

## INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL SOBRE PERSONAL DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES

La Generalitat Valenciana promulgó la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana, para dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030 adoptados por todos los estados miembros de Naciones Unidas. Estos objetivos están orientados a reducir las desigualdades económicas y sociales y a contribuir a un mayor crecimiento, a sociedades más cohesionadas y a democracias de mayor gobernanza, mediante la creación de una red destinada a la inclusión social que dé apoyo a las familias, y que salvaguarde los derechos humanos fundamentales, reforzando la igualdad y mejorando las condiciones y la calidad de vida, garantizando la autonomía personal y facilitando la plena participación social.

En resumen, consideramos que la ley 3/2019, de 18 de febrero de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana garantiza los derechos fundamentales de la ciudadanía, promoviendo unos servicios sociales de calidad a la altura de cualquier sociedad desarrollada, procurando que éstos lleguen no sólo a sectores de población más necesitados, sino a la totalidad de los habitantes que integran el capital humano de nuestra Comunitat, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos. Dando así a los servicios sociales no un carácter asistencial, sino un carácter esencial, básico, elemental y primordial para la sociedad valenciana.

Por todo ello, es necesario ordenar el sistema y dotarlo de estabilidad financiera al tener carácter de servicio público esencial de interés general y que por ley tienen los municipios como competencia propia según les otorga la citada Ley 3/2019, de 18 de febrero en su artículo 29.

Es en este proceso de reestructuración de la atención primaria de carácter básico cuando surge la necesidad de conjugar por una parte el cumplimiento de las ratios mínimas del conjunto de profesionales establecidos en la citada Ley 3/2019, de 18 de febrero y por otra el respeto a la Ley de presupuestos generales del Estado que establece limitaciones en cuanto a la tasa de reposición de efectivos y el aumento de la masa salarial.

En base a esta cuestión, hacemos las siguientes **CONSIDERACIONES**:

**Primera.-** Con carácter previo y con el objeto de establecer el marco legal que recoge la ley de servicios sociales en la materia objeto de este informe señalar que los municipios de la Comunitat Valenciana tienen entre sus competencias propias la provisión y la gestión de los servicios sociales de atención primaria de carácter básico organizado en los servicios recogidos en el artículo 18 apartado 1 de la ley 3/2019, de 18 de febrero.

Es en el ámbito de las competencias propias de los municipios establecido en el artículo 29 de la ley de servicios sociales donde se establece unas ratios mínimas del conjunto de profesionales, que aparecen reflejadas en el artículo 65 de la citada ley 3/2019 y que según la disposición final segunda en su apartado 4 de la ley recoge que se conseguirán en el plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de la misma.

La Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana en su Disposición Transitoria Sexta sobre “estabilidad en el empleo” impone que *...“Para la plena constitución del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales, las administraciones locales podrán convocar a oferta pública de empleo los puestos vacantes de los equipos profesionales de las zonas básicas de servicios sociales mediante concurso oposición.*

*Estas convocatorias tendrán carácter excepcional y se podrán convocar en cada administración local por una sola vez para cada cuerpo, escala o categoría afectada”.*

Por otra parte, la Disposición Final Segunda al referirse a las ratios de personal dice. *“Las ratios del personal de atención primaria básica del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales, definidas en el artículo 65, se conseguirán en el plazo máximo de tres años a partir de la entrada en vigor de esta ley”.* Llegado este punto es cuando hay que conseguir por una parte el cumplimiento de las ratios establecidas en el artículo 65 de la ley de servicios sociales así como el cumplimiento de los límites en cuanto al respeto a la tasa de reposición de efectivos establecido en la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

Esta necesidad de conjugar ambos cumplimientos ya aparece establecida en el apartado 5 de la disposición final segunda de ley de servicios sociales que dispone que *“lo que dispongan los apartados anteriores se entenderá sin perjuicio de lo que establece la legislación básica sobre régimen local y la autonomía de las respectivas entidades locales “.*

Es decir, en relación a convocar las plazas con carácter definitivo, hay que tener en cuenta que con carácter general, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el 2021, establece que a lo largo del ejercicio 2021 la Oferta Pública de Empleo (OPE) incluirá, en su caso:

1. Las plazas procedentes de la tasa de reposición.
2. La incorporación de personal que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a OPEs de ejercicios anteriores.
3. Aquellas plazas que se encuentren vacantes y dotadas presupuestariamente y cuya provisión se considere inaplazable o afecte al funcionamiento de los servicios públicos esenciales

En dicha LPGE 2021, el art. 19. Dos, en relación a la validez de la tasa de reposición, impone el plazo de tres años a contar desde la fecha de la publicación de la OPE para la ejecución de la misma:

*“Dos. La validez de la tasa autorizada estará condicionada, de acuerdo con el artículo 70 del EBEP:*

*a) A que las plazas se incluyan en una Oferta de Empleo Público que deberá ser aprobada por los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas y publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia, de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del Estado, antes de la finalización de cada año.*

*b) A que la convocatoria de las plazas se publique en el Diario oficial de la Provincia, Comunidad Autónoma o, en su caso, del Estado, en el plazo improrrogable de tres años, a contar desde la fecha de la publicación de la Oferta de Empleo Público en la que se incluyan las plazas.*

*Como consecuencia de lo anterior la oferta autorizada se considera consumida una vez celebrados los procesos selectivos correspondientes, con independencia del resultado de dichos procesos”.*

La tasa de reposición se calcula según los términos expresados en el punto 7 del citado art. 19 LPGE 2021 UNO: *“7. Para calcular la tasa de reposición de efectivos el porcentaje de tasa máximo autorizado se aplicará sobre la diferencia entre el **número de empleados fijos que, durante el ejercicio presupuestario anterior, dejaron de prestar servicios** y el número de empleados fijos que se hubieran incorporado 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 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...”.*

Hay que tener en cuenta que el punto Siete dispone que **los apartados 1 al 4 del artículo 19 tienen carácter básico** al amparo de los arts. 149,1,13 y 156 de la Constitución y que las plazas de personal que presten asistencia directa a los usuarios de servicios sociales se consideran sector prioritario a efectos de la tasa de reposición todo ello de conformidad con el artículo 19 apartado ñ de la citada ley de presupuestos.

Es decir, que la tasa de reposición se calcula en relación a las vacantes producidas en el año anterior, por lo que no se pueden computar vacantes producidas en ejercicios anteriores o las que se produzcan en el presente año, porque por ley (LPGE 2021) se limita en número de vacantes que se pueden convocar (las que se han producido en el ejercicio anterior). La LPGE 2021 no ofrece la posibilidad de la tasa adicional de estabilización que estaba vigente mientras estuvo vigente la Ley 6/2018, de 3 de julio (LPGE 2018).

No obstante hay que considerar que el **Real Decreto-Ley 23/2020, de 23 de junio**, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica establece:

*Artículo 11. Ampliación de las habilitaciones para la ejecución de la Oferta de Empleo Público y de los **procesos de estabilización de empleo temporal.***

*1. Con carácter excepcional, la habilitación temporal para la ejecución de la Oferta de Empleo Público, o instrumento similar de las Administraciones Públicas y de los procesos de estabilización de empleo temporal previstos en el artículo 19.Uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 y en el artículo 19. Uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, mediante la publicación de las correspondientes convocatorias de procesos selectivos regulada en el artículo 70.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, cuyo vencimiento se produzca en el ejercicio 2020, se entenderá prorrogada durante el ejercicio 2021.*

*2. Asimismo, se amplía hasta el 31 de diciembre de 2021 el plazo para aprobar y publicar en los respectivos Diarios Oficiales las ofertas de empleo público que articulen los procesos de estabilización de empleo temporal a los que se refiere el apartado anterior. En los demás extremos estos procesos se atenderán a los requisitos y condiciones establecidos en cada una de las citadas Leyes de Presupuestos, según corresponda.*

*El artículo 11 se dicta al amparo de los artículos 149.1.13.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución, en cuanto atribuyen al Estado la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, por lo que es básico, según consta en el apartado VIII de la exposición de motivos del citado RDL.*

**Segunda.-** No obstante lo expuesto en el punto anterior, es posible proceder al nombramiento de funcionarios interinos que se ocupen de la prestación de servicios sociales. El nombramiento de funcionarios interinos por programa tiene su base y su justificación en el contenido del artículo 18 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana:

*Artículo 18. Personal funcionario interino.*

*1. Es personal funcionario interino quien, en virtud de nombramiento legal y por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, presta servicios en una administración pública, organismo público, consorcio o universidad pública mediante una relación profesional de carácter temporal, regulada por el derecho administrativo, para el desempeño de funciones atribuidas al personal funcionario de carrera.*

*2. Las circunstancias que pueden dar lugar a su nombramiento, en los términos que reglamentariamente se determinen, son las siguientes: .....*

*c) La ejecución de programas de carácter temporal y de duración determinada, que no podrán tener una duración superior a tres años salvo lo previsto en el siguiente párrafo. El plazo máximo, dentro del límite de tres años, deberá hacerse constar expresamente en el nombramiento y responderá a necesidades no permanentes de la correspondiente administración pública, organismo público, consorcio o universidad pública. Finalizado el plazo inicial, el nombramiento podrá ser prorrogado anualmente siempre que el programa esté vigente en ese momento, con dotación presupuestaria para ello y se acredite de forma expresa la necesidad de la prórroga.*

*En ningún caso la suma del plazo máximo que se hubiera hecho constar en el nombramiento y el de sus prórrogas podrá exceder de cuatro años. ...”*

En el mismo sentido, el TREBEP en su artículo 10 hace referencia a los funcionarios interinos.

El plazo máximo para ejecutar los programas es de tres años, aunque cabe una prórroga de otra más. Lo cual coincide con lo expuesto en el art. 49 de la Ley 49/2015, de 1 de octubre (LRJSP) que en relación a los Convenios, estableciendo que deben tener una duración determinada: Artículo 11 .....

*“h) Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:*

*1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que **no podrá ser superior a cuatro años**, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.*

*2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción”.*

En relación al presente asunto, las entidades locales deben ejecutar el correspondiente proceso selectivo para proveer los puestos de forma interina para un tiempo determinado, es decir, la duración del programa; por lo que una vez finalizado dicho programa y su prórroga (cuatro años) a la finalización del convenio, procederá sacar un nuevo programa por los años que se establezca y se deberá realizar un nuevo proceso selectivo para cubrir los puestos necesarios objeto de las ayudas para la prestación del servicio de interés general, social o comunitario para el municipio.

Es decir, hay que buscar soluciones y articular fórmulas de contratación que permitan la ejecución de los convenios interadministrativos plurianuales (contrato programa) y la incorporación a las plantillas de manera progresiva que permite este instrumento jurídico, y la ley ampara el nombramiento de funcionarios interinos o de personal laboral para la ejecución de los mismos hasta la finalización del programa (que suele ser de cuatro años), ya que posiblemente debido a la tasa de reposición que imponen las sucesivas Leyes de presupuestos Generales del Estado no es posible sacar estas plazas en la correspondiente oferta de empleo público y así convocar los puestos con carácter definitivo.

Consideramos que lo importante es que la prestación del servicio se lleve a cabo aunque el personal no se contemple en la relación de puestos de trabajo (por tratarse de personal interino, es decir, de carácter temporal), aunque sí deben constar en la plantilla de personal con suficiente consignación presupuestaria para financiar estos puestos durante el tiempo limitado a la duración del programa. No obstante, para el acceso a la función pública se podrán convocar bolsas de trabajo para este personal, que deberá contar con la titulación específica para el puesto a ocupar, y superar las pruebas adecuadas al puesto que se consideren oportunas, de acuerdo al tipo de nombramiento o contratación.

No obstante, las entidades locales deberán procurar la creación de las plazas con carácter definitivo y su consiguiente constancia en la relación de puestos de trabajo, de forma gradual y progresiva, en función de la tasa de reposición y la posibilidad de cada entidad local de proceder a la inclusión de estas plazas (a las que la Ley 3/2019 les otorga carácter estructural) en la oferta de empleo público de cada ejercicio, para su posterior convocatoria, en orden a regularizar los puestos.

**Tercero.-** Las diferencias entre funcionarios de carrera y funcionarios interinos están básicamente superadas al día de hoy, es decir, existe equiparación de derechos y deberes, por lo que únicamente se distinguen los funcionarios de carrera porque tienen una relación de carácter permanente con la Administración, mientras que la relación de los interinos es temporal, en función de la necesidad.

No obstante, hay que tener en cuenta que los interinos no pueden disfrutar de excedencias u otros derechos que desvirtúen su condición.

En cuanto al tema retributivo, consideramos que las retribuciones de los funcionarios interinos nombrados en virtud de la ejecución de un determinado programa, deben ajustarse a lo que se establezca en el correspondiente convenio entre Administraciones Públicas tanto en cuanto al importe de las nóminas y seguridad social, como al tiempo preciso del programa en cuestión, ya que estos Convenios contienen la concesión de subvenciones finalistas en las que se suele indicar el importe de la ayuda económica y de la aportación municipal, así como el tiempo de ejecución del programa en cuestión.

### **CONCLUSIONES:**

La Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana declara los servicios sociales, servicios públicos esenciales y de interés general, asimismo configura el marco jurídico de actuación de los poderes públicos valencianos en el ámbito de los servicios sociales, ordena y regula los servicios sociales y planifica y estructura el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales.

La citada Ley de servicios sociales establece en su artículo 110 que la colaboración entre las distintas administraciones públicas de la Comunitat Valenciana para la financiación del sistema público de servicios sociales se fijará a través de convenios de colaboración plurianuales siendo el instrumento, de carácter preceptivo, para la financiación a los municipios el contrato programa

regulado en el Decreto 38/2020, de 20 de marzo, del Consell, de coordinación y financiación de latencia primaria de servicios sociales.

La Ley 3/2019 dispone en su artículo 29 que los municipios de la Comunitat Valenciana tiene entre sus competencias propias la provisión y la gestión de los servicios sociales de atención primaria de carácter básico organizado en los servicios recogidos en el artículo 18 apartado 1 de la ley 3/2019. Y es en este ámbito competencial donde se establece unas ratios mínimas del conjunto de profesionales, que aparecen reflejadas en el artículo 65 de la citada ley 3/2019 y que según la disposición final segunda en su apartado 4 se conseguirán en el plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de la ley sin perjuicio de lo que establece la legislación básica sobre régimen local y la autonomía de las respectivas entidades locales.

La tasa de reposición de efectivos viene establecida cada ejercicio en las sucesivas Leyes Generales de Presupuestos del Estado, que vinculan a la totalidad de Administraciones Públicas siendo de carácter básico el precepto donde se fija dicha tasa de reposición anual.

Al respecto hay que decir que una cosa es que las necesidades sean de carácter permanente, esenciales o estructurales y cuestión distinta es el régimen jurídico del personal que presta servicios para atender dichas necesidades.

Si bien ciertamente la situación ideal sería la prestación de los servicios por funcionarios de carrera o personal laboral fijo (según la naturaleza de las funciones a desempeñar) no hay que olvidar las restricciones al empleo público que desde hace varios ejercicios viene imponiendo el Estado a través de las leyes de presupuestos generales del Estado. Por lo que la figura jurídica sería la de funcionarios interinos para la ejecución de programas de carácter temporal prevista en el art. 18 2.c) de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana y art. 10.1.c del TR del Estatuto Básico del Empleado Público.

Es en el contexto de estas restricciones en el que hay que entender la referencia a que las funciones puedan desarrollarse por personal de carácter temporal (concretamente funcionarios interinos por programas), es decir, ante las restricciones a la creación y convocatoria de plazas, la alternativa a utilizar es la indicada de recurrir a las figuras de carácter temporal para aquellos sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales. Se trata de vías de financiación externa y específica que no condicionan la naturaleza de los puestos, tal como se ha venido diciendo por la jurisprudencia en materia de personal financiado por medio de subvenciones.

Por consiguiente, dado el carácter estructural que le confiere la Ley 3/2019, a los puestos relacionados con la prestación de estos servicios sociales esenciales, se recomienda que, en función de las posibilidades que se ofrezcan por las LGPEs sobre la tasa de reposición, se contemplen estos puestos en la relación de puestos de trabajo, a efectos de su posterior cobertura con carácter definitivo.