

Expte.

DI-1511/2016-4

**SR. ALCALDE PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE VILLAMAYOR DE
GÁLLEGO
Plaza del Planillo nº 14
50162 VILLAMAYOR DE GÁLLEGO
ZARAGOZA**

Zaragoza, a 10 de noviembre de 2016

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 25 de abril de 2016 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En el mismo, se hacía alusión a la publicación por el Ayuntamiento de Villamayor de Gállego de la Plantilla de Personal, con motivo de la aprobación de los presupuestos del Ayuntamiento para el ejercicio 2016. Aludía el escrito de queja a la existencia de plazas vacantes, -en concreto de Auxiliar Administrativo-, y a la necesidad de su cobertura a través de procedimiento reglado. Por ello, solicitaba que se convocase el preceptivo proceso de selección.

Segundo.- Examinado el escrito de queja, y asignada su tramitación al Asesor Víctor Solano, se resolvió admitirlo a supervisión y dirigirse al Ayuntamiento de Villamayor de Gállego solicitando información sobre la cuestión planteada.

Tercero.-

La Administración ha dado contestación a nuestra petición de información mediante escrito en el que se señala, literalmente, lo siguiente:

“En respuesta al escrito del Justicia de Aragón indicado en el asunto de referencia se informa lo siguiente:

La plantilla de personal aprobada por este Ayuntamiento junto con el presupuesto municipal para el ejercicio 2016 (BOPZ núm. 52 de fecha de 4 de marzo de 2016) es la siguiente:

PERSONAL FUNCIONARIO HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL

1 Secretaría-Intervención

1 Intervención-Tesorería

TOTAL PLAZAS: 2

PERSONAL FUNCIONARIO PROPIO

1 Auxiliar Administrativo

TOTAL PLAZAS: 1

PERSONAL LABORAL TEMPORAL

1 Técnico de Admon Gral

1 Administrativo

1 Educador Adultos

1 Coordinador Sociocultural

1 Auxiliar de Ludoteca

1 Auxiliar de Biblioteca

1 Encargado osm mantenimiento gral.

1 Osm mantenimiento gral.

1 Encargado osm limpieza edificios

1 Encargado limpieza viaria y jardinería

2 Osm limpieza viaria

1 Osm jardines

1 Osm instalaciones deportivas

4 Osm piscinas

1 Osm abastecimiento de agua

1 Auxiliar administrativo

1 Auxiliar abastecimiento de agua

2 Socorristas

5 Osm limpieza edificios

1 Monitor centro juventud

TOTAL PLAZAS: 29

De todos estos puestos, cuya cobertura en esta administración resulta necesaria de forma permanente, sólo tienen el carácter de personal fijo el personal funcionario con habilitación de carácter estatal indicado ut supra.

Y de todas las plazas descritas en la plantilla de personal solamente la de secretaría-intervención está actualmente ocupada en

propiedad. El resto de las plazas están vacantes.

Esto resulta relevante a los efectos de lo establecido por el art. 20 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 (BOE nº 260, de 30/10/2015).

El artículo 20.uno de la Ley 48/2015, de 29 de octubre (en adelante, LPGE/16), tras estipular en su número 1 que a lo largo del ejercicio 2016 únicamente se podrá proceder a la incorporación de nuevo personal con sujeción a los límites y requisitos establecidos en los apartados siguientes, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores, incluidas las plazas incursas en los procesos de consolidación de empleo previstos en la Disposición Transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público; añade en su número 2 que respetando, en todo caso, las disponibilidades presupuestarias del capítulo 1 de los correspondientes presupuestos de gastos, la tasa de reposición podrá alcanzar el 100% en los sectores que enumera y que se podrían denominar prioritarios.

No obstante, este artículo prevé en su número 3 que en los sectores y Administraciones no recogidos en el apartado anterior, la tasa de reposición se fijará hasta un máximo del 50%.

Así mismo, establece en su artículo 20.Uno.4 que para calcular la tasa de reposición de efectivos, el porcentaje máximo a que se refiere el apartado anterior se aplicará sobre la diferencia resultante entre el número de empleados fijos que, durante el ejercicio presupuestario de

2015, dejaron de prestar servicios en cada uno de los sectores, ámbitos, cuerpos o categorías, previstos en el apartado anterior y el número de empleados fijos que se hubieran incorporado en los mismos, en el referido ejercicio, por cualquier causa, excepto los procedentes de ofertas de empleo público, o reingresado desde situaciones que no conlleven la reserva de puestos de trabajo.

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

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

Esta norma permite sacar una serie de conclusiones:

1.- El cómputo de la tasa de reposición de efectivos se hace sobre empleados fijos, comprendiendo, por lo tanto, a los funcionarios de carrera y al personal laboral fijo. En este punto hay que recordar que como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Social, Sección I) núm. 942/2009, de 18 de diciembre, "la diferencia entre los trabajadores sujetos a una relación laboral de fijeza y los indefinidos viene determinada, como expresa la STS 29-1-2009,

Rec 32612008, por el modo de acceso a la plaza que ocupan (es decir, por la necesidad de cumplir con los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad en el empleo público) y por la garantía de permanencia en ella que, para los "indefinidos", sólo alcanza, hasta que sea cubierta por los pertinentes procedimientos reglados".

Y como ya he señalado, en el Ayuntamiento de Villamayor únicamente cuenta con dos plazas que se cubren con personal fijo: la de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, plazas en las que no se ha producido ninguna baja. Además, en este caso se da la peculiaridad de que los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional no son funcionarios propios del Ayuntamiento (son empleados nacionales cuya selección le corresponde al Ministerio de Administraciones Públicas), aunque orgánicamente estén adscritos a los ayuntamientos y sean retribuidos por éstos últimos.

2.- La segunda conclusión es que los empleados fijos que deben tenerse en cuenta para el cálculo de la tasa de reposición de efectivos deben prestar servicios en cada uno de los sectores, ámbitos, cuerpos o categorías, previstos en el propio artículo 20 LPGE/16, aunque no es preciso que pertenezcan a la misma categoría profesional.

Es necesario que las bajas se hayan producido en el año 2015.

Hay que poner de manifiesto que en este Ayuntamiento no se ha dado a lo largo del año 2015 ninguna baja de personal fijo (ni laboral ni funcionario).

Así pues, si para convocar procesos selectivos de personal de nuevo ingreso es preciso que se den todas las condiciones establecidas por el art. 20 LPGE/16 a los que se acaba de aludir, la situación en este Ayuntamiento es que no se dan las condiciones que marca la ley para poder en el presente año convocar procesos selectivos para proveer de forma definitiva las plazas vacantes en esta entidad que, como ya se ha puesto de manifiesto, son prácticamente la totalidad de las plazas existentes”.

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de Bases de Régimen Local, en redacción acordada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, señala en el artículo 90 que cada Corporación local deberá aprobar anualmente, *“a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual”*. Dichas plantillas deben responder a los *“principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general”*.

Señala el mismo artículo que *“las Corporaciones locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública. Corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así*

como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores”.

Las Plantillas de las entidades locales deben incluir, por consiguiente, todos los puestos de trabajo de las mismas, sean de personal funcionario, laboral o eventual. En lo que se refiere a los puestos de trabajo reservados a personal funcionario, el artículo 92 establece expresamente que *“con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario”*. Dicho personal se rige, según el mismo artículo, *“en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución”*. Por último, el apartado tercero establece que corresponde en cualquier caso y exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local *“el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”*.

Por consiguiente, conforme a la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, las entidades locales deben aprobar anualmente las plantillas de trabajo, que deben incluir la totalidad de puestos de trabajo de las mismas, sean reservados a personal funcionario, laboral o eventual. No obstante, debe tenerse en cuenta que con carácter general los puestos

serán desempeñados por personal funcionario, y de manera específica hay puestos de trabajo que necesariamente deben ser desempeñados por personal funcionario (así, los que supongan la participación en el ejercicio de potestades públicas, que impliquen ejercicio de autoridad, etc.).

Segunda.- El Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP), cuyo Texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, señala en el artículo 9.2, en este mismo sentido, que *“en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”*.

A su vez, el apartado segundo del artículo 11 indica que *“las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral, respetando en todo caso lo establecido en el artículo 9.2”*.

Tercera.- Por último, y en relación con la previsión del artículo 11.2 del EBEP, la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo Texto Refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, y que conforme a la Disposición Final Cuarta de aquél debemos entender aplicable, establece en los artículos 5 y 8 los criterios que habilitan la cobertura de puestos por personal laboral.

Prevé el artículo 5 que “con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón serán desempeñados por funcionarios”. A su vez, el artículo 8 señala que “como excepción a la regla general establecida en el artículo 5, podrán ser desempeñados por personal laboral:

- a) Los puestos de naturaleza no permanente y los precisos para satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.
- b) Los puestos que, aunque adscritos a funcionarios, tengan que cubrirse con urgencia inaplazable y no dispongan de dotación presupuestaria adecuada. En este supuesto la contratación laboral tendrá un límite temporal de seis meses.
- c) Los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos.
- d) Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores.
- e) Los puestos con funciones docentes adscritos a centros de enseñanza o formación no integrados en el sistema educativo oficial.
- f) Los puestos de los organismos o centros de investigación que sean necesarios para la ejecución de proyectos determinados, sin que en ningún caso los contratos puedan tener duración superior a la del proyecto de que se trate. También podrá contratarse personal para su formación científica y técnica en la modalidad de contrato «en prácticas» regulado por el artículo 11.1 del Estatuto de los

Trabajadores.

g) Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño”.

Cuarta.- Según la plantilla de personal aprobada por el Ayuntamiento de Villamayor de Gállego junto con el presupuesto municipal para 2016 (publicada en BOPZ de 4 de marzo de 2016), el Consistorio cuenta con 2 plazas reservadas a personal funcionario con habilitación de carácter estatal, una plaza reservada a personal funcionario, y 29 plazas para personal laboral temporal. Entre éstas, se incluyen puestos de técnico de administración general, de administrativo, de educador de adultos, de coordinador sociocultural, de auxiliar administrativo o de monitor de centro de juventud.

Analizada la Plantilla de personal a la vista de la normativa aplicable, señalada anteriormente, podemos resaltar varias cuestiones:

.- En primer lugar, se constata la elevada proporción de puestos reservados a personal laboral temporal; lo que entendemos que implica, por un lado, una considerable provisionalidad en la estructura del empleo público del Ayuntamiento, y por el otro una vulneración del artículo 92 de la ley Reguladora de Bases de Régimen Local, cuando establece que *“con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario”*.

.- En segundo lugar, dentro de los puestos reservados a personal laboral temporal se incluyen plazas, -como la de técnico de administración general, administrativo o auxiliar administrativo-, en las

que entendemos que pueden concurrir las circunstancias para que en aplicación del apartado tercero del artículo 92 de la Ley 7/1985 se considere que las funciones que les corresponden deban ser desarrolladas por personal funcionario.

.- Por último, debemos señalar que, en cambio, existen otros puestos, -como encargado de mantenimiento general, osm instalaciones deportivas o socorristas-, en los que parece ajustado a la norma y a los principios que rigen el empleo público en las entidades locales la reserva a personal laboral, temporal o fijo.

Por consiguiente, consideramos oportuno sugerir al Ayuntamiento de Villamayor de Gállego que revise su plantilla y por consiguiente su relación de puestos de trabajo para que se adecue a la normativa aplicable, en los términos señalados. Es decir, debe velar por que con carácter general los puestos sean desempeñados por personal funcionario, adoptando así un modelo de función pública que garantice la adecuada prestación del servicio público y el respeto a los derechos de sus empleados.

Quinta.- En lo que respecta a la convocatoria de la plaza de Auxiliar Administrativo, vacante según informa el Ayuntamiento de Villamayor de Gállego, para su provisión reglada, debemos indicar lo siguiente.

Informa la Administración que “si para convocar procesos selectivos de personal de nuevo ingreso es preciso que se den todas las condiciones establecidas por el art. 20 LPGE/16 a los que se acaba de aludir, la situación en este Ayuntamiento es que no se dan las condiciones que marca la ley para poder en el presente año convocar procesos selectivos para proveer de forma definitiva las plazas vacantes en esta entidad que, como ya se ha puesto de manifiesto, son prácticamente la totalidad de las plazas

existentes”.

La Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, establece en el artículo 20 determinadas restricciones presupuestarias en materia de ofertas de empleo público o instrumentos similares de gestión de la provisión de necesidades de personal. Dicho artículo parte de que *“a lo largo del ejercicio 2016 únicamente se podrá proceder, en el Sector Público delimitado en el artículo anterior, ... a la incorporación de nuevo personal con sujeción a los límites y requisitos establecidos en los apartados siguientes, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores...”*

2. Respetando, en todo caso, las disponibilidades presupuestarias del Capítulo I de los correspondientes presupuestos de gastos, en los siguientes sectores y administraciones la tasa de reposición se fijará hasta un máximo del 100 por ciento:

...

E) A las Administraciones Públicas respecto del control y lucha contra el fraude fiscal, laboral, de subvenciones públicas y en materia de Seguridad Social, y del control de la asignación eficiente de los recursos públicos.

F) A las Administraciones Públicas respecto del asesoramiento jurídico y la gestión de los recursos públicos.

...

O) A las plazas de personal que presta asistencia directa a los usuarios de los servicios sociales.

...

3. En los sectores y Administraciones no recogidos en el apartado anterior, la tasa de reposición se fijará hasta un máximo del 50 por ciento.

4. Para calcular la tasa de reposición de efectivos, el porcentaje máximo a que se refiere el apartado anterior se aplicará sobre la diferencia resultante entre el número de empleados fijos que, durante el ejercicio presupuestario de 2015, dejaron de prestar servicios en cada uno de los sectores, ámbitos, cuerpos o categorías, previstos en el apartado anterior y el número de empleados fijos que se hubieran incorporado en los mismos, en el referido ejercicio, por cualquier causa, excepto los procedentes de ofertas de empleo público, o reingresado desde situaciones que no conlleven la reserva de puestos de trabajo. A estos efectos, se computarán los ceses en la prestación de servicios por jubilación, retiro, fallecimiento, renuncia, declaración en situación de excedencia sin reserva de puesto de trabajo, pérdida de la condición de funcionario de carrera o la extinción del contrato de trabajo o en cualquier otra situación administrativa que no suponga la reserva de puesto de trabajo o la percepción de retribuciones con cargo a la Administración en la que se cesa.

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

Dos. Durante el año 2016 no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir

necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales”.

Entendemos que, tal y como señala el Ayuntamiento, la aplicación estricta de la ley estatal impediría la convocatoria de proceso de selección para la provisión del puesto vacante de Auxiliar Administrativo, al no concurrir las circunstancias que excepcionan el principio general de no incorporación de nuevo personal. No obstante, ello no impide la oportunidad de que se valore la revisión de la plantilla y rpt, en los términos señalados en la consideración anterior, al objeto de que se proceda a la cobertura reglada de los puestos vacantes tan pronto como la normativa estatal lo autorice.

III.- Resolución

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente,

SUGERENCIA

El Ayuntamiento de Villamayor de Gállego debe revisar su plantilla de personal y su relación de puestos de trabajo para que se adecuen a la normativa aplicable en materia de empleo público.