

O desenvolvemento legislativo do Estatuto básico do empregado público en tempos de crise: a nova Lei do emprego público de Galicia

El desarrollo legislativo del Estatuto Básico del Empleado Público en tiempos de crisis: la nueva Ley del Empleo Público de Galicia

Developing the Basic Statute of the Public Employee in times of crisis: the new Act on Galician Civil Service

49
Regap

LUIS MÍGUEZ MACHO

Profesor titular de Dereito Administrativo
Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)
luis.miguez@usc.es

Recibido: 29/07/2015 | Aceptado: 04/11/2015

Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

Resumo: *O presente traballo pretende ofrecer unha visión xeral da Lei 2/2015, do 29 de abril, do emprego público de Galicia, que se ditou para desenvolver o Estatuto básico do empregado público no ámbito das competencias legislativas da Comunidade Autónoma de Galicia. Para iso abórdanse en primeiro lugar as cuestións xerais da lei (antecedentes, estrutura e obxecto e ámbito de aplicación), expóñense a continuación as principais novidades que a mesma introduce no réxime do emprego público das administracións públicas galegas e remátase cunhas reflexións conclusivas sobre as dificultades que o desenvolvemento do Estatuto Básico supón en tempos de crise económica e de financiamento do sector público.*

Palabras clave: *emprego público, función pública, Comunidade Autónoma de Galicia, Estatuto básico do empregado público.*

Resumen: *El presente trabajo pretende ofrecer una visión general de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del Empleo Público de Galicia, que se ha dictado para desarrollar el Estatuto básico del empleado público en el ámbito de las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma de Galicia. Para ello se abordan en primer lugar las cuestiones generales de la ley (antecedentes, estructura y objeto y ámbito de aplicación), se exponen a continuación las principales novedades que la misma introduce en el régimen del empleo público de las administraciones públicas gallegas y se finaliza con unas reflexiones conclusivas sobre las dificultades que el desarrollo del Estatuto Básico supone en tiempos de crisis económica y de financiación del sector público.*

Palabras clave: *empleo público, función pública, Comunidad Autónoma de Galicia, Estatuto básico del empleado público.*

Abstract: *This paper aims to provide an overview of the Act 2/2015, of April 29th, on Galician civil service, approved to develop the Spanish basic statute of the public employee within the sphere of legislative powers of the Autonomous Community of Galicia. For this purpose, first the general issues of the Act (history, structure, purpose and scope) are discussed, then the main changes introduced into the system of Galician civil service are presented and finally the*

paper ends with some concluding reflections on the difficulties that the development of the Spanish basic statute of the public employee implies in times of economic and public sector financing crisis.

Keywords: *civil service, public employees, Autonomous Community of Galicia, Spanish basic statute of the public employee.*

Índice: 1. *Introdución. 2. Cuestións xerais. 2.1. Antecedentes. 2.2. Estrutura. 2.3. Obxecto e ámbito de aplicación. 3. Principais novidades. 3.1. Os órganos administrativos competentes en materia de persoal. 3.2. As clases de persoal. En especial, o persoal directivo. 3.3. A organización do emprego público: a complexa reconfiguración dos corpos e escalas do persoal funcionario da comunidade autónoma. Os plans de ordenación de recursos humanos. 3.4. O código de conduta dos empregados públicos. 3.5. O novo réxime de carreira horizontal dos funcionarios e a avaliación do desempeño. 3.6. As novidades en materia de provisión e remoción de postos de traballo. 3.7. A sistematización dos supostos de redución de xornada, permisos e licenzas do persoal funcionario. 3.8 O novo sistema de retribucións complementarias do persoal funcionario. A supresión do plus de altos cargos. 3.9 As situacións administrativas do persoal funcionario de carreira. 3.10 A legalización do réxime disciplinario. 3.11 As especialidades do persoal propio das entidades locais. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.*

1 Introdución

A Lei 7/2007, do 12 de abril, do Estatuto básico do empregado público, pretende establecer un marco normativo común para todos os empregados públicos sobre un dobre fundamento competencial que delimita de modo distinto as posibilidades de desenvolvemento autonómico do mesmo. Por unha banda, é lexislación básica estatal sobre o réxime estatutario dos funcionarios públicos, ditada ao abeiro do artigo 149, apartado primeiro, décimo oitava, da Constitución; por outra banda, os preceptos aplicables ao persoal laboral ao servizo das administracións públicas son lexislación laboral, de competencia exclusiva estatal conforme ao artigo 149, apartado primeiro, sétima, da Constitución¹.

Na súa condición de lexislación básica estatal, o estatuto presenta a característica, pouco frecuente neste tipo de normas, de que unicamente contén disposicións de carácter básico, co cal o seu desenvolvemento non só ten que ser levado a cabo polo lexislador autonómico, senón tamén polo lexislador estatal para o seu propio ámbito². Como consecuencia diso, segundo subliña a exposición de motivos do estatuto, o réxime da función pública estatal deixa de ser un modelo de referencia e cada un dos lexisladores competentes neste terreo está chamado a deseñar o seu modelo de organización e xestión do emprego público.

Ademais, moitos dos seus preceptos inclúen principios ou opcións de regulación que non son directamente aplicables e que só adquirirán plena vixencia co seu desenvolvemento³. Nesas materias, mentres non se produza o desenvolvemento do estatuto, a lexislación anterior segue en vigor, así como, en xeral, as normas vixentes sobre ordenación, planificación e xestión de recursos humanos, sempre que non se opoñan ao establecido naquel⁴. Pola contra, o

1 Disposición final primeira do Estatuto básico do empregado público.

2 Artigo 6 do Estatuto básico do empregado público.

3 Dentro do título III, o capítulo II (dereito á carreira profesional e á promoción interna, a avaliación do desempeño) e o capítulo III (dereitos retributivos), agás o artigo 25, apartado segundo (recoñecemento de trienios aos funcionarios interinos), e, en relación con este capítulo, a disposición final terceira, apartado segundo (limitacións ao recoñecemento da compatibilidade); no título V, o capítulo III (provisión de postos de traballo e mobilidade); e a disposición adicional segunda (réxime xurídico dos funcionarios con habilitación de carácter estatal).

4 Disposición final cuarta do Estatuto básico do empregado público.

resto do texto é directamente aplicable, coa consecuencia de que a lexislación anterior que o contradiga debe entenderse derogada ou, no seu caso, desprazada polo mesmo.

Porén, transcorridos xa oito anos desde a entrada en vigor do Estatuto básico do empregado público, as leis ditadas para desenvolvelo de maneira íntegra son moi escasas: tan só tres comunidades autónomas levaron a cabo ese desenvolvemento completo mediante leis específicas (Lei 10/2010, do 9 de xullo, de ordenación e xestión da función pública valenciana, Lei 4/2011, do 10 de marzo, do emprego público de Castela-A Mancha, e Lei 13/2015, de 8 de abril, de función pública de Estremadura), á que agora se suma Galicia coa Lei 2/2015, do 29 de abril, do emprego público de Galicia. É curioso constatar que o lexislador estatal segue a día de hoxe sen desenvolver o Estatuto básico do empregado público para o seu propio ámbito.

Co presente traballo inténtase tan só ofrecer unha visión xeral da nova Lei do emprego público de Galicia, que, obviamente, necesitaría dun comentario detallado que se escapa por completo ás posibilidades dun artigo de revista. Para iso abóndaranse en primeiro lugar as cuestións xerais da lei (antecedentes, estrutura e obxecto e ámbito de ampliación), para expoñerse a continuación as novidades que introduce no réxime do emprego público das administracións públicas galegas en relación coas seguintes materias, que se seleccionaron por ser aquelas onde as modificacións son máis relevantes: órganos administrativos competentes en materia de persoal; clases de persoal, con especial atención ao persoal directivo; organización do emprego público e, en particular, a complexa reconfiguración que se leva a cabo dos corpos e escalas do persoal funcionario da comunidade autónoma, así os novos plans de ordenación de recursos humanos; código de conduta dos empregados públicos; o novo réxime de carreira horizontal dos funcionarios e a avaliación do desempeño; as novidades en materia de provisión e remoción de postos de traballo; a sistematización dos supostos de redución de xornada, permisos e licenzas do persoal funcionario; o novo sistema de retribucións complementarias do persoal funcionario e a supresión do chamado “plus de altos cargos”; situacións administrativas do persoal funcionario de carreira; a legalización do réxime disciplinario; e, por último, as especialidades do persoal propio das entidades locais.

Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

2 Cuestións xerais

2.1 Antecedentes

Como lembra a exposición de motivos da Lei do emprego público de Galicia, a comunidade autónoma exerceu por primeira vez con carácter xeral as competencias lexislativas de que dispón en materia de réxime estatutario dos seus funcionarios⁵ a través da Lei 4/1988, do 26 de maio, da función pública de Galicia. Esta lei foi obxecto de innumerables modificacións que desembocaron na aprobación dun texto refundido polo Decreto legislativo 1/2008, do 13 de marzo, o cal estivo vixente ata agora, non sen experimentar, á súa vez, diversas reformas. Aínda que algunhas das últimas reformas adaptaron xa parcialmente o réxime xurídico da función pública galega ás previsións do Estatuto básico do empregado público, as novidades que este achega son de tal entidade que mesmo esas modificacións se foron introducindo no entendemento de que terían un carácter provisional ata que se estivese en

⁵ Véxase o artigo 28 do Estatuto de Autonomía.

disposición de presentar ante o Parlamento de Galicia un proxecto de lei que desenvolvera globalmente o estatuto. Ademais, o texto refundido da Lei da función pública de Galicia naceu coa importante rémora de que a disposición final primeira da Lei 13/2007, do 27 de xullo, de modificación da Lei 4/1988, do 26 de maio, da función pública de Galicia, autorizou ao goberno galego para que aprobase un decreto legislativo que contivese un texto único no que se recollese a Lei 4/1988 e as sucesivas modificacións realizadas á mesma, pero esqueceu incomprensiblemente incluír a facultade de regularizar, aclarar e harmonizar os textos legais que debían ser refundidos, co que o resultado da refundición non foi todo o útil que podería ser.

Malia o tempo que tardou en aprobarse a nova Lei do emprego público de Galicia, os traballos para a súa elaboración comezaron inmediatamente despois da publicación do Estatuto básico do empregado público. Por Orde da Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza de 27 do xullo de 2007⁶, constituíuse unha Comisión para o estudo e preparación da Lei da función pública de Galicia, que plasmou as súas conclusións nun volume de *Documentos para a reforma da función pública*⁷. O cambio de goberno autonómico acaecido en abril de 2009 non detivo o proceso de elaboración da nova lei, e en setembro dese mesmo ano, a Dirección Xeral da Función Pública da Xunta de Galicia encargou á Universidade de Santiago de Compostela un estudo sobre a adaptación do réxime xurídico dos empregados públicos da Xunta de Galicia ao Estatuto básico do empregado público, que deu lugar a un primeiro borrador de anteproxecto.

Porén, a partir dese momento a elaboración da nova lei, aínda que nunca se chegou a abandonar de todo, foise dilatando, entre outros motivos pola incidencia no ámbito do emprego público da grave crise económica e de financiamento do sector público que se desatou naquel período⁸. Houbo que agardar a abril de 2013 para que se fixese público un primeiro anteproxecto da Lei do emprego público de Galicia, cuxa tramitación se paralizou de novo e non se reanudou ata o verán de 2014. Finalmente, o Consello da Xunta de Galicia aprobou na súa reunión de 4 de decembro de 2014 o proxecto da Lei do emprego público de Galicia, que tivo entrada no Parlamento da comunidade autónoma o 19 dese mes. A tramitación parlamentaria da norma foi relativamente rápida, malia o amplo número de emendas presentadas polos grupos parlamentarios; delas incorporáronse as 37 formuladas polo Grupo Parlamentario Popular de Galicia no goberno e algunhas das propostas polos grupos da oposición⁹. Así, o 28 de abril de 2015 debateuse o ditame da comisión no pleno do Parlamento e aprobouse definitivamente a lei, que foi publicada no *Diario Oficial de Galicia* o 4 de maio de 2015 e entrou en vigor no que respecta á maior parte do seu articulado vinte días despois¹⁰.

6 *Diario Oficial de Galicia* n. 150 de 2007, do 3 de agosto.

7 Xunta de Galicia, 2008.

8 Sobre a incidencia que a crise tivo no desenvolvemento legislativo do Estatuto básico do empregado público, véxanse as reflexións de PALOMAR OLMEDA, A., "Impasse y deterioro del marco jurídico. ¿Habrà que cambiar el EBEP antes de aplicarlo?", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n. 3, 2012, pp. 78-93.

9 O expediente da tramitación parlamentaria da norma, que leva o n. 09/PL-000024, pode consultarse integramente na páxina web do Parlamento de Galicia <http://www.parlamentodegalicia.es>.

10 Disposición final quinta, apartado primeiro, da Lei do emprego público de Galicia.

2.2 Estrutura

O texto da Lei do emprego público de Galicia finalmente aprobado consta de exposición de motivos, 212 artigos, 11 disposicións adicionais, 15 transitorias, 2 derogatorias e 5 finais. Está estruturada en 10 títulos segundo un criterio rigorosamente sistemático, que se pode considerar máis atinado que o seguido polo Estatuto básico do empregado público.

O título I¹¹ aborda o obxecto, principios e ámbito de aplicación da lei. O título II, o máis breve da lei¹², trata dos órganos administrativos competentes en materia de persoal, distinguindo en dous capítulos separados a Administración xeral da comunidade autónoma, por unha banda, e as entidades locais e as universidades públicas galegas pola outra. O título III¹³ aborda as clases de persoal, separando en capítulos distintos os empregados públicos e o persoal directivo, e dentro dos primeiros, nas seccións correspondentes, as cuestións xerais, o persoal funcionario de carreira, o persoal funcionario interino, o persoal laboral e o persoal eventual. O título IV¹⁴ regula a organización do emprego público, con dous capítulos: un sobre a estrutura do emprego público, dividido, á súa vez, en dúas seccións relativas á ordenación dos postos de traballo e á ordenación dos empregados públicos, e outro sobre a planificación do emprego público.

Rematadas todas estas cuestións previas, o título V da lei¹⁵ desenvolve a adquisición e perda da relación de servizo en tres capítulos, relativos á selección dos empregados públicos, á adquisición da relación de servizo e á perda da relación de servizo. A continuación, no título VI¹⁶ pásase a regular os dereitos e deberes individuais dos empregados públicos. Este título, o máis extenso e complexo da lei, estrúturase en cinco capítulos: disposicións xerais; promoción profesional e avaliación do desempeño¹⁷; mobilidade do persoal funcionario¹⁸; xornada de traballo, permisos, licenzas e vacacións¹⁹; e dereitos económicos e protección social²⁰.

A seguinte cuestión que regula a lei, no seu título VII, son os dereitos de exercicio colectivo dos empregados públicos²¹. Aquí inclúense, despois dun capítulo de disposicións xerais, os correspondentes capítulos relativos á negociación colectiva, á representación e participación institucional do persoal funcionario, á solución extraxudicial de conflitos colectivos e ao dereito de reunión dos empregados públicos. Con isto chégase ao título VIII, sobre situacións

11 Artigos 1 ao 12.

12 Artigos 13 ao 19.

13 Artigos 20 ao 36.

14 Artigos 37 ao 48.

15 Artigos 49 ao 70.

16 Artigos 71 ao 149.

17 Dividido en dúas seccións, sobre carreira profesional e promoción interna, por unha banda, e avaliación do desempeño, pola outra.

18 Con cinco seccións sobre disposicións xerais, procedementos ordinarios de provisión de postos de traballo polos funcionarios de carreira, procedemento extraordinario de provisión de postos de traballo dos funcionarios de carreira, mobilidade forzosa e mobilidade interadministrativa.

19 Con seccións para a xornada de traballo do persoal funcionario, os permisos retribuídos do persoal funcionario, os permisos do persoal funcionario por motivos de conciliación da vida persoal, familiar e laboral, as licenzas do persoal funcionario, as vacacións do persoal funcionario e a xornada de traballo, permisos, licenzas e vacacións do persoal laboral.

20 Con dúas seccións sobre retribucións, por unha banda, e Seguridade Social e dereitos pasivos, pola outra.

21 Artigos 147 ao 163.

administrativas²². Unha vez expostas no capítulo inicial as disposicións xerais, dedícase un capítulo a cada unha das situacións contempladas pola lei: servizo activo, servizos especiais, servizo noutras administracións públicas, excedencia voluntaria, excedencia forzosa e suspensión de funcións. O réxime disciplinario abórdase no título IX²³, en cinco capítulos sobre disposicións xerais, faltas disciplinarias, sancións disciplinarias, procedemento disciplinario e extinción da responsabilidade disciplinaria.

Por último, o título X²⁴ recolle as especialidades do persoal ao servizo das entidades locais, sen división en capítulos, dada a brevidade do mesmo.

Esta ordenada estrutura da lei debería contribuír á súa mellor aplicación, ao permitir localizar con facilidade dentro do texto a situación da regulación dos distintos aspectos do réxime xurídico do persoal ao servizo das administracións públicas galegas.

2.3 Obxecto e ámbito de aplicación

Como se dixo, o título I da lei define o obxecto, os principios informadores e o ámbito de aplicación da mesma. Trasladándose ao ámbito autonómico o espírito do Estatuto básico do empregado público, establécese un marco común para o emprego público de todas as administracións públicas ás que se estenden as competencias legislativas da Comunidade Autónoma de Galicia: a propia Administración xeral da comunidade autónoma, as entidades locais galegas, as entidades públicas instrumentais do sector público autonómico de Galicia, as entidades públicas instrumentais vinculadas ou dependentes das entidades locais galegas e as universidades públicas galegas²⁵.

No que se refire á Administración autonómica, a nova lei axusta a súa terminoloxía á que emprega a Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia. Desta maneira, fálase xa de Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia e os entes instrumentais vinculados ou dependentes da mesma defínense por remisión á letra a) do artigo 45 da Lei 16/2010, é dicir, como “entidades públicas instrumentais do sector público autonómico de Galicia”, que engloban organismos autónomos, axencias autonómicas, entidades públicas instrumentais e consorcios autonómicos. A disposición adicional terceira equipara as entidades públicas instrumentais do sector público autonómico: o Consello Económico e Social de Galicia, o Consello Galego de Relacións Laborais e os demais organismos públicos aos que se lles recoñeza expresamente por unha lei a independencia funcional ou unha especial autonomía respecto da Xunta de Galicia, sen prexuízo das especialidades establecidas pola súa normativa específica para facer plenamente efectiva a mencionada independencia ou autonomía.

A aplicación da lei ao persoal funcionario da Administración autonómica só ten tres especialidades, das cales as dúas primeiras derivan do Estatuto básico do empregado público: en relación co persoal investigador, prevese a posibilidade de que na aplicación ao mesmo

22 Artigos 164 ao 182.

23 Artigos 183 ao 199.

24 Artigos 200 ao 212.

25 Artigo 4, apartado primeiro.

da nova lei se poidan ditar normas singulares para adecuala ás súas peculiaridades²⁶; en relación co persoal docente dependente da Administración xeral da comunidade autónoma e o persoal estatutario do Servizo Galego de Saúde, reafírmase o seu pleno sometemento á nova lei²⁷, agás no relativo á carreira profesional e promoción interna, retribucións complementarias e mobilidade voluntaria entre administracións públicas, aínda que se deixa aberta a posibilidade de que a súa normativa específica regule tamén “as demais especialidades do seu réxime xurídico”²⁸; por último, o réxime xurídico do persoal que presta servizos no Consello Consultivo de Galicia equipárase substancialmente ao do persoal dos órganos estatutarios (malia que o Consello Consultivo non ten esa condición na actualidade), o que supón que prevalece a normativa reguladora do órgano sobre a Lei do emprego público de Galicia, que só se lle aplica supletoriamente²⁹.

En canto á Administración local, no ámbito de aplicación da nova lei inclúense tanto as entidades locais galegas como as entidades públicas instrumentais vinculadas ou dependentes das mesmas³⁰. O artigo 7 da nova lei matiza que o persoal funcionario da Administración local réxese en primeiro lugar, como non podía ser doutra forma, pola lexislación básica estatal que lle resulte aplicable, pero o resto do seu réxime xurídico é o establecido pola propia Lei do emprego público de Galicia. Isto non é unha novidade, pois xa se prevía no artigo 3, apartado segundo, do texto refundido da Lei da función pública de Galicia, pero a innovación radica en que a redacción da Lei do emprego público de Galicia está pensada para facilitar a súa aplicación a todas as administracións incluídas no seu ámbito de aplicación, fronte ao que ocorría co texto anterior, centrado na práctica na Administración autonómica. Nesta mesma liña, a nova lei contén un título X con algunhas especialidades dirixidas a este tipo de persoal, ás que se fará referencia no epígrafe correspondente deste traballo.

Algo parecido sucede co persoal funcionario de administración e servizos das universidades públicas galegas, ao que o texto refundido da Lei da función pública de Galicia e as súas disposicións de desenvolvemento só se lles aplicaban de maneira supletoria, en virtude do artigo 3, apartado sexto, do primeiro, pero que agora queda plenamente suxeito á nova Lei do emprego público de Galicia. O artigo 8 deixa claro que o persoal que nos ocupa réxese por esta agás no expresamente regulado pola lexislación orgánica universitaria e as súas disposicións de desenvolvemento³¹.

Mención á parte merece o persoal laboral ao servizo das administracións públicas, respecto ao cal se trasladan as disposicións do Estatuto básico do empregado público que unifican certos aspectos do seu réxime xurídico co do persoal funcionario, reducíndose desta maneira

26 Artigo 5.

27 Na liña do Estatuto básico do empregado público, o persoal estatutario do Servizo Galego de Saúde equipárase a efectos da aplicación da nova lei ao persoal funcionario de carreira, aínda que se matiza que sempre que se trate de persoal estatutario fixo (artigo 6, apartado terceiro).

28 Artigo 6, apartado segundo.

29 Artigo 11, cuxa redacción procede dunha emenda do Grupo Parlamentario Popular de Galicia (en concreto, a n. 1). Correlativamente, isto levou a que a disposición final cuarta modifique o artigo 29 da Lei 3/2014, do 24 de abril, do Consello Consultivo de Galicia (emenda n. 27 do Grupo Parlamentario Popular de Galicia).

30 Organismos autónomos locais e entidades públicas empresariais locais, regulados polo artigo 85 bis da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local.

31 Sobre a aplicación da lexislación xeral do emprego público ao persoal ao servizo das universidades públicas, véxase GÓMARA HERNÁNDEZ, J.L., “El Estatuto Básico del Empleado Público y el Personal de Administración y Servicios de las Universidades Públicas”, *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, n. 25, 2007, pp. 67-94, e CASTILLO BLANCO, F.A., “El Estatuto Básico del Empleado Público y el régimen del personal al servicio de las universidades públicas”, *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Civitas, Madrid, 2009, pp. 311-368.

desigualdades difíciles de xustificar en dúas clases de persoal que teñen a condición común de empregados públicos³².

En canto ás exclusións do ámbito de aplicación da nova lei, a disposición adicional segunda, apartado primeiro, sinala que o persoal ao servizo das entidades do sector público autonómico e local non incluídas no ámbito de aplicación da lei (é dicir, as sociedades mercantís e as fundacións do sector público) queda sometido unicamente ás previsións desta sobre principios de selección, acceso ao emprego público das persoas con discapacidade, principios de actuación, deberes e código de conduta, na mesma liña do que establece a disposición adicional primeira do Estatuto básico do empregado público³³. O mesmo ocorre coas entidades instrumentais adscritas á Consellería de Sanidade e ao Servizo Galego de Saúde, que se rexen en materia de persoal pola Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia, e pola súa normativa específica, sen prexuízo da aplicación das disposicións anteditas da Lei do emprego público de Galicia.

Polo que se refire ao persoal dos órganos estatutarios³⁴, a Lei do emprego público de Galicia só se lle aplica directamente por remisión da súa lexislación específica; en todo o demais é de aplicación supletoria³⁵. Finalmente, no caso do persoal funcionario ao servizo da Administración de Xustiza en Galicia prodúcese, por imperativo do réxime constitucional de distribución de competencias, unha exclusión practicamente total do ámbito de aplicación da lei³⁶.

3 Principais novidades

3.1 Os órganos administrativos competentes en materia de persoal

O título II enuncia as atribucións que corresponden aos distintos órganos administrativos competentes en materia de persoal. No que atinxe á Administración xeral da Comunidade

32 Artigo 9. A regulación do persoal laboral ao servizo das administracións públicas pola lexislación autonómica de desenvolvemento do Estatuto básico do empregado público xera algúns problemas, dos que me ocupei en MÍGUEZ MACHO, L., "Objeto y ámbito de aplicación de la legislación autonómica de la función pública tras el Estatuto Básico del Empleado Público: el caso de Galicia", *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto Básico del Empleado Público*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2009, pp. 329-341. O alcance do Estatuto respecto desta clase de persoal é distinto que respecto dos funcionarios, pois non se trata de normativa básica estatal que consinta o seu desenvolvemento por parte das comunidades autónomas, senón de lexislación de competencia exclusiva estatal no ámbito da cal a aquelas só lles quedan facultades executivas. Non obstante, polas propias características do Estatuto, algunhas das súas disposicións aplicables ao persoal laboral necesitan dun certo desenvolvemento para a súa plena eficacia. Así, cómpre distinguir dous supostos:

- En ocasións, o Estatuto remítese ao réxime dos funcionarios públicos, como ocorre coa regulación da xornada de traballo, os permisos e as vacacións do persoal laboral, conforme ao artigo 51, ou permite a remisión ao mesmo polas normas convencionais, como é o caso das situacións administrativas, conforme ao artigo 92, ao que hai que engadir a aplicación supletoria do réxime de provisión de postos de traballo e da mobilidade dos funcionarios, conforme ao artigo 83. Como é evidente que as comunidades autónomas dispoñen de facultades para completar ou desenvolver o réxime dos funcionarios nesas materias, poden incidir indirectamente no réxime do persoal laboral.
- Noutros casos, o Estatuto establece normas directamente aplicables ao persoal laboral: os dereitos dos artigos 14 e 15, os deberes e o código de conduta dos artigos 52, 53 e 54, os principios e requisitos do acceso ao emprego público dos artigos 55 e 56, a composición dos órganos de selección e os sistemas selectivos dos artigos 60 e 61, e o réxime disciplinario. Aquí non cabe desenvolvemento autonómico, agás no relativo aos aspectos organizativos e aos procedementais que atendan esas especialidades organizativas.

33 Sobre o réxime xurídico aplicable ao persoal deste tipo de entidades, véxase CORDERO GONZÁLEZ, J., "«Los olvidados»: régimen aplicable al personal de las entidades del sector público no incluidas en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badaxoz, 29 e 30 de maio de 2008*, vol. 1, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009, pp. 127-143, e DOMINGO ZABALLOS, M.J., "Notas sobre la disposición adicional primera del Estatuto Básico del Empleado Público: los principios de aplicación a todo el personal del sector público", *Tribuna social*, n. 236-237, 2010, pp. 21-36.

34 A disposición adicional primeira, letra a), da Lei do emprego público de Galicia aclara que se consideran órganos estatutarios o Parlamento de Galicia, o Valedor do Pobo, o Consello da Cultura Galega e o Consello de Contas.

35 Artigo 10.

36 Artigo 12.

Autónoma de Galicia e ás entidades públicas instrumentais do sector público autonómico, a lei intenta recompilar e sistematizar as competencias dos órganos responsables na materia: en primeiro lugar, o Consello da Xunta de Galicia; en segundo lugar, as consellerías competentes en materia de función pública, administracións públicas e orzamentos; en terceiro lugar, as consellerías en relación co persoal que presta servizos nas mesmas e, moi particularmente, o dos corpos e escalas adscritos a elas; e, finalmente, a Comisión de Persoal.

Interesa destacar en particular as atribucións que en materia de persoal se lles asignan ás consellerías competentes en materia de administracións públicas e de orzamentos. A primeira, segundo o artigo 15 da lei, encárgase de manter a axeitada coordinación cos órganos competentes en materia de persoal das demais administracións públicas; exerce as competencias relativas á inspección, avaliación, auditoría, control e mellora do funcionamento dos órganos, servizos e unidades; exerce tamén as competencias relativas á formación dos empregados públicos da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia e das entidades públicas instrumentais do sector público autonómico; e vixía o cumprimento da normativa vixente en materia de xornada, horario, permisos e licenzas do persoal. Así mesmo, no ámbito do emprego público local, exerce as competencias que ten atribuídas a Comunidade Autónoma de Galicia respecto do persoal funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional e designa as persoas representantes da comunidade autónoma nos tribunais cualificadores de procesos selectivos de persoal para as entidades locais.

A segunda, cuxo papel en relación co emprego público viuse potenciado polo escenario de crise dos últimos anos e pola constitucionalización dos principios de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, segundo o artigo 16, propón ao Consello da Xunta as directrices ás que deberán axustarse os gastos de persoal da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia e das entidades públicas instrumentais do sector público autonómico e, de forma específica, a valoración, para os seus efectos retributivos, dos postos de traballo previamente clasificados; emite informe, conxuntamente coa consellería competente en materia de función pública e con carácter previo á extensión e adhesión a outros convenios colectivos vixentes, sobre retribucións salariais e, en xeral, sobre calquera autorización de melloras retributivas individuais ou colectivas; informa os plans de ordenación de recursos humanos, así como as previsións e medidas que se deriven dos mesmos e que teñan incidencia no gasto público; e, por último e en xeral, autoriza calquera medida relativa ao persoal que poida supoñer modificacións no gasto.

A Comisión de Persoal mantense no artigo 18 da lei como órgano colexiado (sen a cualificación xa como órgano de carácter técnico) de coordinación e asesoramento en materia de persoal da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia e das entidades públicas instrumentais do sector público autonómico, aínda que as súas funcións, máis limitadas que na lexislación anteriormente vixente, circunscríbense ás que na práctica viña desempeñando³⁷.

En cambio, prescínlese do Consello Galego da Función Pública como órgano superior de coordinación en materia de persoal. A exposición de motivos da lei sinala que se trata

37 Fixar criterios xerais nas materias que sexan obxecto de negociación en relación co persoal dependente da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia e das entidades públicas instrumentais do sector público autonómico, ser oída e prestar o seu apoio na elaboración dos proxectos de disposicións e actos de carácter xeral referentes ao persoal, así como na elaboración das bases xerais das convocatorias de probas selectivas de acceso para prazas vacantes e concursos de méritos para provisión de postos de traballo, emitir informe a petición dos órganos executivos competentes en materia de persoal e ser informada dos expedientes disciplinarios que impliquen separación do servizo de persoal funcionario da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia.

dunha medida de simplificación administrativa, aínda que o certo é que o Consello nunca se chegou a constituír; a idea do legislador é que a finalidade de contar cun foro xeral de debate e negociación sobre o emprego público galego se vexa cuberta pola Mesa Xeral de Negociación das Administracións Públicas Galegas prevista no título VII da propia lei, na liña da Mesa Xeral de Negociación das Administracións Públicas regulada polo artigo 36, apartado primeiro, do Estatuto básico do empregado público³⁸. A diferenza significativa é que o Estatuto Básico constitúe directamente esa Mesa Xeral de Negociación, mentres que o artigo 152, apartado primeiro, da Lei do emprego público de Galicia só contempla que “poderá constituírse” a Mesa Xeral galega, co que o seu destino ben pode acabar sendo o mesmo que o do *non nato* Consello Galego da Función Pública.

3.2 As clases de persoal. En especial, o persoal directivo

O título III da Lei do emprego público de Galicia ocúpase das clases de persoal, distinguindo entre os empregados públicos e o persoal directivo e, á súa vez, dentro dos primeiros, entre os funcionarios de carreira, os funcionarios interinos, o persoal eventual e o persoal laboral.

En relación co persoal funcionario, importante novidade da lei é que desenvolve a previsión do artigo 9, apartado segundo, *in fine*, do Estatuto básico do empregado público, segundo o cal “en todo caso, o exercicio das funcións que impliquen a participación directa ou indirecta no exercicio das potestades públicas ou na salvagarda dos intereses xerais do Estado e das administracións públicas corresponden exclusivamente aos funcionarios públicos, *nos termos que na lei de desenvolvemento de cada Administración pública se estableza*”³⁹. Así, o artigo 22, apartado segundo, da Lei do emprego público de Galicia especifica os postos de traballo que as relacións de postos de traballo teñen que reservar de maneira necesaria ao persoal funcionario por comportar o exercicio de funcións que implican a participación directa ou indirecta no exercicio das potestades públicas ou na salvagarda dos intereses xerais⁴⁰, o que non impide que o apartado terceiro do artigo manteña o principio xeral de que os postos de traballo nas administracións públicas deben ser desempeñados por persoal funcionario. A disposición transitoria primeira, en desenvolvemento da disposición transitoria segunda do Estatuto básico do empregado público, establece as previsións necesarias para facer posible a funcionarización do persoal laboral fixo que realiza funcións ou desempeña

38 Sobre as mesas de negociación conxuntas de persoal funcionario e laboral, véxase MARÍN ALONSO, I., “La negociación colectiva conjunta del personal laboral y funcionario en el Estatuto Básico del Empleado Público”, *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badaxoz, 29 e 30 de maio de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009, pp. 709-726.

39 Sobre esta reserva de funcións, véxase FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., “El Estatuto Básico del Empleado Público y la regulación de las funciones reservadas al funcionario público”, *Revista española de derecho administrativo*, n. 139, 2008, pp. 475-500.

40 - Postos que teñan atribuídas funcións que impliquen o exercicio de autoridade, fe pública ou asesoramento legal, enténdéndose que implican exercicio de autoridade as funcións de policía administrativa, sen prexuízo das excepcións que poidan establecerse por norma con rango de lei.
- Postos que teñan atribuídas funcións que impliquen a realización de tarefas de inspección, fiscalización ou control, quedando en particular reservados ao persoal funcionario aqueles postos con funcións que impliquen a realización de tarefas de fiscalización interna e control da xestión económico-financeira e orzamentaria.
- Postos que teñan atribuídas funcións que impliquen a realización de tarefas de contabilidade e tesourería.
- Postos que teñan atribuídas funcións que impliquen a realización de tarefas en materia de exacción de tributos.
- Postos que teñan atribuídas competencias para ditar actos de incoación, instrución ou resolución dos procedementos administrativos.
- Postos que teñan atribuídas funcións de inscrición, anotación e cancelación de datos nos rexistros administrativos.

postos de traballo de persoal funcionario, a fin de regularizar unha situación insostible no marco da nova lexislación do emprego público⁴¹.

Como complemento do anterior, o artigo 26, apartado terceiro, da Lei do emprego público de Galicia establece tamén as actividades ou postos que poden ser desempeñados por persoal laboral, mantendo os criterios da precedente lexislación galega da función pública, pero con dúas relevantes novidades: os postos de traballo nas entidades públicas instrumentais pasan a rexerse polos mesmos principios que os das demais administracións públicas, é dicir, xa non se contempla que poidan ser provistos con carácter xeral con persoal laboral, e os postos de prestación directa de servizos sociais e protección da infancia funcionarízanse.

Isto último ha de poñerse en relación coa creación pola disposición adicional novena da Lei das Novas Escalas de Administración Especial da Comunidade Autónoma de facultativos de servizos sociais, técnicos facultativos de servizos sociais e axentes técnicos facultativos de servizos sociais, remitíndose ao desenvolvemento regulamentario a regulación da estrutura administrativa, as funcións dos postos de traballo e as condicións de acceso ás mesmas para o persoal funcionario de carreira ou o persoal laboral fixo da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia que estea en posesión da titulación requirida en cada caso e que supere o correspondente proceso selectivo⁴². Así mesmo, a disposición transitoria segunda garante que, mentres ese desenvolvemento non se leve a cabo, os postos de prestación directa de servizos sociais e protección da infancia poidan seguir sendo desempeñados e provistos con persoal laboral.

A regulación do persoal funcionario interino presta especial atención á delimitación dos supostos nos que pode ser nomeado e ao seu cesamento, sen entrar na delicada cuestión da progresiva extensión ao mesmo de moitos dos dereitos do persoal funcionario de carreira, propiciada pola xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea⁴³. Pola súa banda, no que respecta ao persoal eventual séguese unha orientación restritiva, que no ámbito da Administración xeral da comunidade autónoma implica a súa limitación unicamente ás tarefas de asesoramento especial ou apoio aos membros do Consello da Xunta de Galicia⁴⁴ e a prohibición expresa do seu nomeamento polas entidades públicas instrumentais do sector público autonómico⁴⁵. Así mesmo, é de destacar que o artigo 29, apartado segundo, da lei contén unha definición do que se deba entender polas funcións de confianza ou asesoramento especial propias desta clase de persoal, que consistirían no asesoramento vinculado ao desempeño e formulación de estratexias e propostas de actuación ou difusión no ámbito das competencias da autoridade que efectuou o nomeamento, ou apoio que supoña unha colaboración de carácter reservado, sempre que as mesmas non estean reservadas a persoal funcionario, co engadido de que implican especial dedicación e dispoñibilidade horaria.

41 Sobre os procesos de funcionarización no marco do Estatuto básico do empregado público, véxase María ALAMEDA CASTILLO, T., “Una vía de consolidación del empleo público: los procesos de funcionarización”, *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badaxoz, 29 e 30 de maio de 2008*, vol. 1, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009, pp. 403-421.

42 Disposición final segunda.

43 Sobre a influencia da xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea en materia de emprego público, véxase ORDÓÑEZ SOLÍS, D., “Empleados públicos, Administraciones Españolas y Jurisprudencia Europea”, *Actualidad Administrativa*, n. 3, 2012.

44 En concreto, ese asesoramento especial ou apoio referiríase ao desenvolvemento do labor político dos membros do Consello da Xunta, o cumprimento dos seus labores de carácter parlamentario e as súas relacións coas institucións públicas, os medios de comunicación e as organizacións administrativas, así como ás actividades protocolarias.

45 Artigo 32, apartado terceiro.

Por último, novidade fundamental da Lei do emprego público de Galicia é o establecemento do réxime xurídico esencial do persoal directivo profesional, que terá que ser completado mediante o pertinente desenvolvemento regulamentario, que corresponde en exclusiva no ámbito de aplicación desta lei ao Consello da Xunta, tal como se desprende do artigo 13, parágrafo primeiro, do Estatuto básico do empregado público. Séntanse así as bases para que nas administracións públicas galegas se introduza unha figura ben coñecida en moitos países da nosa contorna, cuxa finalidade é profesionalizar as tarefas directivas e xerenciais⁴⁶.

Tal como sinala a exposición de motivos da lei, para a correcta interpretación desta nova figura hai que partir de que se pretende configurar unha verdadeira carreira directiva profesional, aberta ao persoal funcionario de carreira e ao persoal laboral fixo das administracións públicas. Para iso no artigo 34 deséñanse dous momentos ou fases, a primeira de adquisición da condición de persoal directivo profesional e a segunda de provisión dos postos directivos (entendendo por tales os que así se definan na correspondente relación de postos directivos) de entre as persoas que adquirisen previamente a mencionada condición, aplicándose en ambas as dúas fases os principios de mérito e capacidade e criterios de idoneidade. A única excepción a este réxime prevese para o caso das entidades públicas instrumentais, excluídos os organismos autónomos da comunidade autónoma, no que se admite que poidan acceder aos concretos postos directivos (non á carreira directiva profesional) persoas que non teñan a condición de persoal directivo profesional, pero que sexan seleccionadas de acordo cos mesmos principios de mérito e capacidade e reúnan análogas condicións de idoneidade para o desempeño destas funcións⁴⁷. Pola propia natureza das funcións directivas, o grao de cumprimento dos obxectivos fixados debe ser un criterio determinante tanto para a promoción profesional e, no seu caso, o nivel retributivo como para a propia permanencia na carreira directiva, aínda que dunha maneira un tanto incongruente, o artigo 34, apartado sexto, da lei admite como motivos de cesamento dos postos directivos (non de perda da condición de persoal directivo profesional) a perda da confianza ou as graves e continuadas dificultades de integración no equipo directivo, apreciadas polo órgano superior xerárquico daquel do cal o directivo dependa directamente.

Tamén resulta criticable a previsión introducida na disposición transitoria terceira da lei de que, mentres non se desenvolva regulamentariamente o novo réxime xurídico do persoal directivo profesional, terán a consideración de postos directivos na Administración xeral da comunidade autónoma as vicesecretarías xerais, as subdireccións xerais, as secretarías territoriais e as xefaturas territoriais, co engadido de que, cando estes postos queden vacantes despois da entrada en vigor da lei, serán provistos polo procedemento de libre designación con convocatoria pública entre persoal funcionario de carreira, pois se introduce unha indebida confusión entre a carreira directiva profesional e a libre designación como procedemento de provisión de certos postos de traballo.

46 En concreto, o artigo 33, apartado segundo, da lei di que “se entende por funcións directivas as tarefas xerenciais ou de dirección ou coordinación de unidades administrativas integradas polo número mínimo de efectivos de persoal que se determine regulamentariamente. Os postos que serán cubertos por esta clase de persoal contemplaranse nunha relación de postos directivos de contido análogo ao da relación de postos de traballo”. Sobre este tipo de persoal, véxase VV.AA., “O persoal directivo”, *Documentos para a reforma da función pública*, Xunta de Galicia, 2008, pp. 79-103, VV.AA., *El personal directivo en las Administraciones públicas*, Civitas, Madrid, 2011, e MAESO SECO, L.F., *El personal directivo público en España (su régimen jurídico antes y después del EBEP)*, La Ley, Madrid, 2011, así como deste último autor “El personal directivo en las leyes autonómicas de desarrollo del EBEP”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 91, 2011, pp. 283-323.

47 Sobre a cuestión de que tipo de persoal debe ocupar os postos directivos, véxanse as reflexións de SARMENTO LARRAURI, J.I., “El personal directivo: funcionario de carrera o personal eventual o laboral”, *Actualidad Administrativa*, n. 6, 2012.

3.3 A organización do emprego público: a complexa reconfiguración dos corpos e escalas do persoal funcionario da comunidade autónoma. Os plans de ordenación de recursos humanos

O título IV da lei aborda a organización do emprego público desde o punto de vista da súa estrutura, que inclúe a ordenación dos postos de traballo e dos empregados públicos, e desde o da súa planificación.

A ordenación dos postos pivota sobre a relación de postos de traballo como instrumento principal, aínda que a lei incorpora a novidade de que contempla no seu artigo 39 outros instrumentos de ordenación: o aplicable ao persoal eventual, cuxa determinación se remite ao regulamento; o cadro de persoal ou o catálogo de postos de traballo dos centros docentes públicos e dos centros sanitarios públicos; e o cadro de persoal das entidades públicas instrumentais, que se define como a relación de prazas dotadas orzamentariamente que corresponden a cada unha das categorías profesionais do persoal laboral e ao persoal directivo profesional.

Pola súa banda, a ordenación dos empregados públicos mantén para o persoal funcionario de carreira os corpos e escalas, por unha parte, e os grupos de clasificación baseados no nivel de titulación requirido para o acceso a aqueles, pola outra. Nos corpos e agrupacións profesionais do persoal funcionario de carreira da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia modernízase a definición das súas funcións e créanse tanto o corpo de técnicos de carácter facultativo, do novo grupo B, como a agrupación profesional do persoal funcionario subalterno da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia, á cal é posible acceder sen titulación académica algunha. Nos grupos de clasificación profesional, ademais de contemplarse os previstos polo Estatuto básico do empregado público, as titulacións requiridas para o acceso adaptaciónse á nova ordenación dos estudos universitarios e da ensinanza en xeral⁴⁸.

Isto debe poñerse en relación coas disposicións adicionais quinta, oitava, novena e décima: a quinta mantén os dereitos dos actuais titulados universitarios e profesionais para o acceso á función pública autonómica; as disposicións oitava e novena recollen as escalas e especialidades dos corpos de persoal funcionario da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia e adaptan as titulacións esixidas para o acceso á nova ordenación dos estudos universitarios estruturada en grandes ramas do coñecemento; e a décima completa a regulación aplicando esa mesma estruturación ás titulacións do anterior sistema de estudos universitarios.

Varias son as novidades que se introducen nas escalas e especialidades dos corpos de persoal funcionario autonómico, algunhas delas produto de emendas presentadas polo Grupo Parlamentario Popular de Galicia na tramitación parlamentaria da lei⁴⁹. Na Administración xeral, créase a nova escala de axentes de inspección, do corpo administrativo, con tres especialidades⁵⁰. Na Administración especial, que é onde maiores son as modificacións, créanse

48 Prudentemente, o artigo 40, apartado terceiro, letra d), habilita ao Consello da Xunta para que mediante decreto estableza as titulacións equivalentes ou que substitúan ás legalmente esixidas cando se aproben novas titulacións ou se produzan modificacións na normativa educativa vixente.

49 Emendas n. 31, 32, 33 e 34 do Grupo Parlamentario Popular de Galicia.

50 Consumo, vixilancia de estradas e mobilidade.

senllas escalas de enxeñeiros e enxeñeiros técnicos, que engloban como especialidades todas as escalas anteriormente existentes destes dous tipos de profesións reguladas; unha escala de ciencias no corpo facultativo superior, que engloba como especialidades as antigas escalas de biólogos e químicos, á que se engade unha nova de ciencias do mar⁵¹; as escalas que xa se mencionaron ao tratar a funcionarización dos postos de prestación directa de servizos sociais e protección da infancia⁵²; e, por último, dentro do novo corpo de técnicos de carácter facultativo, do grupo B, as escalas de delineantes e axentes técnicos en xestión medioambiental, chamadas a substituír, respectivamente, ás actuais escalas do corpo de axudantes de carácter facultativo (grupo C 1) de delineantes e axentes facultativos medioambientais.

En canto aos instrumentos de planificación do emprego público, a lei recolle tres: os rexistros de persoal e de postos de traballo, os plans de ordenación de recursos humanos e a oferta de emprego público. Os rexistros de persoal e a oferta de emprego público configúranse en termos similares á lexislación vixente ata agora; pola contra os plans de ordenación de recursos humanos substitúen aos plans de emprego, e a exposición de motivos da lei destaca con razón que non se trata dun simple cambio de denominación.

Fronte á finalidade que teñan aqueles de regular emprego nas administracións públicas, os novos plans de ordenación de recursos humanos perseguen un obxectivo máis ambicioso: proporcionar un instrumento eficaz para a racionalización da xestión dos recursos humanos no ámbito do emprego público, co fin fundamental de detectar e corrixir os desequilibrios que poidan existir na dotación de persoal nos distintos ámbitos ou sectores dunha mesma a

Administración. De aí que o artigo 47, apartado quinto, da nova lei propoña como medidas que é posible recoller nestes plans a modificación de estruturas organizativas e de postos de traballo; a suspensión de incorporacións de persoal externo ao ámbito afectado polo plan, tanto as derivadas de oferta de emprego público como de procesos de mobilidade; as medidas de mobilidade voluntaria, entre as que se cita expresamente a convocatoria de concursos de provisión de postos limitados ao persoal do ámbito que se determine; as medidas de mobilidade forzosa; e as necesidades adicionais de recursos humanos, que deberán integrarse, no seu caso, na oferta de emprego público, así como a exclusión por causas obxectivas sobrevindas de prazas inicialmente incluídas na mesma.

3.4 O código de conduta dos empregados públicos

Neste breve comentario da Lei do emprego público de Galicia pódese pasar por alto o título V, relativo á adquisición e perda da relación de servizo dos empregados públicos, non precisamente porque careza de relevancia, senón porque contén menos novidades que outras partes do texto. Neste punto a lei desenvolve as previsións do Estatuto básico do empregado público que conteñen os requisitos de acceso ao emprego público e os principios dos procesos selectivos, á vez que mantén a estrutura tradicional dos sistemas selectivos aplicables ao persoal funcionario de carreira e ao persoal laboral fixo. O título complétase coa regulación dos pasos que, tras a superación, no seu caso, do correspondente proceso

51 Dáse así satisfacción a unha vella reivindicación destes últimos titulados, que atopaban dificultades para o acceso á función pública autonómica malia impartirse a titulación na universidade pública galega.

52 Facultativos de servizos sociais, técnicos facultativos de servizos sociais e axentes técnicos facultativos de servizos sociais, coas súas respectivas especialidades.

selectivo, conducen á adquisición da condición de persoal funcionario ou de persoal laboral, así como das causas de perda da relación de servizo. Dentro destas últimas, ponse especial coidado en configurar o réxime de xubilación do persoal funcionario de maneira aberta ás modificacións que a normativa na materia está experimentando, así como no desenvolvemento da rehabilitación na condición de persoal funcionario que prevé o Estatuto básico do empregado público para determinados supostos.

Tampouco necesita de maior comentario a enunciación xeral dos dereitos individuais dos empregados públicos recollida no artigo 71 da lei, o primeiro do título VI, dado que se reproduce substancialmente a lista do artigo 14 do Estatuto básico do empregado público. Si hai que destacar que se dedica o artigo seguinte, o 72, aos plans de igualdade previstos nas disposición adicional oitava do Estatuto básico e recóllense tamén nese mesmo precepto os dereitos específicos das empregadas públicas vítimas de violencia de xénero.

Máis innovadora é a lei no relativo aos deberes e ao código de conduta dos empregados públicos. Empregando unha sistemática e unha terminoloxía que se poden considerar máis correctas que as do Estatuto básico do empregado público⁵³, a Lei do emprego público de Galicia denomina no seu artigo 73 “principios de actuación” aos principios que o Estatuto Básico recolle no artigo 52 baixo a rúbrica “Deberes. Código de conduta”, e a continuación constrúe no seu artigo 74 un código de conduta completo enunciando conxuntamente como deberes dos empregados públicos o que o Estatuto denomina nos artigos 53 e 54 “principios éticos” e “principios de conduta”. Así mesmo, a lei suxeita expresamente aos empregados públicos ao código ético que aprobe o correspondente órgano de goberno⁵⁴.

3.5 O novo réxime de carreira horizontal dos funcionarios e a avaliación do desempeño

O capítulo II do título VI da Lei do emprego público de Galicia ocúpase da promoción profesional e da avaliación do desempeño. Facendo uso da posibilidade ofrecida polo Estatuto básico do empregado público⁵⁵, a lei introduce a carreira horizontal do persoal funcionario de carreira, coa finalidade de permitir a progresión profesional deste sen obrígallo a mudar de posto de traballo. Tal como explica a exposición de motivos, dada a novidade e a complexidade da configuración dun sistema de promoción profesional deste tipo, que, ademais, non supón

53 Sobre o código de conduta contido no Estatuto básico do empregado público, véxanse os traballos de ELORZA GUERRERO, F., “El código de conducta como fuente ordenadora de la prestación de trabajo del empleado público”, MANEIRO VÁZQUEZ, E., “El nuevo código de conducta del empleado público”, e, desde unha perspectiva crítica, GÁRATE CASTRO, F.J., “Una valoración crítica de la regulación de los deberes de los empleados públicos en su Estatuto Básico”, contidos no *Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badaxoz, 29 e 30 de maio de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009, pp. 131-148, 251-269 e 169-189, respectivamente, así como CEA AYALA, A., “Acercas del código de conducta e los deberes de los empleados públicos”, *Actualidad Administrativa*, n. 16, 2009.

54 Non obstante, as consecuencias xurídicas desta suxeición non están claras, porque, a diferenza dos principios de actuación, os códigos éticos non se inclúen pola Lei do emprego público de Galicia entre os elementos que informarán a interpretación e aplicación do réxime disciplinario dos empregados públicos.

55 Sobre a carreira funcional no Estatuto básico do empregado público, véxase PALOMAR OLMEDA, A., “La carrera administrativa en el EBEP”, *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo legislativo*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2007, pp. 273-289; CORTÉS CARRERES, J.V. e JIMÉNEZ HERNANDIS, J., “La carrera profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 13, 2009, pp. 1891-1914; ARROYO YANES, L.M., “La carrera administrativa de los funcionarios públicos tras la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público”, *La administración pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena do Alcázar*, INAP, Madrid, 2010, pp. 679-719; QUESADA LUMBRERAS, J.E., “El Estatuto Básico del Empleado Público: ¿un nuevo modelo de carrera?”, *Administración Local. Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros*, La Ley, Madrid, 2011, pp. 893-936, e CEA AYALA, A., “La carrera profesional de los funcionarios públicos”, *Actualidad Administrativa*, n. 13-14, 2012.

a supresión do sistema de carreira vertical e promoción interna xa existente, senón que se engade a el, a súa efectividade queda aprazada ao momento no que por vía regulamentaria se proceda ao seu desenvolvemento pormenorizado⁵⁶, que incluírá de maneira necesaria a adaptación do mesmo aos distintos ámbitos da función pública.

Malia iso, a lei non renuncia a fixar uns principios básicos comúns no seu artigo 77⁵⁷: a previsión dun número de categorías e graos de promoción o suficientemente amplo para que na función pública chegue a existir unha carreira profesional horizontal digna de tal nome, aos que irá vinculada a contía do complemento retributivo de carreira que prevé a propia lei; a consecutividade nos ascensos, de maneira que o persoal de novo ingreso partirá necesariamente da categoría de ingreso e do grao inferior desta e irase ascendendo de grao en grao e de categoría en categoría⁵⁸; a antigüidade e a avaliación positiva do desempeño profesional como requisitos necesarios para os ascensos, aos que se engade como requisitos facultativos a valoración dos coñecementos adquiridos e outros méritos e aptitudes en razón da especificidade da función desenvolvida e a experiencia; e o carácter irreversible da progresión na carreira horizontal, agás nos casos de sanción disciplinaria de demérito.

É tamén interesante a maneira en que se traba a relación entre a nova carreira horizontal e a carreira vertical do persoal funcionario no artigo 79 da lei: permítese a progresión simultánea en ambas as dúas, pero prevese a posibilidade de que as relacións de postos de traballo establezan a categoría profesional mínima que o persoal funcionario de carreira deberá reunir para acceder a cada posto.

Intimamente ligada ao sistema de carreira horizontal, aínda que os seus efectos se estendan tamén a outros ámbitos da relación de servizo, está a avaliación do desempeño⁵⁹. Como sucede con aquel, será imprescindible un desenvolvemento regulamentario que a concrete, pero tamén aquí a lei pretende deixar claros os principios nos que se basea: aplícase a todos os empregados públicos, é unha avaliación individualizada de cada empregado e no global das unidades administrativas⁶⁰, e lévase a cabo mediante criterios e procedementos de carácter obxectivo. Como garantía de obxectividade, o último inciso do artigo 83, apartado terceiro,

56 Coa garantía, recollida con carácter xeral na disposición transitoria primeira do Estatuto básico do empregado público, de que a norma regulamentaria que desenvolva o sistema de carreira horizontal establecerá as equivalencias entre os actuais graos persoais e as novas categorías profesionais e graos de ascenso, de modo que o persoal afectado se incorpore ao sistema de carreira horizontal con pleno recoñecemento da progresión profesional xa alcanzada e mantendo en todo caso o nivel retributivo co que contase no momento de implantación do novo sistema (disposición transitoria oitava, apartado terceiro, da Lei do emprego público de Galicia).

57 Para propostas doutrinais sobre a configuración da carreira horizontal, pode acudirse a FERNÁNDEZ RAMOS, S., "Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios", *Justicia administrativa*, n. 47, 2010, pp. 5-29, e MÍGUEZ MACHO, L., "La carrera administrativa: la provisión de puestos de trabajo y la promoción profesional. La evaluación del desempeño de los empleados públicos", *El empleo público en tiempo de reformas*, Marcial Pons, Madrid, 2014, pp. 85-111.

58 Sen prexuízo das excepcións que se poidan establecer para os ascensos de grao dentro de cada categoría.

59 Sobre a avaliación do desempeño no Estatuto básico do empregado público, véxase ALMEIDA CERREDA, M., "La evaluación del desempeño de los empleados públicos", *Anuario de Derecho Municipal*, n. 3, 2009, pp. 115-158, CORTÉS CARRERES, J.V., "La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 1, 2009, pp. 36-69, NIETO ROJAS, P., "La evaluación del desempeño: una herramienta básica para la gestión de la carrera profesional de los empleados públicos", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badaxoz, 29 e 30 de maio de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009, pp. 405-423, ACOSTA TEJERA, A., "La carrera administrativa en función pública: comentarios a la evaluación del desempeño. El artículo 20 del Estatuto Básico del Empleado Público", *Información Laboral. Jurisprudencia*, n. 6, 2010, pp. 2-11, e QUESADA LUMBRETERAS, J.E., "La evaluación del desempeño en el empleo público: presupuestos, interrogantes y algunas respuestas", *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, vol. 1, Civitas, Cizur Menor, 2014, pp. 1243-1262.

60 Con todo, hai que aclarar que, tal como prevé o artigo 85, apartado primeiro, da lei, a devandita avaliación individualizada pódese realizar ao mesmo tempo que se efectúa a avaliación periódica das unidades administrativas.

prevé que a avaliación farana órganos especializados dotados de autonomía funcional, os cales, polo tanto, gardarán unha certa similitude coas comisións de selección do persoal.

A lei enuncia tamén no artigo 84 os criterios xerais para a avaliación do desempeño, que abrangue a valoración da conduta profesional e a do rendemento ou logro de resultados por parte de cada empregado público. A primeira examinará o grao de cumprimento dos deberes profesionais que a lei impón aos empregados públicos e o grao de interese, iniciativa e esforzo con que o empregado realice o seu traballo e, en particular, a implicación do mesmo na actualización e perfeccionamento da súa cualificación profesional; a segunda consistirá na medición da contribución individual de cada empregado público, no marco da avaliación da unidade administrativa na que preste os seus servizos, á consecución dos obxectivos daquela e á mellora da organización e xestión administrativas a través da participación en procesos de innovación e de boas prácticas en favor da excelencia e a normalización e racionalización de procesos⁶¹.

3.6 Novidades en materia de provisión e remoción de postos de traballo

O capítulo III do título VI da nova lei trata da mobilidade do persoal funcionario, concibida como un dereito do mesmo, pero tamén como un instrumento do que dispoñen os órganos competentes en materia de xestión do persoal para optimizar a asignación dos recursos humanos cos que contan as administracións públicas.

Por unha banda, regúlanse os procedementos ordinarios de provisión de postos de traballo, que seguen a ser o concurso, coas dúas variantes de concurso ordinario e específico, e a libre designación con convocatoria pública. Cabe destacar que, para participar nos concursos ordinarios, o artigo 90, apartado segundo, da nova lei esixe ao persoal funcionario de carreira que ocupe con carácter definitivo un posto de traballo obtido por concurso un mínimo de dous anos de antigüidade no posto; tratándose de persoal funcionario de novo ingreso, o requisito é un mínimo de dos anos de antigüidade desde o nomeamento como persoal funcionario de carreira. No caso dos concursos específicos, o artigo 91, apartado segundo, pide unha antigüidade mínima de tres anos como persoal funcionario de carreira e, ademais, o persoal funcionario de carreira que ocupe con carácter definitivo un posto de traballo obtido por concurso, sexa ordinario ou específico, debe permanecer no mesmo un mínimo de dous anos para poder participar nestes concursos. O concurso específico destínase para a provisión dos postos de xefatura de servizo que non se cubran polo procedemento de libre designación, e a súa regulación contempla como novidade a valoración do posto cada cinco anos a fin de determinar a continuidade ou o cesamento da persoa titular do mesmo.

En canto á libre designación, queda agora restrinxida ás vicesecretarías xerais, ás subdireccións xerais ou equivalentes, ás secretarías de altos cargos e, excepcionalmente, aqueloutros postos de traballo de especial responsabilidade ou cualificación profesional que se determinen nas relacións de postos de traballo. A disposición transitoria cuarta establece o réxime aplicable aos postos de traballo que, conforme á nova regulación, deixen de cubrirse polo

61 Sobre o que supón esta avaliación do rendemento individualizada, véxase ÁLVAREZ GARCÍA, F., "Evaluación del desempeño en la administración pública: propuesta metodológica", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n. 1, 2011, pp. 99-113, e PABLOS TEJEIRO J.M. e BIEDMA FERRER, J.M., "La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para la gestión de RR.HH.", *Gestión y análisis de políticas públicas*, n. 10, 2013, <http://revistasonline.inap.es/>

procedemento de libre designación, e que inclúe a posibilidade do cesamento discrecional dos titulares dos mesmos mentres non se cubran por concurso.

Por outra banda, neste capítulo configúranse tamén os procedementos extraordinarios de provisión de postos de traballo e a mobilidade forzosa. Dentro dos primeiros están a comisión de servizos voluntaria, a adscrición provisional, que recibe no artigo 97 da nova lei un tratamento moito máis completo do que viña sendo habitual na lexislación da función pública, a adscrición por motivos de saúde ou rehabilitación, a permuta de postos de traballo⁶² e o traslado voluntario a sectores prioritarios de actividade pública con necesidades específicas de efectivos, introducido recentemente na lexislación galega da función pública. En canto á mobilidade forzosa, limitábase aos casos de comisión de servizos forzosa, traslado por motivos de violencia de xénero⁶³ e reasignación de efectivos, procedemento este último cuxa regulación se mellora e simplifica.

Este capítulo remata coa regulación da mobilidade interadministrativa. Sobre esta cuestión, hai que ter en conta que, ao regular as relacións de postos de traballo, o artigo 38 da nova lei establece no seu apartado quinto que estas sinalarán expresamente os postos abertos á provisión por persoal funcionario ou laboral procedente doutras administracións públicas, os cales non superarán o sete por cento do número total de postos de traballo que poidan ser cubertos por persoal funcionario ou laboral, respectivamente, agás que por convenio entre as administracións públicas interesadas se estableza unha porcentaxe superior atendendo a criterios de reciprocidade. O artigo 104, apartado cuarto, recolle as regras sobre a integración na función pública autonómica do persoal funcionario de carreira doutras administracións públicas que pasa a ocupar postos de traballo na Administración xeral da comunidade autónoma ou nas entidades públicas instrumentais do sector público autonómico con carácter definitivo mediante transferencia ou por concurso, completadas polas disposicións transitorias décimo terceira e décimo cuarta.

3.7 A sistematización dos supostos de redución de xornada, permisos e licenzas do persoal funcionario

A Lei do emprego público de Galicia ocúpase no capítulo IV do seu título VI das normas sobre xornada de traballo, permisos, licenzas e vacacións. A exposición de motivos da lei destaca o esforzo que se fai por sistematizar e aclarar a regulación dos supostos de redución e adaptación de xornada, permisos e licenzas do persoal funcionario.

As reducións e adaptacións da xornada de traballo régulanse no artigo 106, que se ocupa no seu apartado primeiro das reducións de xornada con percepción íntegra das retribucións, no segundo das que supoñen a diminución proporcional destas, no terceiro das aplicables ás funcionarias vítimas de violencia de xénero e no cuarto da flexibilización da xornada de traballo á que ten dereito o persoal funcionario con fillos ou persoas acollidas menores de

62 A permuta non se contemplaba no texto refundido da Lei da función pública de Galicia, polo que seguía atopando a súa regulación no artigo 62 do texto articulado da Lei de Funcionarios Civís do Estado, aprobado polo Decreto 315/1964, do 7 de febreiro.

63 Sobre esta cuestión, véxase MORENO MÁRQUEZ, A.M., "La movilidad de la funcionaria víctima de violencia de género tras el Estatuto Básico del Empleado Público", *Aranzadi Social*, vol. 1, n. 7-8, 2008, pp. 103-121, e "El tratamiento de la movilidad de la funcionaria víctima de violencia de género en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badaxoz, 29 e 30 de maio de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009, pp. 329-347.

doce anos ao seu cargo ou con familiares conviventes que, por enfermidade ou avanzada idade, necesiten a asistencia doutras persoas, ou que se atope en proceso de nulidade, separación ou divorcio. Por último, o apartado quinto do artigo deixa aberta a posibilidade de que por vía regulamentaria se contemplen outros supostos.

A continuación regúlanse os permisos retribuídos do persoal funcionario⁶⁴. Aínda que é certo que na regulación destes permisos na nova lei procurouse coidar a redacción para facilitar a súa comprensión e aplicación, hai ocasións en que se deixaron algúns extremos sen concretar, sen dúbida coa intención de dar marxe ao desenvolvemento regulamentario.

De acordo coa sistemática do Estatuto básico do empregado público, trátanse nunha sección separada do resto dos permisos os que aquel denomina “permisos por motivos de conciliación da vida persoal, familiar e laboral”, que inclúen o permiso por parto, o permiso por adopción ou acollemento e o chamado “permiso do outro proxenitor por nacemento, acollemento ou adopción dun fillo”, antes permiso de paternidade. Aquí a novidade máis importante é a ampliación a dezaioito semanas da duración dos permisos por parto e por adopción e acollemento, introducida na tramitación parlamentaria da lei por emendas do Grupo Parlamentario Popular de Galicia⁶⁵, a cal se alcanzará progresivamente no ano 2017 nos termos previstos pola disposición transitoria sexta.

En canto ás licenzas, contémpanse as de risco no embarazo ou durante o período de lactación natural, asuntos propios, enfermidade, realización de estudos sobre materias directamente relacionadas coa Administración pública, participación en proxectos ou programas de cooperación para o desenvolvemento e de acción humanitaria, e hospitalización prolongada. Estas dúas últimas son novidade da Lei de Emprego Público de Galicia, introducíndose a segunda na tramitación parlamentaria por emenda do Grupo Mixto⁶⁶.

Finalmente, non se pode deixar de destacar que a disposición final terceira da lei modifica os artigos 42 bis, 42 ter, 43, 44, 46 e 46 bis da Lei 7/2004, do 16 de xullo, galega para a igualdade de mulleres e homes, para que haxa plena coincidencia na redacción da regulación de determinados permisos entre as dúas normativas.

3.8 O novo sistema de retribucións complementarias. A supresión do plus de altos cargos

Unha das innovacións máis importantes da Lei do emprego público de Galicia é o novo sistema de retribucións complementarias do persoal funcionario que diseña, vinculado á introdución da carreira horizontal e da avaliación individualizada do desempeño.

64 A lista completa destes permisos é a seguinte: permisos por falecemento, accidente ou enfermidade graves, hospitalización ou intervención cirúrxica dun familiar; permisos por traslado de domicilio; permisos para a realización de funcións sindicais, de formación sindical ou de representación do persoal; permiso para concorrer a exames finais, probas definitivas de aptitude e probas selectivas no ámbito do emprego público; permiso por lactación; permiso por nacemento de fillos prematuros ou que por calquera outra causa deban permanecer hospitalizados a continuación do parto; permisos para a realización de exames prenatais e técnicas de preparación ao parto; permisos para a realización de tratamentos de fecundación asistida; permisos por accidente ou enfermidade moi graves; permisos para o cumprimento de deberes inescusables de carácter público ou persoal, de deberes relacionados coa conciliación da vida familiar e laboral, e de asistencia a consultas e revisións médicas (estes últimos son unha novidade introducida pola lei); permisos por asuntos particulares; permiso por matrimonio ou unión de feito; e permisos para a formación militar dos reservistas voluntarios ou dos aspirantes a tal condición.

65 Emendas n. 11 e 12 do Grupo Parlamentario Popular de Galicia.

66 Emenda n. 208 do Grupo Mixto.

Así, o capítulo V do título VI da lei substitúe o actual complemento de destino por un novo complemento de carreira, ligado á progresión na carreira horizontal, mentres que o complemento específico convértese nun complemento de posto de traballo, ligado ás características deste e estruturado en dous compoñentes: un de dedicación e outro competencial. Esta subdivisión do complemento de posto de traballo facilitará a tramitación dos recoñecementos de compatibilidade con actividades privadas, pois queda claro que haberá que renunciar ao compoñente de dedicación, no caso de que se perciba, para poder acceder ao devandito recoñecemento. Pola súa banda, o complemento de produtividade deixará paso ao complemento de desempeño, dependente da avaliación deste último.

Agora ben, en tanto non se produza a implantación efectiva do sistema de carreira horizontal e da avaliación individualizada do desempeño, o novo sistema de retribucións complementarias non é aplicable. Segundo explica a exposición de motivos, para resolver o problema que isto supón sen necesidade de manter parcialmente en vigor a anterior lexislación galega da función pública (o que podería producir disfuncionalidades e situacións de incerteza xurídica), optouse por recoller integramente nas disposicións transitorias oitava, novena e décima da nova lei o réxime xurídico dos actuais complementos de destino, específico e de produtividade, opción que parece atinada.

É de destacar así mesmo que, por emenda do Grupo Parlamentario Popular de Galicia⁶⁷, o artigo 137, apartado segundo, letra d) inclúe un parágrafo que aclara que “tamén terán a consideración de gratificacións extraordinarias as compensacións económicas non incluídas no complemento de posto de traballo que se produzan pola prestación de servizos en réximes de xornada distinta á ordinaria, cambios de quenda, realización de gardas localizadas ou de traballos nocturnos ou en sábados, domingos e festivos, ou participación en campañas de incendios forestais”, dado que non estaba claro o réxime aplicable a algunhas destas percepcións⁶⁸.

No mesmo capítulo V do título VI da lei regúlanse tamén outras cuestións necesitadas dun tratamento legal específico, como as retribucións do persoal funcionario interino, do persoal funcionario en prácticas e do persoal directivo, así como o réxime das retribucións diferidas. No relativo ao primeiro, e dada a polémica á que xa se fixo referencia sobre a equiparación dos seus dereitos aos do persoal funcionario de carreira, o artigo 140, despois de recoñecerlle as retribucións básicas e as pagas extraordinarias correspondentes ao subgrupo ou grupo de adscrición⁶⁹, establece no seu apartado segundo de xeito sinxelo que percibirá as mesmas retribucións complementarias que o persoal funcionario de carreira⁷⁰.

67 Emenda n. 13 do Grupo Parlamentario Popular de Galicia.

68 Esta norma está inspirada na disposición adicional oitava da Lei 4/2011, do 10 de marzo, do emprego público de Castela-A Mancha.

69 Sobre o dereito do persoal funcionario interino a percibir trienios, recoñecido pola xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea, véxase BURGOS GINER, M.A., “El derecho de los funcionarios interinos a la retribución de trienios con efectos retroactivos: comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de diciembre de 2010”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 26, 2011, www.iustel.com, MARANA SÁNCHEZ, J.Q., “La retroactividad en el pago de trienios a los funcionarios interinos. STJUE de 22 de diciembre de 2010: en clave constitucional”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 5, 2011, pp. 649-655, e DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M., “Reconocimiento de trienios a funcionarios interinos: el caso Gavieiro y otro”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, n. 102, 2013, pp. 229-240.

70 Para o réxime transitorio de retribucións complementarias, a disposición adicional oitava prevé no seu apartado segundo que “o persoal funcionario interino percibirá o complemento de destino correspondente ao nivel do posto de traballo que desempeñe”.

No marco desta reconfiguración do sistema retributivo do persoal ao servizo das administracións públicas, elimínase definitivamente o complemento retributivo do persoal funcionario de carreira que desempeñase altos cargos, quedando sen efecto a partir da entrada en vigor da nova lei os dereitos retributivos recoñecidos ao abeiro da disposición adicional decimo sétima do texto refundido da Lei da función pública de Galicia, tal e como establece a disposición derogatoria segunda. Non obstante, non se pode deixar de facer notar que se mantén a previsión de que o persoal funcionario que sexa nomeado alto cargo, membro do poder xudicial ou doutros órganos constitucionais ou estatutarios, ou que sexa elixido alcalde, retribuído e con dedicación exclusiva, presidente de deputación ou de cabido ou consello insular, deputado ou senador das Cortes Xerais, deputado do Parlamento de Galicia ou membro das asembleas lexislativas das demais comunidades autónomas, recibirá o mesmo tratamento na progresión na súa carreira profesional que o establecido para os directores xerais e outros cargos equivalentes ou superiores da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia⁷¹.

A isto agora engádeselle tamén que o persoal funcionario que sexa designado membro do Goberno, do Consello da Xunta ou dos órganos de goberno das demais comunidades autónomas ou das cidades de Ceuta e Melilla, membro das institucións da Unión Europea ou das organizacións internacionais, ou alto cargo das citadas administracións públicas ou institucións, ou que sexa nomeado para desempeñar postos ou cargos en organismos públicos ou entidades dependentes ou vinculados ás administracións públicas que, de conformidade co que estableza a respectiva Administración pública, estean asimilados no seu rango administrativo a altos cargos, ao reingresar ao servizo activo, percibirá en todo caso un complemento de posto de traballo non inferior en máis dun nivel, ou tramo equivalente, ao que correspondese ao posto que ocupaba cando pasou á situación de servizos especiais (ou, no caso de que non estivese ocupando un posto de traballo, ao correspondente ao último posto que desempeñase con carácter definitivo na Administración na que reingrese)⁷².

Por último, a disposición transitoria duodécima pon as bases para a recuperación dos niveis retributivos do persoal ao servizo do sector público da Comunidade Autónoma de Galicia afectados polos axustes aos que obrigou a gravísima crise de financiamento do sector público vivida nos últimos anos. Para iso créase un fondo de recuperación retributiva cuxa dotación se concretará nas leis de orzamentos da comunidade autónoma e que recollerá, durante un período máximo de tres anos, a dotación precisa para proceder ao completo reintegro das retribucións axustadas en aplicación do Real Decreto-lei 20/2012 e, ademais, financiará con carácter consolidable a reposición das dúas pagas adicionais do complemento específico ou retribucións equivalentes.

3.9 As situacións administrativas do persoal funcionario de carreira

Deixando a un lado o título VII da Lei do emprego público de Galicia, sobre os dereitos de exercicio colectivo dos empregados públicos, que non achega grandes novidades con respecto ao capítulo IV do título III do Estatuto básico do empregado público, convén deterse no

71 Artigo 168 apartado terceiro.

72 Artigo 169, apartado terceiro.

título VIII, relativo ás situacións administrativas do persoal funcionario de carreira⁷³. A nova lei distingue seis: servizo activo, servizos especiais, servizo noutras administracións públicas, excedencia voluntaria, excedencia forzosa e suspensión de funcións. Delas, merecen especialmente un comentario as situacións de servizo noutras administracións públicas, excedencia voluntaria e suspensión de funcións.

Coa regulación que se leva a cabo da situación de servizos noutras administracións públicas, desenvólvense para o ámbito de aplicación da Lei do emprego público de Galicia as garantías que establece o Estatuto básico do empregado público para o persoal funcionario nesta situación administrativa nos casos de remoción ou supresión do posto de traballo obtido por concurso, ou de cesamento no posto obtido por libre designación⁷⁴, que non estaban incorporadas á anterior lexislación galega da función pública.

En canto á situación de excedencia voluntaria, presenta unha particular complexidade pola variedade de modalidades que comprende: por interese particular, por prestación de servizos no sector público, por agrupación familiar, por coidado de familiares e por violencia de xénero. Na primeira introdúcese a novidade de que os anos de servizos efectivos que se requiren para obtela redúcense de cinco a tres, e o tempo mínimo de permanencia tamén se rebaixa de dous anos a un ano, isto último como consecuencia de emendas presentadas polos grupos da oposición parlamentaria⁷⁵. Así mesmo, no réxime da función pública galega é unha novidade a excedencia voluntaria por prestación de servizos no sector público, que se crea coa finalidade de dar unha resposta debidamente matizada aos supostos nos que o persoal funcionario de carreira pasa a prestar servizos permanentes noutras administracións ou entidades do sector público, aínda que sexa na condición de persoal laboral fixo e non de persoal funcionario de carreira, sen que resulten de aplicación outras situacións administrativas.

En canto ás situacións de suspensión de funcións, aos tradicionais supostos de suspensión provisional e firme engádense dous novos de suspensión provisional por razón de procesamento e de suspensión firme por condena penal⁷⁶, que cobren os casos nos cales a adopción de medidas provisionais nun procedemento penal ou a imposición dunha condena penal que non supoña a inhabilitación ou suspensión de emprego ou cargo público impida o desempeño do posto de traballo⁷⁷. Así mesmo, a modalidade de suspensión provisional pode aplicarse tamén en casos de procesamento penal sen medidas provisionais que impidan o desempeño do posto de traballo, pero nos que a natureza dos feitos imputados así o xustifique, garantíndose en tales supostos á persoa afectada a plenitude dos seus dereitos económicos e de carreira.

73 Sobre as situacións administrativas no Estatuto básico do empregado público, véxase CANTERO MARTÍNEZ, J., "Las situaciones administrativas en el Estatuto Básico del Empleado Público: claves para armar el nuevo modelo", *Revista de Administración Pública*, n. 176, 2008, pp. 161-197.

74 Artigo 171.

75 Emendas n. 149 do Grupo Mixto, 117 do Grupo Parlamentario Socialistas de Galicia e 151 do Grupo Parlamentario Alternativa Galega de Esquerdas.

76 Artigo 181.

77 Sobre os problemas que presentan estas situacións, aos que pretende dar resposta a nova lei, véxase ARRIBAS LÓPEZ, E., "Problemática administrativa derivada de la detención, prisión provisional y procesamiento de funcionarios públicos en el ámbito de la gestión de personal", *Diario La Ley*, n. 6885, 2008.

3.10 A legalización do réxime disciplinario

O título IX da Lei do emprego público de Galicia incorpora e desenvolve as importantes novidades que o Estatuto básico do empregado público achega en materia de réxime disciplinario dos empregados públicos e que parten dunha intensificación das garantías do principio de legalidade neste terreo. Como sinala a exposición de motivos da lei, por vez primeira todas as faltas disciplinarias do persoal funcionario e as súas correspondentes sancións tipifícanse nunha norma con rango de lei, ao que hai que engadir, que, tal como prevé o Estatuto básico do empregado público, o núcleo fundamental das faltas moi graves unifícase co persoal laboral. Aproveítase tamén este profundo cambio para actualizar as relacións de faltas e de sancións. Nestas últimas introdúcese a sanción de demérito, tal como permite o Estatuto Básico, e a de exclusión de listas de espera ou bolsas de emprego para o persoal funcionario interino e o persoal laboral temporal.

Lévese a cabo igualmente unha regulación básica do procedemento disciplinario, que inclúe os seus principios xerais, os dereitos de defensa dos que se dispón no seo do mesmo, as medidas provisionais e, moi especialmente, a suspensión provisional de funcións e o contido da resolución que pon fin ao procedemento. Como novidade con respecto a esta, establécese a regra de que non será executiva ata tanto non sexa firme en vía administrativa.

Para rematar, regúlase a extinción da responsabilidade disciplinaria, sistematizándose as causas da mesma e o réxime de prescrición das faltas e sancións e de cancelación destas últimas.

3.11 As especialidades do persoal propio das entidades locais

Como xa se adiantou, co fin de facilitar a aplicación da Lei do emprego público de Galicia ao persoal ao servizo das entidades locais, esta adapta algunhas das súas previsións xerais ás particularidades do emprego público local no seu título X e último. Así, por exemplo, impónse a prohibición de que as entidades locais contraten persoal laboral temporal nos supostos nos que é posible nomear persoal funcionario interino⁷⁸. Regúlase tamén o procedemento de aprobación da relación de postos de traballo e da oferta de emprego público nas entidades locais; o primeiro, detallado no artigo 202, apartado segundo, é similar ao de aprobación das ordenanzas locais, e conclúe coa publicación íntegra da relación de postos de traballo no Boletín Oficial da Provincia⁷⁹. O artigo 205 establece as regras para a selección e a provisión de postos de traballo do persoal propio das entidades locais, incluíndose a posibilidade de que a selección se encomende por acordo do pleno á Administración xeral da comunidade autónoma; na mesma liña, o artigo 207 contemplou a colaboración desta última na avaliación do desempeño dos empregados públicos locais. Novidade de grande interese é a posibilidade de que o persoal funcionario propio das entidades locais realice funcións e tarefas no territorio doutra entidade local mediante convenio, prevista no artigo 209 como forma de colaboración interadministrativa. Por último, o artigo 212 recolle normas competenciais en relación coa tramitación dos procedementos disciplinarios⁸⁰.

⁷⁸ Artigo 200.

⁷⁹ Artigo 202, apartado terceiro.

⁸⁰ Sobre as particularidades que presenta o réxime disciplinario do persoal funcionario ao servizo da Administración local no marco do Estatuto básico do empregado público, véxase REQUERO IBÁÑEZ, J.L., "Notas sobre el régimen sancionador y la función pública local en el Estatuto Básico del Empleado Público", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 19, 2009, pp. 166-174.

4 Conclusións

A nova Lei do emprego público de Galicia supón, ante todo, unha afirmación das competencias legislativas que a comunidade autónoma ostenta nesta materia: pasouse dun texto refundido tecnicamente moi limitado polas vicisitudes ás que xa se fixo referencia neste traballo, a unha lei ben ordenada, completa, coherente e con vocación de ser aplicada a todo o persoal ao servizo das administracións públicas ás que alcanzan as mencionadas competencias legislativas: a autonómica, a local e a universitaria. Non menos importante resulta, así mesmo, que se dera un novo paso no desenvolvemento do Estatuto básico do empregado público, ao ditarse unha norma dirixida especificamente a levar a cabo ese desenvolvemento de maneira integral.

En relación con isto último, é inevitable facerse unha reflexión sobre a influencia da profunda crise económica e de financiamento do sector público que se viviu durante estes anos no atraso, doutra forma dificilmente comprensible, na aparición das leis dirixidas a levar á práctica o modelo de emprego público deseñado polo Estatuto Básico. A Lei do emprego público de Galicia demostra que a aplicación daquel é posible tamén en tempos de crise, aínda que con algunhas cautelas que restrinxen as potencialidades do novo modelo de emprego público. Se se mira ben, do contido do Estatuto Básico fíxose efectivo con vixencia inmediata todo, menos aqueles aspectos que poden ter repercusións negativas sobre as contas públicas, é dicir, a carreira horizontal e a avaliación do desempeño, cos complementos retributivos vinculados a ambas as dúas. Así mesmo, outro elemento que queda diferido para un desenvolvemento futuro é a concreción do réxime xurídico do persoal directivo, neste caso non por motivos económicos, senón porque a figura do directivo profesional segue sen ser debidamente asimilada pola mentalidade dos xestores do emprego público no noso país; non obstante, a nova lei conseguiu polo menos deixar sentadas algunhas bases para a configuración dunha verdadeira carreira directiva profesional.

En definitiva, e aínda que vaia contra a tendencia actual a unha lexislación motorizada chamada a ser reformada ás veces mesmo antes de entrar en vigor, unha norma como o Estatuto básico do empregado público non debería estar suxeita aos vaivéns dos ciclos económicos e políticos, senón despregar os seus efectos durante un período de tempo o suficiente longo como para permitir a implantación dun modelo de emprego público. Polo tanto, non parece atinado apresurarse a pedir a súa substitución por non adaptarse ás esixencias do emprego público en tempos de crise; a crise pasará e o emprego público seguirá con necesidades non moi distintas ás que se presentaban en 2007. De aí que deba aplaudirse sen reservas a decisión do Goberno e o Parlamento de Galicia de sacar adiante esta Lei do Emprego Público e facer votos por que o desenvolvemento do Estatuto Básico continúe a producirse nas comunidades autónomas que aínda non o levaron a cabo e no propio ámbito estatal.

5 Bibliografía

ACOSTA TEJERA, A., "La carrera administrativa en función pública: comentarios a la evaluación del desempeño. El artículo 20 del Estatuto Básico del Empleado Público", *Información laboral. Jurisprudencia*, n. 6, 2010.

ALAMEDA CASTILLO, T., "Una vía de consolidación del empleo público: los procesos de funcionarización", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional*

de *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Badaxoz, 29 e 30 de maio de 2008, vol. 1, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.

ALMEIDA CERREDA, M., "La evaluación del desempeño de los empleados públicos", *Anuario de Derecho Municipal*, n. 3, 2009.

ÁLVAREZ GARCÍA, F., "Evaluación del desempeño en la administración pública: propuesta metodológica", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n. 1, 2011.

ARRIBAS LÓPEZ, E., "Problemática administrativa derivada de la detención, prisión provisional y procesamiento de funcionarios públicos en el ámbito de la gestión de personal", *Diario La Ley*, n. 6885, 2008.

ARROYO YANES, L.M., "La carrera administrativa de los funcionarios públicos tras la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público", *La administración pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena do Alcázar*, INAP, Madrid, 2010.

BURGOS GINER, M.A., "El derecho de los funcionarios interinos a la retribución de trienios con efectos retroactivos: comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de diciembre de 2010", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 26, 2011, www.iustel.com.

CANTERO MARTÍNEZ, J., "Las situaciones administrativas en el Estatuto Básico del Empleado Público: claves para armar el nuevo modelo", *Revista de Administración Pública*, n. 176, 2008.

CASTILLO BLANCO, F.A., "El Estatuto Básico del Empleado Público y el régimen del personal al servicio de las universidades públicas", *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Civitas, Madrid, 2009.

CEA AYALA, A., "Acerca del código de conducta y los deberes de los empleados públicos", *Actualidad Administrativa*, n. 16, 2009.

CEA AYALA, A., "La carrera profesional de los funcionarios públicos", *Actualidad Administrativa*, n. 13-14, 2012.

CORDERO GONZÁLEZ, J., "«Los olvidados»: régimen aplicable al personal de las entidades del sector público no incluidas en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Badaxoz, 29 e 30 de maio de 2008, vol. 1, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.

CORTÉS CARRERES, J.V., "La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 1, 2009.

CORTÉS CARRERES, J.V. e JIMÉNEZ HERNANDIS, J., "La carrera profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 13, 2009.

DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M., "Reconocimiento de trienios a funcionarios interinos: el caso Gavieiro y otro", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, n. 102, 2013.

regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

- DOMINGO ZABALLOS, M.J., "Notas sobre la disposición adicional primera del Estatuto Básico del Empleado Público: los principios de aplicación a todo el personal del sector público", *Tribuna social*, n. 236-237, 2010.
- ELORZA GUERRERO, F., "El código de conducta como fuente ordenadora de la prestación de trabajo del empleado público", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badaxoz, 29 e 30 de maio de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., "El Estatuto Básico del Empleado Público y la regulación de las funciones reservadas al funcionario público", *Revista española de derecho administrativo*, n. 139, 2008.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., "Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios", *Justicia administrativa*, n. 47, 2010.
- GÁRATE CASTRO, F.J., "Una valoración crítica de la regulación de los deberes de los empleados públicos en su Estatuto Básico", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badaxoz, 29 e 30 de maio de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.
- GÓMARA HERNÁNDEZ, J.L., "El Estatuto Básico del Empleado Público y el Personal de Administración y Servicios de las Universidades Públicas", *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, n. 25, 2007.
- MAESO SECO, L.F., *El personal directivo público en España (su régimen jurídico antes y después del EBEP)*, La Ley, Madrid, 2011.
- MAESO SECO, L.F., "El personal directivo en las leyes autonómicas de desarrollo del EBEP", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 91, 2011.
- MANEIRO VÁZQUEZ, Y., "El nuevo código de conducta del empleado público", e, desde unha perspectiva crítica, *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badaxoz, 29 e 30 de maio de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.
- MARAÑA SÁNCHEZ, J.Q., "La retroactividad en el pago de trienios a los funcionarios interinos. STJUE de 22 de diciembre de 2010: en clave constitucional", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 5, 2011.
- MARÍN ALONSO, I., "La negociación colectiva conjunta del personal laboral y funcionario en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badaxoz, 29 e 30 de maio de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.
- MÍGUEZ MACHO, L., "Objeto y ámbito de aplicación de la legislación autonómica de la función pública tras el Estatuto Básico del Empleado Público: el caso de Galicia", *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto Básico del Empleado Público*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2009.

- MÍGUEZ MACHO, L., "La carrera administrativa: la provisión de puestos de trabajo y la promoción profesional. La evaluación del desempeño de los empleados públicos", *El empleo público en tiempo de reformas*, Marcial Pons, Madrid, 2014.
- MORENO MÁRQUEZ, A.M., "La movilidad de la funcionaria víctima de violencia de género tras el Estatuto Básico del Empleado Público", *Aranzadi Social*, vol. 1, n. 7-8, 2008.
- MORENO MÁRQUEZ, A.M., "El tratamiento de la movilidad de la funcionaria víctima de violencia de género en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badaxoz, 29 e 30 de maio de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.
- NIETO ROJAS, P., "La evaluación del desempeño: una herramienta básica para la gestión de la carrera profesional de los empleados públicos", *El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badaxoz, 29 e 30 de maio de 2008*, vol. 2, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D., "Empleados públicos, Administraciones Españolas y Jurisprudencia Europea", *Actualidad Administrativa*, n. 3, 2012.
- PABLOS TEIJEIRO J.M. e BIEDMA FERRER, J.M., "La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para la gestión de RR.HH.", *Gestión y análisis de políticas públicas*, n. 10, 2013, <http://revistasonline.inap.es/>.
- PALOMAR OLMEDA, A., "La carrera administrativa en el EBEP", *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo legislativo*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2007.
- PALOMAR OLMEDA, A., "Impasse y deterioro del marco jurídico. ¿Habrá que cambiar el EBEP antes de aplicarlo?", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n. 3, 2012.
- QUESADA LUMBRERAS, J.E., "El Estatuto Básico del Empleado Público: ¿un nuevo modelo de carrera?", *Administración local. Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros*, La Ley, Madrid, 2011.
- QUESADA LUMBRERAS, J.E., "La evaluación del desempeño en el empleo público: presupuestos, interrogantes y algunas respuestas", *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, vol. 1, Civitas, Cizur Menor, 2014.
- REQUERO IBÁÑEZ, J.L., "Notas sobre el régimen sancionador y la función pública local en el Estatuto Básico del Empleado Público", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 19, 2009.
- SARMENTO LARRAURI, J.I., "El personal directivo: funcionario de carrera o personal eventual o laboral", *Actualidad Administrativa*, n. 6, 2012.
- VV.AA., "O persoal directivo", Documentos para a reforma da función pública, Xunta de Galicia, 2008.
- VV.AA., El personal directivo en las Administraciones públicas, Civitas, Madrid, 20.

Regap


 MONOGRÁFICO
 O emprego público