



INFORME DE INTERVENCIÓN 08/2017

ASUNTO: Informe a las alegaciones presentadas por D. [REDACTED] a la Plantilla del Anexo de Personal del Presupuesto General del Ayuntamiento de León para el ejercicio 2017.

DON GABRIEL MENENDEZ RUBIERA, Interventor General del Ayuntamiento de León.

En ejercicio de las funciones de control y fiscalización interna atribuidas a este órgano fiscal por el artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local,

Con el contenido y alcance delimitado en los artículos 168 y 213 y siguientes del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 02/2004, de 5 de marzo.

De conformidad con lo establecido por el artículo 4.1 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional.

En relación con las alegaciones presentadas por D. [REDACTED] a la Plantilla del Anexo de Personal del Presupuesto General del Ayuntamiento de León para el ejercicio 2017, emite el siguiente **INFORME**:

PRIMERO.- El Ayuntamiento Pleno en sesión celebrada el día 27 de enero 2017, adoptó el acuerdo de aprobar inicialmente el Presupuesto General para el ejercicio de 2017, a cuyo Presupuesto está unido, conforme establece el artículo 168.1.c) de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el "Anexo de personal de la Entidad Local", en el que se incluye la denominada Plantilla Presupuestaria.

Expuesto al público el Presupuesto aprobado, mediante anuncio publicado en el BOP nº22 de fecha 02 febrero 2017, se han formulado alegaciones por D. [REDACTED] a la Plantilla de Personal del Presupuesto General del Ayuntamiento de León para el ejercicio 2017

SEGUNDO.- En la consideración segunda el Sr. [REDACTED] hace constar "que lleva contratado en el Ayuntamiento de León desde el 01 de marzo 2004, ocupando desde entonces una plaza dentro de la plantilla de funcionarios de la escala de administración especial..."

Si como bien dice el Sr. [REDACTED], tiene una relación de empleo con el Ayuntamiento de León de naturaleza laboral, temporal, no puede estar ocupando una plaza ni realizando una función reservada a funcionarios.

Las plazas reservadas a funcionarios sólo pueden ser provistas, conforme a lo establecido por el artículo **diecinueve.1**, de **la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, -vigente en la fecha del contrato-** de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo



que se hayan de desempeñar incluyendo a tal efecto las pruebas prácticas que sean precisas.

En sentido más claro y rotundo se expresa **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, que en su artículo 70 establece:**"

1. *Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.*

2. *La Oferta de empleo público o instrumento similar, que se aprobará anualmente por los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas, deberá ser publicada en el Diario oficial correspondiente.*

3. *La Oferta de empleo público o instrumento similar podrá contener medidas derivadas de la planificación de recursos humanos.*

El Sr. García Juanes es empleado del Ayuntamiento de León con una relación de empleo de naturaleza laboral, no consta siquiera que sea personal laboral fijo de plantilla, ya que no consta que haya accedido a través de un proceso de selección previa oferta pública de empleo. En estas condiciones no es posible que haya ocupado plaza alguna de funcionario de la Plantilla del Ayuntamiento de León.

El art. 177.2 Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen local (aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril) señala de modo expreso cómo, pudiendo celebrarse la contratación laboral por tiempo indefinido o temporal, "el régimen de tales relaciones será, en su integridad, el establecido en las normas de Derecho Laboral" sino por lo dispuesto en el artículo 11.1 del EBEP, según el cual: "Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal."

La Administración en este contexto y ligada a la legislación laboral deberá respetar las exigencias impuestas por esta y no podrá, como tampoco puede hacerlo un particular, recurrir a la contratación temporal, quebrantando las normas específicas que la regulan, para cubrir necesidades permanentes y estructurales de su propia organización de recursos personales. En caso contrario su proceder no merecería otro calificativo que el de actuar en fraude de ley.

La figura del personal laboral indefinido no fijo de plantilla –que sería la aplicable a la relación del Sr. ██████████– no ha sido incorporada al derecho positivo a través de EBEP, a pesar de que pueda considerarse lo contrario a la vista de lo regulado en su artículo 8.2.c).



El nacimiento de esta figura responde a la tensión producida entre dos polos antagónicos: De una parte, la necesidad de combatir la irregular contratación temporal de la Administración, y de otra la imposibilidad de aplicarle, al igual que al empresario privado, la presunción iuris et de iure del artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores de que el contrato laboral en fraude de ley deviene en indefinido dadas las previsiones del igualdad en el acceso al empleo público consagradas en la Constitución (artículos 22.3 y 103).

La evolución jurisprudencial de la figura del indefinido no fijo de plantilla, siguiendo a SALA FRANCO, ha transcurrido por cuatro etapas diferentes:

- Primera: Se entendía que el contrato era indefinido, declarando la improcedencia del despido con derecho de opción entre la indemnización o la readmisión (Tribunal Supremo, Social, 28/11/1989).
- Segunda: En la que también se entendía que el contrato era indefinido, y el despido improcedente, pero sin posibilidad de opción entre readmisión o indemnización, imponiéndose en todo caso esta última. (Tribunal Supremo, Social, 08/06/1995).
- Tercera: Se consideraba el contrato temporal irregular por celebrarse en fraude de ley, salvo que el puesto ocupado por el trabajador sea funcional, en cuyo caso es nulo. (Tribunal Supremo, Social, 19/01/1993).
- Cuarta: Línea por la que se entiende que el trabajador es indefinido pero no fijo de plantilla, debiendo abandonar el puesto cuando se cubra por el procedimiento correspondiente. (Tribunal Supremo, Social, 07/10/1996).

Fue esta Sentencia, la primera que introdujo la distinción entre trabajador fijo de plantilla y contratado indefinido, aportando mayor confusión a la ya existente entre la terminología laboral y la administrativa.

Esta creación jurisprudencial procede en todo caso de la jurisdicción social y de una forma u otra han pesado en ella mucho los principios de ese ámbito del derecho en la consolidación de una figura que desde el punto de vista estrictamente administrativo deberíamos calificar de inaceptable. En tal sentido señala SANCHEZ MORÓN que, la experiencia demuestra que, aplicar sin más las normas laborales, pensadas con una función tuitiva del trabajador frente al empresario privado, a las relaciones de empleo público, puede producir serias disfunciones.

De lo anterior se infiere que la relación del Sr. [REDACTED] se correspondería con la de personal laborar indefinido no fijo, NO siéndole de aplicación en modo alguno el estatus correspondiente al personal funcionario.

TERCERO.- En la consideración tercera el Sr. [REDACTED] hace constar que en el proceso de "Regularización de plazas en plantilla", se ha obviado lo que indica el artículo 170.3 del TRRL.

Esta Regularización responde a la observación que desde el año 2014 este órgano de control interno viene formulando a los Presupuestos Generales del Ayuntamiento de León, cuyo tenor literal es el siguiente:



"OBSERVACIÓN 1ª:

Consta a este órgano fiscalizador que en la Plantilla Presupuestaria figuran plazas reservadas a personal funcionario, pero que están ocupadas de hecho por personal laboral, personal que está devengando sus retribuciones como tal personal laboral que es. Estos empleados no puede realizar las funciones que están reservadas a funcionarios (ART. 92.3 Ley de Régimen Local).

La situación descrita NO SE AJUSTA A DERECHO, debiendo de ser objeto de modificación la Plantilla Presupuestaria de modo que su contenido refleje la situación realmente existente."

La regularización que se ha reclamado desde esta intervención consiste que cada empleado realice las funciones para las que está habilitado según su relación sea funcional o laboral, y que en consecuencia en la plantilla presupuestaria, en las previsiones de créditos iniciales del presupuesto, y en las nóminas mensuales, los gastos del personal laboral se imputen en el "código de clasificación económica" (regulado por la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, que modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de presupuestos de las entidades locales), al artículo 12 "Personal Funcionario" y sus divisionarias, en el caso de los gastos del personal funcionario, y al artículo 13 "Personal Laboral" y sus divisionarias, en el caso de los gastos de personal laboral, en el que debe estar encuadrado el Sr. [REDACTED]; por lo que SI procede llevar a cabo la "Regularización de las plazas en la plantilla" tal como se ha propuesto en el Presupuesto General 2017.

Finalmente señalar, respecto del considerando que hace el Sr. [REDACTED] alegando que se ha obviado lo establecido por el artículo 170.3 del TRRL en relación con el "personal del servicio de informática...", que el referido artículo del (TRRL) Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, está incluido en el Capítulo IV denominado "De los demás funcionarios de carrera" que comprende los artículos 167 a 175, es de aplicación únicamente a los funcionarios de carrera. El personal laboral, en el que se incluye el reclamante, se rige por lo establecido en el Capítulo V "Personal laboral y eventual", y en concreto por el artículo 177.

CUARTO.- En la consideración cuarta, el Sr. [REDACTED] reclama que no se le ha dado trámite de audiencia en el acuerdo de aprobación del anexo de personal y plantilla del Presupuesto General 2017, que a su juicio modifica sus condiciones de trabajo y derechos adquiridos.

El Anexo de Personal y la Plantilla Presupuestaria son documentos integrantes del Presupuesto, y como tales contienen especificaciones propias del Presupuesto, sin que puedan afectar o modificar las condiciones de trabajo y derechos de empleado alguno del Ayuntamiento. Es obvio que la aprobación del presupuesto no da lugar a trámite de audiencia o notificación individual, ya que NO se trata de un acto constitutivo o declarativo de derechos individuales, estando únicamente sometido al trámite de publicidad regulado por el artículo 169 de la LHL, teniendo legitimación activa para presentar reclamación los interesados determinados por el artículo 170.1 y por las causas tasadas en el artículo 170.2.



QUINTO.- En la consideración quinta, el Sr. [REDACTED] hace constar que no se ajusta a derecho la regularización de plazas, la cual debe llevarse a cabo a través de la modificación de la RPT...

Estamos ante la típica confusión Plaza/Puesto.

La Plantilla Presupuestaria, por definición, es la relación de PLAZAS dotadas presupuestariamente, clasificadas en grupos y escalas. **Las plazas** son los elementos subjetivos de una organización, son las personas -sujetos- que prestan sus servicios en una organización en virtud de una relación funcional o laboral, y que por tanto suponen un coste para esa organización, coste que tiene que tener su reflejo en un documento presupuestario que se denomina Plantilla Presupuestaria, que forma parte del Anexo de Personal, conforme a lo establecido por el artículo 168.1.c) de la LHL.

La Relación de PUESTOS de Trabajo (RPT), es el instrumento de planificación de necesidades de efectivos humanos de los servicios de una Entidad. **Los puestos** son elementos objetivos de una organización, cuyas condiciones objetivas, conforme a lo establecido por el artículo 74 del EBEP, tales como la denominación, sistema de provisión, nivel de complemento de destino y específico..., se definen a través de la RPT.

SEXTO.- Respecto de la alegación contenida en la consideración sexta, de que "se está amortizando una plaza de funcionario y se está creando una de personal laboral", contenida en el considerando sexto, no se ajusta a la naturaleza de lo que es el proceso de "Regularización de plazas en plantilla" que contiene el acuerdo de aprobación del Presupuesto 2017, donde lo que se hace es dotar y codificar correctamente las plazas según estén ocupadas por personal funcionario o estén ocupadas por personal laboral, conforme a la codificación contenida en la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, que modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de presupuestos de las entidades locales.

SEPTIMO.- Respecto de la alegación contenida en la consideración séptima de que se lleve a cabo la conversión en funcionario interino del reclamante, no merece comentario, ya que la conversión pretendida sólo se puede llevar a cabo a través de un proceso de funcionarización, proceso al que sólo tendrían acceso los empleados laborales fijos de plantilla, no los indefinidos no fijos, como es el caso del reclamante.

En base a lo que antecede, este órgano interventor propone **DESESTIMAR** las alegaciones presentadas y las pretensiones en ellas contenidas.

León, a 16 de Marzo 2017.
El Interventor.

Fdo. Gabriel Menéndez Rubiera

