

INFORME DE LA DIRECCIÓ GENERAL D'ADMINISTRACIÓ LOCAL SOBRE PERSONAL DE LES ENTITATS LOCALS EN MATÈRIA DE SERVEIS SOCIALS

La Generalitat Valenciana va promulgar la Llei 3/2019, de 18 de febrer, de serveis socials inclusius de la Comunitat Valenciana, per a donar compliment als Objectius de Desenvolupament Sostenible continguts en l'Agenda 2030 adoptats per tots els estats membres de Nacions Unides. Aquests objectius estan orientats a reduir les desigualtats econòmiques i socials i a contribuir a un major creixement, a societats més cohesionades i a democràcies de major governança, mitjançant la creació d'una xarxa destinada a la inclusió social que done suport a les famílies, i que salvaguarde els drets humans fonamentals, reforçant la igualtat i millorant les condicions i la qualitat de vida, garantint l'autonomia personal i facilitant la plena participació social.

En resum, considerem que la llei 3/2019, de 18 de febrer de serveis socials inclusius de la Comunitat Valenciana garanteix els drets fonamentals de la ciutadania, promovent uns serveis socials de qualitat a l'altura de qualsevol societat desenvolupada, procurant que aquests arriben no sols a sectors de població més necessitats, sinó a la totalitat dels habitants que integren el capital humà de la nostra Comunitat, millorant la qualitat de vida dels ciutadans. Donant així als serveis socials no un caràcter assistencial, sinó un caràcter essencial, bàsic, elemental i primordial per a la societat valenciana.

Per tot això, és necessari ordenar el sistema i dotar-lo d'estabilitat financera en tindre caràcter de servei públic essencial d'interés general i que per llei tenen els municipis com a competència pròpia segons els atorga la citada Llei 3/2019, de 18 de febrer en el seu article 29.

És en aquest procés de reestructuració de l'atenció primària de caràcter bàsic quan sorgeix la necessitat de conjugar d'una banda el compliment de les ràtios mínimes del conjunt de professionals establides en la citada Llei 3/2019, de 18 de febrer i per una altra el respecte a la Llei de pressupostos generals de l'Estat que estableix limitacions quant a la taxa de reposició d'efectius i l'augment de la massa salarial.

Sobre la base d'aquesta qüestió, fem les següents **CONSIDERACIONS**:

Primera.- Amb caràcter previ i a fi d'establir el marc legal que recull la llei de serveis socials en la matèria objecte d'aquest informe assenyalar que els municipis de la Comunitat Valenciana tenen entre les seues competències pròpies la provisió i la gestió dels serveis socials d'atenció primària de caràcter bàsic organitzat en els serveis recollits en l'article 18 apartat 1 de la llei 3/2019, de 18 de febrer.

És en l'àmbit de les competències pròpies dels municipis establert en l'article 29 de la llei de serveis socials on s'estableix unes ràtios mínimes del conjunt de professionals, que apareixen reflectides en l'article 65 de la citada llei 3/2019 i que segons la disposició final segona en el seu apartat 4 de la llei recull que s'aconseguiran en el termini de tres anys a partir de l'entrada en vigor d'aquesta.

La Llei 3/2019, de 18 de febrer, de serveis socials inclosius de la Comunitat Valenciana en la seua Disposició Transitòria Sisena sobre “estabilitat en l'ocupació” imposa que ...”Per a la plena constitució del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials, les administracions locals podran convocar a oferta pública d'ocupació els llocs vacants dels equips professionals de les zones bàsiques de serveis socials mitjançant concurs oposició.

Aquestes convocatòries tindran caràcter excepcional i es podran convocar en cada administració local per una sola vegada per a cada cos, escala o categoria afectada”.

D'altra banda, la Disposició Final Segona en referir-se a les ràtios de personal diu. “Les ràtios del personal d'atenció primària bàsica del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials, definides en l'article 65, s'aconseguiran en el termini màxim de tres anys a partir de l'entrada en vigor d'aquesta llei”. Arribat aquest punt és quan cal aconseguir d'una banda el compliment de les ràtios establides en l'article 65 de la llei de serveis socials així com el compliment dels límits quant al respecte a la taxa de reposició d'efectius establert en la Llei 11/2020, de 30 de desembre, de Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 2021.

Aquesta necessitat de conjugar tots dos compliments ja apareix establida en l'apartat 5 de la disposició final segona de llei de serveis socials que disposa que “el que disposen els apartats anteriors s'entendrà sense perjudici del que estableix la legislació bàsica sobre règim local i l'autonomia de les respectives entitats locals “ .

És a dir, en relació a convocar les places amb caràcter definitiu, cal tindre en compte que amb caràcter general, la Llei 11/2020, de 30 de desembre, de Pressupostos Generals de l'Estat per al 2021, estableix que al llarg de l'exercici 2021 l'Oferta pública d'ocupació inclourà, en el seu cas:

1. Les places procedents de la taxa de reposició.
2. La incorporació de personal que puga derivar-se de l'execució de processos selectius corresponents a *OPEs d'exercicis anteriors.
3. Aquelles places que es troben vacants i dotades pressupostàriament i la provisió de les quals es considere inajornable o afecte el funcionament dels serveis públics essencials.

En aquesta LPGE 2021, l'art. 19. Dos, en relació a la validesa de la taxa de reposició, imposa el termini de tres anys a comptar des de la data de la publicació de la OPE per a l'execució d'aquesta:

“Dos. La validesa de la taxa autoritzada estarà condicionada, d'acord amb l'article 70 del EBEP:

a) Al fet que les places s'inclouen en una Oferta d'Ocupació Pública que haurà de ser aprovada pels òrgans de Govern de les Administracions Públiques i publicar-se en el Butlletí Oficial de la Província, de la Comunitat Autònoma o, en el seu cas, de l'Estat, abans de la finalització de cada any.

b) Al fet que la convocatòria de les places es publique en el Diari oficial de la Província, Comunitat Autònoma o, en el seu cas, de l'Estat, en el termini improrrogable de tres anys, a comptar des de la data de la publicació de l'Oferta d'Ocupació Pública en la qual s'inclouen les places.

A conseqüència de l'anterior l'oferta autoritzada es considera consumida una vegada celebrats els processos selectius corresponents, amb independència del resultat d'aquests processos”.

La taxa de reposició es calcula segons els termes expressats en el punt 7 del citat art. 19 LPGE 2021 UN: *“7. Per a calcular la taxa de reposició d'efectius el percentatge de taxa màxim autoritzat s'aplicarà sobre la diferència entre el nombre d'empleats fixos que, durant l'exercici pressupostari anterior, van deixar de prestar serveis i el nombre d'empleats fixos que s'hagueren incorporat en el referit exercici, per qualsevol causa, excepte els procedents d'ofertes d'ocupació pública, o reingressat des de situacions que no comporten la reserva de llocs de treball. A aquest efecte, es computaran els cessaments per jubilació, retir, defunció, renúncia, declaració en situació d'excedència sense reserva de lloc de treball, pèrdua de la condició de funcionari de carrera o l'extinció del contracte de treball, o en qualsevol altra situació administrativa que no supose la reserva de lloc de treball o la percepció de retribucions amb càrrec a l'Administració en la qual se cessa...”*.

Cal tindre en compte que el punt Set disposa que els apartats 1 al 4 de l'article 19 tenen caràcter bàsic a l'empar dels arts. 149,1,13 i 156 de la Constitució i que les places de personal que presten assistència directa als usuaris de serveis socials es consideren sector prioritari a l'efecte de la taxa de reposició tot això de conformitat amb l'article 19 apartat “ñ” de la citada llei de pressupostos.

És a dir, que la taxa de reposició es calcula en relació a les vacants produïdes l'any anterior, per la qual cosa no es poden computar vacants produïdes en exercicis anteriors o les que es produïsquen en el present any, perquè per llei (LPGE 2021) es limita en nombre de vacants que es poden convocar (les que s'han produït en l'exercici anterior). La LPGE 2021 no ofereix la possibilitat de la taxa addicional d'estabilització que estava vigent mentre va estar vigent la Llei 6/2018, de 3 de juliol (LPGE 2018).

No obstant això cal considerar que el Reial decret llei 23/2020, de 23 de juny, pel qual s'aproven mesures en matèria d'energia i en altres àmbits per a la reactivació econòmica estableix:

Article 11. Ampliació de les habilitacions per a l'execució de l'Oferta d'Ocupació Pública i dels processos d'estabilització d'ocupació temporal.

1. Amb caràcter excepcional, l'habilitació temporal per a l'execució de l'Oferta d'Ocupació Pública, o instrument similar de les Administracions Públiques i dels processos d'estabilització d'ocupació temporal previstos en l'article 19.U.6 de la Llei 3/2017, de 27 de juny, de Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 2017 i en l'article 19. U.9 de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 2018, mitjançant la publicació de les corresponents convocatòries de processos selectius regulada en l'article 70.1 del text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat públic, aprovat per Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, el venciment del qual es produïska en l'exercici 2020, s'entendrà prorrogada durant l'exercici 2021.

2. Així mateix, s'amplia fins al 31 de desembre de 2021 el termini per a aprovar i publicar en els respectius Diaris Oficials les ofertes d'ocupació pública que articulen els processos d'estabilització d'ocupació temporal als quals es refereix l'apartat anterior. En els altres extrems aquests processos s'atindran als requisits i condicions establits en cadascuna de les citades Lleis de Pressupostos, segons corresponga.

L'article 11 es dicta a l'empara dels articles 149.1.13a i 18a de la Constitució, quan atribueixen a l'Estat la competència sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i bases del règim jurídic de les Administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris, per la qual cosa és bàsic, segons consta en l'apartat VIII de l'exposició de motius del citat RDL.

Segona.- No obstant això l'exposat en el punt anterior, és possible procedir al nomenament de funcionaris interins que s'ocupen de la prestació de serveis socials. El nomenament de funcionaris interins per programa té la seua base i la seua justificació en el contingut de l'article 18 de la Llei 4/2021, de 16 d'abril, de la Funció Pública Valenciana:

Article 18. Personal funcionari interí.

1. És personal funcionari interí qui, en virtut de nomenament legal i per raons expressament justificades de necessitat i urgència, presta serveis en una administració pública, organisme públic, consorci o universitat pública mitjançant una relació professional de caràcter temporal, regulada pel dret administratiu, per a l'acompliment de funcions atribuïdes al personal funcionari de carrera.

2. Les circumstàncies que poden donar lloc al seu nomenament, en els termes que reglamentàriament es determinen, són les següents:

c) L'execució de programes de caràcter temporal i de duració determinada, que no podran tindre una duració superior a tres anys excepte el que es preveu en el següent paràgraf. El termini màxim, dins del límit de tres anys, haurà de fer-se constar expressament en el nomenament i respondrà a necessitats no permanents de la corresponent administració pública, organisme públic, consorci o universitat pública. Finalitzat el termini inicial, el nomenament podrà ser prorrogat anualment sempre que el programa estiga vigent en aqueix moment, amb dotació pressupostària per a això i s'acredite de manera expressa la necessitat de la pròrroga.

En cap cas la suma del termini màxim que s'haguera fet constar en el nomenament i el de les seues pròrrogues podrà excedir de quatre anys. ...”

En el mateix sentit, el TREBEP en el seu article 10 fa referència als funcionaris interins.

El termini màxim per a executar els programes és de tres anys, encara que cap una pròrroga d'una altra més. La qual cosa coincideix amb l'exposat en l'art. 49 de la Llei 49/2015, d'1 d'octubre (LRJSP) que en relació als Convenis, establint que han de tindre una duració determinada: Article 11

“h) Termini de vigència del conveni tenint en compte les següents regles:

1r Els convenis hauran de tindre una duració determinada, que no podrà ser superior a quatre anys, llevat que normativament es preveja un termini superior.

2n En qualsevol moment abans de la finalització del termini previst en l'apartat anterior, els signants del conveni podran acordar unànimement la seua pròrroga per un període de fins a quatre anys addicionals o la seua extinció”.

En relació al present assumpte, les entitats locals han d'executar el corresponent procés selectiu per a proveir els llocs de manera interina per a un temps determinat, és a dir, la duració del programa; pel que una vegada finalitzat aquest programa i la seua pròrroga (quatre anys) a la finalització del conveni, procedirà traure un nou programa pels anys que s'establisca i s'haurà de realitzar un nou procés selectiu per a cobrir els llocs necessaris objecte de les ajudes per a la prestació del servei d'interés general, social o comunitari per al municipi.

És a dir, cal buscar solucions i articular fórmules de contractació que permeten l'execució dels convenis interadministratius pluriennals (contracte programa) i la incorporació a les plantilles de manera progressiva que permet aquest instrument jurídic, i la llei empara el nomenament de funcionaris interins o de personal laboral per a l'execució dels mateixos fins a la finalització del programa (que sol ser de quatre anys), ja que possiblement a causa de la taxa de reposició que imposen les successives Lleis de pressupostos Generals de l'Estat no és possible traure aquestes places en la corresponent oferta d'ocupació pública i així convocar els llocs amb caràcter definitiu.

Considerem que l'important és que la prestació del servei es duga a terme encara que el personal no es contemple en la relació de llocs de treball (per tractar-se de personal interí, és a dir, de caràcter temporal), encara que sí que han de constar en la plantilla de personal amb suficient consignació pressupostària per a finançar aquests llocs durant el temps limitat a la duració del programa. No obstant això, per a l'accés a la funció pública es podran convocar borses de treball per a aquest personal, que haurà de comptar amb la titulació específica per al lloc a ocupar, i superar les proves adequades al lloc que es consideren oportunes, d'acord amb la mena de nomenament o contractació.

No obstant això, les entitats locals hauran de procurar la creació de les places amb caràcter definitiu i la seua consegüent constància en la relació de llocs de treball, de manera gradual i progressiva, en funció de la taxa de reposició i la possibilitat de cada entitat local de procedir a la inclusió d'aquestes places (a les quals la Llei 3/2019 els atorga caràcter estructural) en l'oferta d'ocupació pública de cada exercici, per al seu posterior convocatòria, amb vista a regularitzar els llocs.

Tercer.- Les diferències entre funcionaris de carrera i funcionaris interins estan bàsicament superades al dia de hui, és a dir, existeix equiparació de drets i deures, per la qual cosa únicament es distingeixen els funcionaris de carrera perquè tenen una relació de caràcter permanent amb l'Administració, mentre que la relació dels interins és temporal, en funció de la necessitat.

No obstant això, cal tindre en compte que els interins no poden gaudir d'excedències o altres drets que desvirtuen la seua condició.

Quant al tema retributiu, considerem que les retribucions dels funcionaris interins nomenats en virtut de l'execució d'un determinat programa, han d'ajustar-se al que s'establisca en el corresponent conveni entre Administracions Públiques tant quant a l'import de les nòmines i seguretat social, com al temps precís del programa en qüestió, ja que aquests Convenis contenen la concessió de subvencions finalistes en les quals se sol indicar l'import de l'ajuda econòmica i de l'aportació municipal, així com el temps d'execució del programa en qüestió.

CONCLUSIONS:

La Llei 3/2019, de 18 de febrer, de la Generalitat de serveis socials inclusius de la Comunitat Valenciana declara els serveis socials, serveis públics essencials i d'interés general, així mateix configura el marc jurídic d'actuació dels poders públics valencians en l'àmbit dels serveis socials, ordena i regula els serveis socials i planifica i estructura el Sistema Públic Valencià de Serveis Socials.

La citada Llei de serveis socials estableix en el seu article 110 que la col·laboració entre les diferents administracions públiques de la Comunitat Valenciana per al finançament del sistema públic de serveis socials es fixarà a través de convenis de col·laboració pluriennals sent l'instrument, de caràcter preceptiu, per al finançament als municipis el contracte programa regulat en el Decret 38/2020, de 20 de març, del Consell, de coordinació i finançament de l'atenció primària de serveis socials.

La Llei 3/2019 disposa en el seu article 29 que els municipis de la Comunitat Valenciana tenen entre les seues competències pròpies la provisió i la gestió dels serveis socials d'atenció primària de caràcter bàsic organitzat en els serveis recollits en l'article 18 apartat 1 de la llei 3/2019. I és en aquest àmbit competencial on s'estableix unes ràtios mínimes del conjunt de professionals, que apareixen reflectides en l'article 65 de la citada llei 3/2019 i que segons la disposició final segona en el seu apartat 4 s'aconseguiran en el termini de tres anys a partir de l'entrada en vigor de la llei sense perjudici del que estableix la legislació bàsica sobre règim local i l'autonomia de les respectives entitats locals.

La taxa de reposició d'efectius ve establida cada exercici en les successives Lleis Generals de Pressupostos de l'Estat, que vinculen a la totalitat d'Administracions Públiques sent de caràcter bàsic el precepte on es fixa aquesta taxa de reposició anual.

Sobre aquest tema cal dir que una cosa és que les necessitats siguen de caràcter permanent, essencials o estructurals i qüestió diferent és el règim jurídic del personal que presta serveis per a atendre aquestes necessitats.

Si bé certament la situació ideal seria la prestació dels serveis per funcionaris de carrera o personal laboral fix (segons la naturalesa de les funcions a exercir) cal no oblidar les restriccions a l'ocupació pública que des de fa diversos exercicis ve imposant l'Estat a través de les lleis de pressupostos generals de l'Estat. Pel que la figura jurídica seria la de funcionaris interins per a l'execució de programes de caràcter temporal prevista en l'art. 18 2.c) de la Llei 4/2021, de 16 d'abril, de la Funció Pública Valenciana i art. 10.1.c del TR de l'Estatut Bàsic de l'Empleat públic.

És en el context d'aquestes restriccions en el qual cal entendre la referència al fet que les funcions puguen desenvolupar-se per personal de caràcter temporal (concretament funcionaris interins per programes), és a dir, davant les restriccions a la creació i convocatòria de places, l'alternativa a utilitzar és la indicada de recórrer a les figures de caràcter temporal per a aquells sectors, funcions i categories professionals que es consideren prioritaries o que afecten el funcionament dels serveis públics essencials. Es tracta de vies de finançament extern i específic que no condicionen la naturalesa dels llocs, tal com s'ha dit per la jurisprudència en matèria de personal finançat per mitjà de subvencions.

Per consegüent, donat el caràcter estructural que li confereix la Llei 3/2019, als llocs relacionats amb la prestació d'aquests serveis socials essencials, es recomana que, en funció de les possibilitats que s'oferisquen per les LGPEs sobre la taxa de reposició, es contemplen aquests llocs en la relació de llocs de treball, a l'efecte de la seua posterior cobertura amb caràcter definitiu.