llevados a cabo por la comisión de expertos designados al efecto— hace balance de las medidas adoptadas en materia de racionalización del sector público, transparencia y buen gobierno, contención y reorientación de gastos y eficiencia en la asignación de recursos públicos, que esperamos continúen con su aplicación práctica y la consiguiente evaluación y seguimiento del cumplimiento de las mejoras propuestas.

22 Según el Informe, podrá afectar a puestos de trabajo incluidos en los subgrupos A1 y A2, C1 y C2 sin competencias específicas asignadas, ni reservas de funciones ni de puestos de trabajo.

23 Caracterizada fundamentalmente por el carácter discrecional de su nombramiento y la temporalidad del mismo.

24 Resumen ejecutivo disponible en la web [http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/reforma\\_aapp.html](http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/reforma_aapp.html) junto con el informe completo.



## 2.2 La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local: breve análisis general y modificaciones operadas en el derecho del empleo público local

Tras una tramitación no exenta de polémica en cuanto a la elaboración de numerosas versiones, el 26 de julio de 2013 el Consejo de Ministros daba luz verde al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (ALRSAL) para su tramitación parlamentaria ante las Cortes Generales, habiendo sido publicado el texto del Proyecto de Ley en el Boletín Oficial de las Cortes Generales n.º 58-1, de 6 de septiembre de 2013.

La inminencia en la presentación de los planes nacionales de actuación ante las autoridades económicas y monetarias de la Unión Europea —que demandaban activamente la realización de reformas legislativas tendentes a la racionalización organizativa, estructural y económica de la Administración Local— y la finalización del año 2013 —fijado como fecha tope para la aprobación de la norma— desembocó en la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Dicha norma, publicada en el BOE de 30/12/2013 y vigente desde el 01/01/2014 (v. Disposición Final 6ª) constituye, tras la reforma operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, el más profundo cambio en las organizaciones públicas locales desde los casi 30 años transcurridos desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en una clara línea normativa tendente a la reordenación competencial, a la eficiencia en la asignación de recursos públicos y a la reestructuración de la actividad administrativa en el ámbito local.

La norma objeto de análisis tiene como objetivos fundamentales los siguientes:

- Clarificación de las competencias municipales con la finalidad de evitar duplicidades entre Administraciones Públicas: parte el legislador del principio “una Administración, una competencia” contenido en la exposición de motivos de la Ley, para apostar por una necesaria redefinición del mapa competencial, que permita tanto evitar solapamientos entre las diferentes Administraciones Públicas territoriales, como corregir las disfunciones detectadas en las Haciendas Locales.
- Racionalización de la estructura organizativa de la Administración Local en base a los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, paralela a la adecuación de la política presupuestaria local a las exigencias de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad.
- Garantía de un control financiero y presupuestario de mayor rigor, reforzando a tal efecto la figura de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y estableciendo mecanismos de tutela financiera y control de la gestión del gasto público por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Favorecimiento de la iniciativa económica privada, a fin de evitar intervenciones administrativas desproporcionadas.

- Reforzamiento del papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares en la coordinación del desarrollo y ejercicio de competencias municipales en determinados municipios.
- Fomento de la fusión voluntaria de municipios.
- Revisión del conjunto de entidades instrumentales que conforman el sector público local, a efectos de racionalización del mismo desde las ópticas estructural y retributiva.
- Implantación del concepto de “coste efectivo<sup>25</sup> del servicio” así como de la obligatoriedad de su determinación, con remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.

Por lo que respecta al régimen del empleo público local, la LRSAL contiene una serie de previsiones que modifican el marco normativo vigente, consignando las previsiones siguientes:

1. Modificaciones en el régimen de los funcionarios con habilitación de carácter nacional<sup>26</sup> (FHN): se establece la regulación legal de su régimen jurídico, y se realiza una apuesta por el reforzamiento de la función interventora en las Entidades Locales, determinando que será el gobierno el competente para fijar las normas sobre procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, así como de derechos y deberes en el desarrollo de dichas funciones públicas. A tal efecto, se contará con la participación de la Intervención General de la Administración del Estado.

Se recupera a favor del Estado la selección, formación y habilitación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, así como la potestad sancionadora en los casos de las infracciones más graves, con la intención de reforzar la imparcialidad y objetividad en el desempeño de las funciones reservadas a los mismos, garantizando la profesionalidad y la eficacia de las funciones de control interno.

2. Régimen de los funcionarios al servicio de la Administración local: la ley contempla que los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en la Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución.

Resulta especialmente relevante la apuesta del legislador por el modelo funcional en la configuración del vínculo jurídico entre la Administración Local y su personal, al prever que, con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario<sup>27</sup>, preceptuando expresamente 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 sal-

<sup>25</sup> Desarrollado reglamentariamente en la ORDEN HAP/2075/2014, de 6 de noviembre (BOE n.º 270, del viernes 7 de noviembre de 2014).

<sup>26</sup> Se recupera de nuevo la terminología “estatal” en lugar de “nacional”.

<sup>27</sup> Sobre el modelo de empleo público en el sistema constitucional español, vid. a título ilustrativo la STC 99/1987, de 11 de junio, en la cual se señala que ya la Constitución de 1978 opta por un modelo funcional, siendo la prestación de servicios en régimen laboral la excepción, estableciendo a tal efecto los principios de reserva de Ley y de la opción constitucional por un régimen estatutario preferente.



vanguardia de los intereses generales<sup>28</sup>; y determinando que será competencia de cada Corporación Local la selección de los funcionarios públicos al servicio de cada una de ellas, con la excepción de los funcionarios con habilitación de carácter nacional.

Igualmente contempla que 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 Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función, dejando abierta la posibilidad de efectuar atribución legal expresa *a posteriori* a favor de los funcionarios públicos<sup>29</sup> —atribución que, entendemos, deberá ser realizada a través de norma con rango de ley, en atención al principio constitucional de reserva de ley—.

3. Nueva configuración del régimen del personal eventual al servicio de las entidades locales: se recogen por primera vez límites a las dotaciones de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en los Ayuntamientos, debiendo ajustarse a una serie de límites cuantitativos en función del número de habitantes del municipio.

En ningún caso la entrada en vigor de la ley podrá suponer el incremento del número total de puestos de trabajo de personal eventual de la plantilla de las respectivas entidades locales respecto al que disponían a 31 de diciembre de 2012<sup>30</sup>.

4. Personal directivo profesional: recoge la LRSAL que 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 que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el Reglamento Orgánico Municipal permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario<sup>31</sup>.

Esta previsión no afectaría a los nombramientos efectuados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, como señala la Disposición transitoria Décima.

5. Transferencias obligatorias de personal: constituye ésta una de las cuestiones más discutidas de la Ley, puesto que tanto la Disposición adicional decimoquinta (Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la educación)

---

28 En lógica correspondencia con lo establecido en el artículo 9.2 del EBEP.

29 Sobre el deslinde de funciones y atribución legal de las mismas entre los funcionarios públicos y el personal laboral, vid. BOLTAINA BOSCH, X., en "El personal laboral de las Corporaciones Locales después del Estatuto Básico del empleado público". Editado por la Diputación Provincial de Barcelona, octubre de 2010. Depósito legal S.1251-2010.

30 "1. El número, características y retribuciones del personal eventual será determinado por el Pleno de cada Corporación, al comienzo de su mandato. Estas determinaciones sólo podrán modificarse con motivo de la aprobación de los Presupuestos anuales.  
2. El nombramiento y cese de estos funcionarios es libre y corresponde al Alcalde o al Presidente de la entidad local correspondiente. Cesan automáticamente en todo caso cuando se produzca el cese o expire el mandato de la autoridad a la que presten su función de confianza o asesoramiento.  
3. Los nombramientos de funcionarios de empleo, el régimen de sus retribuciones y su dedicación se publicarán en el «Boletín Oficial» de la Provincia y, en su caso, en el propio de la Corporación."

31 La redacción apuesta claramente por la reserva a favor de los cuerpos superiores de la Administración, dotados necesariamente de titulación superior, para el ejercicio de tales responsabilidades.

como la Disposición transitoria primera (Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud) y la Disposición transitoria segunda (Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales) contemplan el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales asociados a la alteración del mapa competencial existente hasta el momento, con carácter obligatorio en el supuesto de las competencias en materia educativa, y parece que en principio potestativa —aunque se establece la obligatoria racionalización y redimensionamiento de los servicios correspondientes— en el supuesto de las competencias en materia sanitaria y de servicios sociales.

Se contemplan unos plazos máximos desde la entrada en vigor de la Ley para que las Comunidades Autónomas asuman, de forma progresiva, la gestión de los servicios asociados a las competencias indicadas.

Dicha previsión ha constituido una de las cuestiones más controvertidas de la norma en cuanto a la gestión de recursos humanos en las entidades locales, que, como analizaremos a lo largo de la presente ponencia, los diferentes legisladores autonómicos han intentado acotar, definir, calendarizar e incluso diferir a través del ejercicio de las competencias autonómicas en la materia, lo cual sin lugar a dudas resulta, *a priori*, susceptible de generar conflictos de competencias con el legislador estatal.

6. Límites al incremento de las retribuciones del personal al servicio de la Administración Local: otro de los puntos más controvertidos de la Ley se encuentra en el artículo 75 bis, apartado 4, por cuanto se señala expresamente que:

*“En el marco de lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y en el artículo. 93.2 de esta Ley, las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado podrán establecer un límite máximo y mínimo total que por todos los conceptos retributivos pueda percibir el personal al servicio de las entidades locales y entidades de ellas dependientes en función del grupo profesional de los funcionarios públicos o equivalente del personal laboral, así como de otros factores que se puedan determinar en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año.”*

Este precepto adelantaba una doble intención del legislador en materia retributiva:

- La limitación de las retribuciones de los empleados públicos locales, dentro de unos topes máximos y mínimos a definir anualmente por las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado, los cuales entendemos que, en todo caso, deberían considerar las dimensiones, peculiaridades de los municipios en cuestión, así como los factores asociados al complemento específico en cada Administración Pública, debido a que los mismos pueden ser muy variables —e incluso dispares— en función de la organización.
- La homogeneización retributiva del colectivo funcional, junto con la acotación conceptual del término “retribución”, al establecer la posibilidad de limitación de las cuantías a percibir por todos los conceptos —lo cual permite deducir que dicha limitación afectaría a los devengos retributivos en concepto de gratificaciones por servicios

REGAP



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

extraordinarios y de productividad, es decir, a las retribuciones complementarias no fijas ni periódicas—.

Dicho intento del legislador conlleva una seria dificultad de índole social en su materialización práctica, ya que, aunque no puede obviarse la ausencia de homogeneidad en el ámbito retributivo existente entre el colectivo de funcionarios de la Administración Local (tanto entre aquellos con habilitación de carácter nacional como entre los restantes funcionarios locales) no debe descuidarse tampoco la conflictividad que entre los agentes sociales generará el debido —y siempre incuestionable en cuanto a su procedencia— cumplimiento de la Ley en este aspecto.

El proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, actualmente en fase de tramitación parlamentaria —anteproyecto aprobado por el Consejo de Ministros del viernes 26.09.2014 y proyecto de ley sometido a dictamen de las Cortes el miércoles 12.11.2014— no contempla en su redacción tal posibilidad.

Sus notas fundamentales indican un posible incremento de la tasa de reposición de efectivos, una posible reconsideración de los servicios y sectores prioritarios susceptibles de reforzamiento con efectivos de nuevo ingreso, y la posibilidad de recuperar el importe devengado entre el 01/06/2012 y el 14/07/2012 en concepto de paga extraordinaria correspondiente al mes de diciembre de dicho año<sup>32</sup>; no contemplando, no obstante, previsión específica alguna para los supuestos fácticos existentes en aquellas entidades locales que, bajo las premisas de la *“solidaridad con el colectivo funcional”* o *“la necesaria dinamización del comercio local”* acordaron el abono de importes prácticamente equivalentes a la paga extraordinaria de diciembre del 2012 en concepto de incentivos al rendimiento, productividad y/o gratificaciones por servicios especiales y extraordinarios<sup>33</sup>, derivada de las elevadas cargas de trabajo concurrentes, sorpresivamente, en el mes de diciembre de 2012.

Algunos de dichos abonos han sido objeto de fiscalización por parte de Juzgados y Tribunales, declarando la nulidad de los actos y acuerdos adoptados en manifiesto fraude de ley<sup>34</sup>, sin perjuicio de lo cual no consta la ejecución efectiva de las mismas, lo cual en nada contribuye ni a la eficiente gestión de los recursos públicos en el ámbito de un Estado de Derecho, ni a la toma de conciencia por las partes legitimadas para la negociación colectiva de que no todo vale para justificar el incumplimiento de la Ley ni la insumisión expresa a las reglas constitucionales propias de un Estado de Derecho.

En idéntico sentido, se plantea como interrogante qué sucederá con aquellas entidades locales que, habiendo abonado tales cuantías en los indicados conceptos, efectúen en enero de 2015 la devolución del importe del 25% de dicha paga al amparo de las previsiones de la futura LPGE 2015, dado que se estaría abonando doblemente el mismo concepto.

---

32 En respuesta a las numerosas resoluciones judiciales firmes existentes.

33 Noticias publicadas el 04.07.2014 en la web [www.crtvg.es](http://www.crtvg.es) y en [www.noticiasgalicia.com](http://www.noticiasgalicia.com).

34 Vid. por todas la Sentencia del TSJ de Galicia 448/2014, de 2 de julio, dictada en el recurso de apelación 175/2014 (Ponente Ilmo. Sr. D. José Ramón Chaves García) sumamente relevante tanto por la realidad de los hechos declarados probados como por lo ilustrativo de su fundamentación jurídica.

### 2.3 Impacto en el ejercicio de las competencias municipales: el nuevo marco legal de carácter básico y las soluciones aportadas por el legislador autonómico de desarrollo de la LRSAL en la Comunidad Autónoma de Galicia

Por lo que respecta al impacto en el ejercicio de las competencias municipales derivado del nuevo marco legal de carácter básico y las soluciones aportadas por el legislador autonómico de desarrollo de la LRSAL, veremos como ejemplo el caso de Galicia.

La Comunidad Autónoma de Galicia tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de régimen local, de acuerdo con el artículo 27 de su Estatuto de Autonomía, así como —conforme a lo establecido en su artículo 49— la tutela financiera sobre los entes locales, respetando la autonomía que a estos les reconocen los artículos 140 y 142 de la Constitución y de conformidad con el artículo 27.2 del indicado Estatuto.

Adicionalmente a lo anterior, no debe obviarse la existencia de un Acuerdo de cooperación firmado el 20 de enero de 2006 entre la Xunta de Galicia y la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) por el que se establece el contenido del Pacto local que regirá en la Comunidad Autónoma de Galicia.

Dicho Pacto local reconoce la posibilidad de asunción de competencias por el nivel local atendiendo a los principios de subsidiariedad y eficacia, dado su carácter de Administración más próxima a la ciudadanía, y expresa el objetivo primordial de dar cumplimiento a los principios de igualdad y solidaridad para lograr que los ciudadanos puedan tener idénticas prestaciones con independencia de su lugar de residencia, al objeto de lograr una cohesión entre todos y en todos los ámbitos.

El pacto reconoce también la singularidad específica de la Administración local gallega, relacionada con el hecho de contar con más de la mitad de los núcleos de población del Estado, que en la práctica se traduce en asentamientos poblacionales que condicionan directamente su gestión cotidiana y los diversos cometidos a desarrollar.

A través de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013<sup>35</sup>, de 27 de diciembre, en Galicia el legislador autonómico —consciente del fuerte impacto de la nueva ley en el ejercicio de las competencias municipales y en la prestación de servicios— ha optado por la *pax municipal* en lo que respecta al ejercicio de las denominadas “competencias impropias”, estableciendo expresamente la continuidad en la prestación de los servicios que se hubiesen venido prestando con anterioridad.

De este modo, el ejercicio de competencias de las entidades locales distintas de las propias y de las atribuidas por delegación ha sido regulado en la norma<sup>36</sup> estableciendo el sistema siguiente:

- El ejercicio de nuevas competencias por las entidades locales que fuesen distintas de las atribuidas como propias por la legislación, y cuyo ejercicio no se encontrase delegado, sólo será posible cuando concurren simultáneamente dos requisitos legales:

<sup>35</sup> Vigente desde el pasado 31/05/2014.

<sup>36</sup> Vid. artículo 3 Ley 5/2014, de 27 de mayo.

- no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera,
- no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública.

A efectos de lo anterior, el legislador indica que se entenderá por ejercicio de nuevas competencias los procedimientos que se inicien para el establecimiento de servicios de nueva planta, de conformidad con el artículo 297.2 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de la Administración Local de Galicia, así como la modificación de los servicios ya establecidos para la realización de nuevas actividades prestacionales, cuando no constituyan desarrollo, ejecución o no tiendan a la consecución de los fines de las competencias atribuidas como propias o de las competencias que se ejerzan por delegación.

También será considerado como ejercicio de nuevas competencias el ejercicio de la actividad de fomento por las entidades locales mediante el establecimiento de subvenciones cuando no constituyan desarrollo, ejecución o no tiendan a la consecución de los fines de las competencias atribuidas como propias o de las competencias que se ejerzan por delegación.

- La norma establece igualmente que no se entenderá como ejercicio de nuevas competencias:
  - a) La continuidad en la prestación de los servicios ya establecidos.
  - b) La continuidad de la actividad de fomento ya establecida en ejercicios anteriores, así como la realización de nuevas actuaciones de fomento que habían sido ya establecidas en los proyectos de establecimiento de servicios objeto de los informes de inexistencia de duplicidades y sostenibilidad financiera previstos en esta ley.
  - c) La modificación de la reglamentación de los servicios, de sus modalidades de prestación o de la situación, deberes y derechos de las personas usuarias con arreglo al artículo 297 de la Ley 5/1997, cuando no conllevara la realización de nuevas actividades prestacionales por los servicios ya establecidos o, aunque las conllevara, no supusieran una modificación sustancial de las condiciones de prestación del servicio, de la realización de la actividad o de su financiación, de acuerdo con lo establecido en esta ley, o bien su ejercicio no supusiera la asunción de nuevas obligaciones financieras para la entidad local de acuerdo con la memoria económica justificativa que deberá incluirse en el expediente.
  - d) La concurrencia a convocatorias de subvenciones o ayudas, así como la formalización de convenios de colaboración de concesión de subvenciones, para que las entidades locales realicen con carácter coyuntural actividades de información, de asesoramiento, de orientación, de mejora de la empleabilidad y formativas, y otras actividades que no supongan la creación de nuevos servicios municipales de acuerdo con el artículo 297 de la Ley 5/1997. Tampoco se entenderá como ejercicio de nuevas competencias la realización de las actividades citadas una vez obtenida la subvención.

- e) Las obras, servicios, ayudas, adquisiciones o suministros de emergencia, a causa de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la seguridad pública.
  - f) La colaboración entre administraciones entendida como el trabajo en común para la solución de aquellos problemas, también comunes, que pudieran formularse más allá del concreto reparto competencial en los distintos sectores de la acción pública, de acuerdo con el artículo 193.2 de la Ley 5/1997.
  - g) El auxilio administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 193.4 de la Ley 5/1997.
  - h) Los premios que se otorguen sin solicitud previa del beneficiario.
- La norma autonómica contempla también el procedimiento para el ejercicio de nuevas competencias, contemplando que con carácter previo al inicio en el ejercicio de las mismas, serán preceptivos los informes previos siguientes:
- Informe de la Administración competente por razón de la materia en que se señale la inexistencia de duplicidades.
  - Informe de la Consellería de Hacienda de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, como titular de la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales gallegas, sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.
  - Cuando la Administración competente por razón de la materia sea la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, el informe sobre la inexistencia de duplicidades será emitido por la consellería competente en materia de administración local, previa consulta a la consellería competente por razón de la materia.
  - Igualmente, se establece la obligación de inclusión de una memoria en la cual justifique la persona titular de la presidencia de la corporación el interés de la entidad local en la intervención en las materias de que se trate, por afectar directamente al círculo de sus intereses, la capacidad de gestión de la entidad local en relación con la forma concreta prevista de la prestación del servicio o la realización de la actividad.
  - En dicha memoria se deberá consignar la relación de las prestaciones y actividades previstas en aplicación de los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y la estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, debiendo hacer referencia a las características proyectadas de la actividad pública de que se trate, al régimen jurídico previsto para el servicio, al alcance de las prestaciones previstas en favor de la ciudadanía y a la proyectada regulación de los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio.
  - En los supuestos de ejercicio de la actividad de fomento por las entidades locales mediante el establecimiento de subvenciones, los informes previos previstos habrán de emitirse con carácter previo al establecimiento de las subvenciones, sobre

el plan estratégico regulado en el artículo 5 de la Ley 9/2007, de 13 de junio, de subvenciones de Galicia, en el que las entidades locales deberán concretar los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación.

Como se observa, la solución normativa expuesta permite *de facto* la continuidad en el ejercicio de competencias y en la prestación de servicios realizados, respectivamente, con anterioridad a las medidas de racionalización del sector público establecidas en la LRSAL. Se ha planteado el debate de la constitucionalidad de la norma, toda vez que la regulación efectuada en el ejercicio de competencias de desarrollo por el legislador autonómico parece colisionar con el restrictivo marco legal de carácter básico dictado por el legislador estatal, en atención a la competencia exclusiva que la Constitución de 1978 le atribuye al efecto<sup>37</sup>.

Sobre este punto, debe recordarse que, con independencia de las competencias legislativas de que disponen las comunidades autónomas respecto de las entidades locales ubicadas en su ámbito territorial, el artículo 2.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, parece priorizar al Estado en la competencia para la regulación legal de las competencias locales, al señalar que:

*“Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en las materias que regulen”.*

Párrafo del precepto que fue declarado constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 diciembre, siempre que se interprete, señala al efecto parte de la doctrina especializada, en el sentido fijado en su Fundamento Jurídico 3º<sup>38</sup>.

Será en última instancia el propio Tribunal Constitucional el que clarifique este tema, resolviendo los numerosos recursos que a través del procedimiento especial de conflicto en defensa de la autonomía local han presentado diversos ayuntamientos de todo el territorio nacional.

## 2.4 Impacto en la gestión económica y presupuestaria de los gastos de personal en las entidades locales: criterios de gestión interna en el ámbito del Ayuntamiento de Vigo

El marco legal objeto de análisis en el presente artículo exige, a nuestro juicio, una importante labor por parte del gestor de recursos humanos, orientada hacia la maximización de los efectivos disponibles y al ejercicio restrictivo de competencias municipales distintas a las propias y a las que se ejerzan por delegación.

Mecanismos de flexibilización organizativa y funcional de los efectivos al servicio del sector público legalmente previstos, como la reasignación de efectivos, la articulación de convocatorias internas para provisión de puestos de trabajo vacantes con periodicidad anual o la movilidad interdepartamental, deberían ser tenidos en cuenta con mayor frecuencia, al

37 Vid. artículo 149.1.18º (establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas).

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, febrero de 2014.

objeto de dotar de continuidad a los servicios públicos existentes, sin que se produzca un incremento innecesario de los gastos en materia de personal.

En idéntico sentido y horizonte, el diseño y desarrollo de planes de formación y de carrera profesional dentro de la organización proporcionan resultados muy positivos, dado que logran conciliar el elemento subjetivo del interés del efectivo por su capacitación profesional y por la adquisición de nuevos conocimientos y competencias, con el interés de la propia organización en la transferencia del conocimiento adquirido a la misma, —generando así un *feedback* sumamente favorable— así como en la disposición de efectivos actualizados y formados, permitiendo incluso la reorientación profesional y reubicación en áreas o sectores prioritarios con efectivos procedentes de áreas funcionales distintas.

Esta herramienta permite también que el efectivo no se estanque en la progresión profesional alcanzada, y continúe mejorando sus conocimientos y capacidades (“*know how*” de la organización) evitando así la siempre indeseable desmotivación de los efectivos públicos<sup>39</sup>, que en el actual contexto deben estar, más que nunca, en primera línea de actuación en el ámbito público, sirviendo con objetividad e imparcialidad al interés general y a los ciudadanos en el desarrollo de sus funciones.

En los últimos años, las restricciones a la incorporación de efectivos de nuevo ingreso impuesta por el legislador presupuestario en las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado ha provocado que servicios tan fundamentales como la gestión de los cementerios municipales o la prestación de los servicios sociales estén *de facto* soportando los peores momentos de su historia, al no considerar el legislador como sectores prioritarios en las entidades locales más que a los Cuerpos de Policía Local, los Servicios de Extinción de Incendios y los “cuerpos destinados al control de la legalidad y eficiencia en la asignación de los recursos públicos”; en éste último caso, y dado que se trata de un concepto jurídico indeterminado, corresponderá a cada Administración Pública la determinación de los mismos.

A título ilustrativo de la aplicación práctica de los contenidos de las normas de racionalización de los gastos de personal, pondremos el caso del Ayuntamiento de Vigo, el cual procedió a la adopción, por parte del órgano municipal competente<sup>40</sup>, del correspondiente acuerdo determinando la tipología de plazas susceptibles de encuadrarse en el indicado concepto jurídico indeterminado contemplado en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, y que se concretan en:

- Funcionarios/as con habilitación de carácter nacional (Subescalas de Secretaría, Intervención-Tesorería y Secretaría-Intervención).
- Técnicos de Administración General (ramas jurídica y económica).
- Técnicos de Administración Especial (Economistas, Letrados, Asesores Jurídicos)
- Técnicos medios de gestión.
- Técnicos medios de relaciones laborales.

39 Sería muy positivo en este aspecto que el legislador estatal aprobase el sistema de carrera horizontal previsto en el artículo 17 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, pendiente a la fecha de desarrollo normativo.

40 Junta de Gobierno Local, ex artículo 127.1, apartados g) y h) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

- Técnicos medios de servicios económicos.

La LPGE 2013 continúa con la senda de la austeridad y contención de gasto público en materia de personal en la cual, como hemos apuntado, ha venido caminando el legislador en los últimos 4 años.

Fundamentalmente, conserva esta norma una clara tendencia hacia la necesaria racionalización de los gastos de personal y la limitación a la hora de la incorporación de nuevos efectivos al servicio del sector público; tendencia que se materializa en los aspectos siguientes:

Límites a la incorporación de personal de nuevo ingreso:

Establece la ley que a lo largo del año 2014 no se procederá a la incorporación de nuevo personal, salvo el que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores.

Dicha limitación alcanza a las plazas incursas en los procesos de consolidación de empleo previstos en la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público.

Respetando, en todo caso, las disponibilidades presupuestarias del Capítulo I de los correspondientes presupuestos de gastos, la limitación contenida en el apartado anterior no será de aplicación, en el ámbito de la Administración Local, a los siguientes sectores, en los que la tasa de reposición se fijará hasta un máximo del 10 por ciento:

- a) Plazas encuadradas en los cuerpos de Policía Local.
- b) Plazas encuadradas en las funciones relativas al control de la asignación eficiente de los recursos públicos; en las funciones de asesoramiento jurídico y en la gestión de los recursos públicos.
- c) Plazas correspondientes al personal de los servicios de prevención y extinción de incendios.

En el supuesto de las plazas correspondientes al personal de la policía local y personal de los servicios de extinción de incendios y salvamento, se podrá alcanzar el cien por cien de la tasa de reposición de efectivos, siempre que se trate de Entidades locales que cumplan o no superen los límites que fije la legislación reguladora de las Haciendas locales o, en su caso, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, en materia de autorización de operaciones de endeudamiento.

Además, deberán cumplir el principio de estabilidad a que se refiere el artículo 11.4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, tanto en la liquidación del presupuesto del ejercicio inmediato anterior como en el presupuesto vigente.

En relación con este último, los respectivos Plenos de las Entidades locales deberán aprobar un plan económico financiero en el que se incluya la medida a la que se refiere la presente norma y se ponga de manifiesto que, igualmente, se da cumplimiento al citado principio de estabilidad presupuestaria, lo cual deberá ser acreditado ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previamente a la aprobación de la convocatoria de plazas.

### Procedimiento de cálculo de la tasa de reposición de efectivos:

La LPGE 2014 establece que para calcular la tasa de reposición de efectivos, el porcentaje máximo a que se refiere el apartado anterior se aplicará sobre la diferencia resultante entre el número de empleados fijos que, durante el ejercicio presupuestario de 2013, dejaron de prestar servicios en cada uno de los sectores, ámbitos, cuerpos o categorías, previstos en el apartado anterior y el número de empleados fijos que se hubieran incorporado en los mismos en el referido ejercicio, por cualquier causa, excepto los procedentes de ofertas de empleo público, o reingresado desde situaciones que no conlleven la reserva de puestos de trabajo.

A estos efectos, se computarán los ceses en la prestación de servicios por jubilación, retiro, fallecimiento, renuncia, declaración en situación de excedencia sin reserva de puesto de trabajo, pérdida de la condición de funcionario de carrera o la extinción del contrato de trabajo o en cualquier otra situación administrativa que no suponga la reserva de puesto de trabajo o la percepción de retribuciones con cargo a la Administración en la que se cesa.

No computarán dentro del límite máximo de plazas derivado de la tasa de reposición de efectivos, aquellas plazas que se convoquen para su provisión mediante procesos de promoción interna<sup>41</sup>.

### Alzamiento de la interdicción legal de realización de aportaciones a planes de pensiones y seguros colectivos que cubran la contingencia de jubilación en determinadas circunstancias:

Según lo establecido en el artículo 21, durante el ejercicio 2014, las Administraciones, entidades y sociedades a que se refiere el apartado Uno del mismo podrán realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, siempre que no se produzca incremento de la masa salarial de la administración de referencia y siempre que los citados planes o contratos de seguro hubiesen sido suscritos con anterioridad al 31 de diciembre de 2011.

En el presente supuesto, y desde una perspectiva práctica, en numerosas entidades locales que disponían de planes de previsión social de sus empleados/as públicos —derivada generalmente de la negociación colectiva— se generó el problema de que la eliminación de las dotaciones presupuestarias destinadas al efecto en el Capítulo I durante el ejercicio económico 2013 impidió la recuperación del sistema de aportaciones a dichos planes, toda vez que la consignación ex novo de cuantías presupuestarias destinadas a tal finalidad tras haber sido eliminadas de los Presupuestos Locales podría suponer la vulneración de los principios establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

### Limitaciones legales al incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público:

Mantiene la Ley, en la línea de los anteriores ejercicios económicos, la interdicción legal del incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público, tanto de los funcionarios públicos como del personal laboral, conservando, eso sí, el devengo legal y

41 Por primera vez la LPGE precisa y aclara la inclusión de la promoción interna en el cálculo de la tasa de reposición de efectivos, aspecto que sin duda había generado gran controversia en la aprobación y gestión de las ofertas de empleo público en las entidades locales. Tal previsión se mantiene en el proyecto de LPGE para el ejercicio económico 2015.

consiguiente derecho a la percepción de dos pagas extraordinarias al año, a percibir en los meses de diciembre y junio de cada año.

#### Limitaciones a la incorporación de personal funcionario interino o laboral temporal:

En este caso, el legislador supedita la posibilidad del recurso a dichos nombramientos a la previa determinación de los sectores y servicios que se consideren prioritarios dentro de cada organización.

Como ejemplo práctico de la realidad cotidiana en el marco de las actividades de planificación y gestión de recursos humanos, el Ayuntamiento de Vigo, en aras a garantizar la legalidad de los nombramientos de dicho personal de carácter no permanente, procedió a acordar expresamente, por parte del órgano municipal competente, la determinación de sectores y servicios prioritarios a través de una serie de instrucciones o criterios internos de gestión.

Dicho instrumento responde a una serie de objetivos en la gestión de recursos humanos que se concretan en:

- Consecución de la máxima eficiencia en la prestación de los servicios públicos.
- Determinación de sectores prioritarios dentro de la organización: atendiendo a os criterios legales contemplados en la LRSAL, al sistema de ejercicio de competencias impropias contemplado en la Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, y a las potestades públicas de planificación y autoorganización legalmente atribuidas a las entidades locales por el artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Contención de gastos en materia de personal y asignación eficiente de los recursos públicos: al contemplar medidas reguladoras y límites máximos tanto a las dotaciones presupuestarias como a la gestión de las mismas.
- Cumplimiento del marco legal vigente desde las ópticas de la publicidad y la transparencia.

Tales sectores de carácter prevalente se han categorizado en:

- Servicios cuyo ámbito funcional se corresponde con el listado de competencias propias de los ayuntamientos, contemplado en la nueva redacción del artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, tras la modificación operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.
- Servicios que incidan directamente dentro del ámbito de los servicios obligatorios contemplados en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, tras la modificación operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.
- Fuera del listado competencial contemplado en la ley, y dentro del actual marco legal de restricción en el ejercicio de las competencias municipales, se establece expresamente que únicamente podrán ser reforzados aquellos servicios internos o centrales, de carácter transversal, cuya actividad permanente resulte imprescindible para el adecuado funcionamiento interno de los órganos de gobierno, gestión económica y tributaria municipal, tecnologías de la información y comunicación (TICs); ejercicio de funciones

reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional y/u órganos directivos municipales, determinados expresa y taxativamente en el texto literal del acuerdo.

- El recurso al personal funcionario interino —o, de ser el caso, laboral temporal— se realizará únicamente en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, restringiéndose a los sectores, funciones y categorías profesionales indicados anteriormente como prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales. El nombramiento de dicho personal deberá contener, inexcusablemente, la necesaria justificación del responsable del servicio o unidad solicitante, junto con el análisis de grado de incidencia en el Capítulo I de gastos de los correspondientes Presupuestos Municipales.
- Los criterios de gestión interna adoptados contemplan la posibilidad de determinación de otros sectores o servicios de carácter prioritario dentro de la organización municipal, siempre en tanto las Administraciones Públicas competentes —previa la tramitación legal que proceda— autoricen el ejercicio de competencias distintas de las propias o el ejercicio de competencias delegadas, en los términos de lo previsto en el marco legal vigente y siempre que se acredite el cumplimiento de los requisitos previstos en este.
- Por lo que respecta al ejercicio de competencias distintas de las propias y de las delegadas, la Instrucción 1/2014, de la Intervención General Municipal del Ayuntamiento de Vigo, recoge la aplicación de lo dispuesto en el artículo 3.3 de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, que dispone que no se entenderá como ejercicio de nuevas competencias:
  - a) La continuidad en la prestación de los servicios ya establecidos.
  - b) La continuidad de la actividad de fomento ya establecida en ejercicios anteriores.
  - c) La modificación de la reglamentación de los servicios o de sus modalidades cuando no lleve consigo la realización de nuevas actividades prestacionales.

De este modo, la seguridad jurídica en la motivación de la necesidad de incorporación temporal de nuevos efectivos goza de una garantía fundamental, como es la previa identificación y detección de necesidades y prioridades, en respuesta a lo establecido por el legislador presupuestario, y en aras a lograr la máxima eficiencia en la gestión de los recursos públicos dentro de un contexto de necesaria restricción.

No obstante lo anterior, sería mucho más garantista el establecimiento de una regulación detallada sobre estos aspectos por parte del legislador estatal en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico, con el objetivo de establecer, con arreglo al principio de eficiencia, las oportunas prioridades en la gestión de los recursos públicos, así como de homogeneizar criterios para el ámbito de la siempre olvidada Administración Local.

### 3 Conclusiones

A lo largo del presente artículo hemos desgranado los motivos que han generado la crisis económica en el ámbito europeo, cuya profunda incidencia en el sector público a nivel

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

general —y especialmente en el ámbito local— continúa a la fecha actual, marcando y aco-  
tando la actuación del legislador hacia la necesaria racionalización de las Administraciones  
Públicas.

En un contexto en el cual la sociedad civil demanda con la máxima urgencia una total  
reforma de las dinámicas de funcionamiento de los gestores públicos, aparejada a la pro-  
fesionalización del personal eventual, a la garantía de la objetividad e imparcialidad de los  
empleados públicos, y al establecimiento e implantación definitivos de una serie importante  
de principios éticos en la gestión pública, entendemos que constituye un punto de partida  
esencial la mejora en la gestión de los recursos humanos, tanto desde una óptica estraté-  
gica —que permita obtener más rendimiento y profesionalidad con menos efectivos, así  
como formar en la cultura de la mejora personal y profesional continua del empleado/a,  
logrando también su satisfacción en la prestación del servicio y en el desarrollo de su trabajo  
diario— como desde la óptica de la gestión cotidiana —mejorando los sistemas de movili-  
dad interdepartamental e implantando la cultura de la simplificación administrativa, de la  
evaluación y exigencia del rendimiento profesional, y de la definición de objetivos realistas,  
que permitan evitar la creencia de que con más efectivos seremos más eficientes—.

En idéntico sentido, resulta imprescindible que los agentes sociales tomen conciencia de la  
necesidad de profesionalización de sus representantes en el actual contexto, en su condi-  
ción de empleados públicos, con el fin de que el ajuste de los procedimientos de negocia-  
ción colectiva se realice de manera acorde a los principios establecidos en el marco legal  
definido por el EBEP, y se produzca la tan necesaria reorientación de la interlocución social,  
realizando la misma desde una perspectiva de colaboración en lugar de la histórica y tradi-  
cional confrontación concurrente en este ámbito.

El ámbito local constituye un excelente campo de trabajo en el cual desarrollar la actividad  
administrativa diaria con el horizonte del cambio cultural interno que toda organización  
pública necesita —más todavía, si cabe, en la actual situación— para recordar, cada día, la  
misión y finalidad de la misma: el servicio a la sociedad con plena objetividad y sometimien-  
to a la Ley y al Derecho, desde el marco constitucional del Estado social y democrático de  
Derecho en el cual tenemos la fortuna de vivir.

## 4 Bibliografía

BOLTAINA BOSCH, X., en “El personal laboral de las Corporaciones Locales después del Esta-  
tuto Básico del empleado público”. Editado por la Diputación Provincial de Barcelona,  
octubre de 2010. Depósito legal S.1251-2010.

SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, M.A, y GARCÍA QUERO, F., en “Crisis económicas y cambio insti-  
tucional 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, febrero de 2014.

ORTEGA, E. y 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, Enero 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. Fecha: 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)". Ponencia presentada en el Seminario sobre relaciones colectivas organizado por la Federación de Municipios de Cataluña, Barcelona, 29 de noviembre de 2012 ([www.cemical.diba.cat](http://www.cemical.diba.cat)).

MORENO SERRANO, B., en EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS: "Las 10 claves de la reforma local", Editorial LA LEY, grupo WOLTERS KLUIVERT ([www.revistas.laley.es](http://www.revistas.laley.es)).

"Guía práctica sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Fundación Democracia y Gobierno Local. Febrero de 2014 ([www.gobierno-local.org](http://www.gobierno-local.org)).

Documentación sobre la Estrategia Europa 2020 y actuaciones en el ámbito de la Unión Europea disponible en:  
[http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm) y  
[http://ec.europa.eu/spain/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/spain/index_es.htm)

Documentación sobre la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) disponible en  
[http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/reforma\\_aapp.html](http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/reforma_aapp.html)

Documentación relativa al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 disponible en [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

Textos legales disponibles en la web [www.boe.es](http://www.boe.es)

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate