

ASUNTO: INFORME SOLICITADO POR EL AYUNTAMIENTO DE _____ DE LA POSIBILIDAD DE CREACIÓN Y PROVISIÓN DE UN PUESTO DE TÉCNICO MEDIO Y OTRO DE ADMINISTRATIVO PARA ADSCRIPCIÓN A LA SECRETARÍA GENERAL

015/18

E

En relación con el asunto epigrafiado, y a petición del Sr/a. Alcalde/sa del Ayuntamiento de _____, se emite el presente,

INFORME

I. HECHOS. ANTECEDENTES

Escrito del Sr/a. Alcalde/sa del Ayuntamiento de _____ sobre el asunto epigrafiado

II. LEGISLACIÓN APLICABLE

- Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TRLEBEP)
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Ley 3/2017, de 27 d junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2017 (LPGE 2017)
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL)

III. FONDO DEL ASUNTO

PRIMERO. Respecto a la creación de un puesto de Técnico Medio y otro Administrativo de la Escala de Administración General

El Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TRLEBEP) establece en su artículo 72 que:

«En el marco de sus competencias de autoorganización, las Administraciones Públicas estructuran sus recursos humanos de acuerdo con las normas que regulan la selección, la promoción profesional, la movilidad y la distribución de funciones y conforme a lo previsto en este Capítulo».

El artículo 74 del mismo texto legal, establece que: *«Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos».*

La creación de puestos supone modificaciones de la relación de puestos de trabajo y debe realizarse por el procedimiento legalmente establecido.

La Administración Pública puede crear puestos de trabajo, a través de la modificación de la relación de puestos de trabajo y de la plantilla de personal. Es un acto propio de la Administración, que esta efectúa en el ejercicio de su potestad de autoorganización.

SEGUNDO.- De la relación de puestos de trabajo (RPT)

Comprende esta todos los puestos de trabajo del Ayuntamiento, funcionarios y laborales que se requieren para el funcionamiento del mismo y que constituye su organigrama de personal, tal como establece el artículo 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) *«las Corporaciones locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización».*

La creación, amortización o modificación de los puestos de trabajo de una entidad local se debe realizar a través de la aprobación o modificación de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), o instrumento técnico en vigor, ya que una y otro, constituyen el instrumento técnico al servicio de las Administraciones Públicas para la organización efectiva de sus recursos humanos en el uso su autonomía y potestad de autogobierno, debiendo adaptarla a las necesidades que le exige la prestación efectiva de sus servicios públicos; por ello la RPT tiene que responder a necesidades reales de la Corporación Local y deberá precisar los requisitos para el desempeño de cada puesto, y comprendiendo la denominación y características esenciales de los mismos, requisitos exigidos para su desempeño y determinación de sus retribuciones complementarias.

Por tanto, la finalidad de elaborar o modificar la RPT por el Ayuntamiento, será la de adoptar las medidas oportunas para adecuar su plantilla de personal a las necesidades reales del Ayuntamiento, lo que conllevará tanto la creación de las nuevas plazas que resulten necesarias, como la amortización de otras existentes que no se adapten a las necesidades reales. Todo ello se ha de dimensionar atendiendo a la capacidad presupuestaria del Ayuntamiento, al respeto de los derechos de los

trabajadores existentes en la plantilla y, en general, al cumplimiento de la legalidad vigente.

Por ello, la elaboración o la modificación de la RPT requiere su sometimiento a negociación colectiva, dado que, según el artículo 37.1.b), c) y f) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración, la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios, las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos, así como los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna, cuya falta determina su nulidad de Pleno derecho, pues tal y como declara la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 5 de marzo de 2009 y reitera la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) número 1194/2010 de 22 de noviembre.

Respecto a la plantilla de personal -aprobación o modificación-, sin embargo, y siendo la finalidad de su aprobación eminentemente presupuestaria y típica manifestación de la potestad de autoorganización (se limita a una relación de plazas dotadas económicamente, cuya finalidad es predominantemente de ordenación presupuestaria), ello la exime de negociación colectiva. Entendemos que se excluye así de la necesidad de dicha negociación con base en el artículo 37.2 del TREBEP. En este sentido, puede citarse la *STSJ de Asturias de 14 de octubre de 2013*, que mantiene que la plantilla presupuestaria no es una materia que sea objeto de negociación a los efectos del TREBEP.

TERCERO.- De la incorporación de nuevo personal.-

Las posibilidades de incorporación de personal fijo en la plantilla de 2018 se encuentran en función de lo que al respecto contemple la LPGE de 2018. Por el momento, no disponemos aún, ni siquiera, de Proyecto de Ley de PGE 2018 elaborado al respecto. Por ello, si atendemos a la regulación de la LPGE de 2017, que contemplamos en el actual de escenario de prórroga presupuestaria, la tasa de reposición de efectivos (TRE) la calculamos como la diferencia resultante entre el número de empleados fijos que, durante el ejercicio presupuestario 2017, dejaron de prestar servicios en cada uno de los respectivos sectores, ámbitos, cuerpos o categorías, y el número de empleados fijos que se hubieran incorporado en los mismos, en el referido ejercicio 2017, por cualquier causa, excepto los procedentes de ofertas de empleo público, o reingresado desde situaciones que no conlleven la reserva de puestos de trabajo (véase el artículo 19.Uno.4 de la LPGE de 2017).

Es decir, y resumidamente, habrá que tener en cuenta las incorporaciones de personal producidas durante 2017 y las bajas de personal (jubilación, retiro, fallecimiento, renuncia, declaración en situación de excedencia sin reserva de puesto, etc.) producidas igualmente a lo largo del ejercicio 2017. Y sobre esa diferencia se aplicará una tasa del 50%, ó del 100% según sectores, ámbitos, cuerpos o categorías determinados.

Al respecto, la TRE se fijará Conforme al artículo 19 Uno de la Ley 3/2017, de 27 d junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2017, de aplicación en el presente ejercicio dada la situación de prórroga de aquellos:

«Uno. 1. La incorporación de nuevo personal en el sector público delimitado en el artículo anterior, a excepción de las sociedades mercantiles públicas y entidades públicas empresariales, fundaciones del sector público y consorcios participados mayoritariamente por las Administraciones y Organismos que integran el Sector Público, que se regirán por lo dispuesto en las disposiciones adicionales décima quinta, décima sexta y décima séptima respectivamente, de esta Ley y de los Órganos Constitucionales del Estado, estará sujeta a los límites y requisitos establecidos en los apartados siguientes».

De acuerdo con este precepto, a lo largo del ejercicio 2018 únicamente se podrá proceder en el sector público a la incorporación de nuevo personal con sujeción a los límites y requisitos establecidos en el mismo.

A tal efecto, establece en su número 2 unos sectores y administraciones en los que, respetando, en todo caso, las disponibilidades presupuestarias del Capítulo I de los correspondientes presupuestos de gastos, la tasa de reposición se fijará hasta un máximo del 100 por ciento- en nuestro caso, los correspondientes a la letra F, a saber, Administraciones Públicas respecto del asesoramiento jurídico y la gestión de los recursos públicos. En los sectores y administraciones no recogidos en dicho número, la tasa de reposición se fijará hasta un máximo del 50 por ciento, de acuerdo con el número 3 del referido precepto.

En ambos supuestos, será posible la incorporación de nuevo personal siempre que se cumpla con la tasa de reposición (el 100 por ciento o el 50 por ciento, según los casos).

CUARTO.- De la prórroga presupuestaria.-

En cuanto a la situación de prórroga del presupuesto de 2017, señalar que el artículo 169.6 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL) regula la situación de prórroga presupuestaria en los siguientes términos:

“Si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior, con sus créditos iniciales, sin perjuicio de las modificaciones que se realicen conforme a lo dispuesto en los artículos 177, 178 y 179 de esta ley y hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto. La prórroga no afectará a los créditos para servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o que estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados”.

Así mismo, el artículo 21 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, señala:

“1. Si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el Presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior hasta el límite global de sus créditos iniciales, como máximo.

2. En ningún caso tendrán singularmente la consideración de prorrogables las modificaciones de crédito ni los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio.

3. En caso de que una vez ajustados a la baja los créditos iniciales del Presupuesto anterior en función de lo dispuesto en el párrafo precedente, se obtuviera un margen en relación con el límite global de los créditos iniciales de referencia, se podrán realizar ajustes al alza en los créditos del Presupuesto prorrogado cuando concurren simultáneamente las siguientes circunstancias:

a) Que existan compromisos firmes de gastos a realizar en el ejercicio corriente que correspondan a unas mayores cargas financieras anuales generadas por operaciones de crédito autorizadas en los ejercicios anteriores.

b) Que el margen de los créditos no incorporables, relativo a la dotación de servicios o programas que hayan concluido en el ejercicio inmediato anterior, permita realizar el ajuste correspondiente hasta alcanzar el límite global señalado, aunque sólo se puedan dotar parcialmente los mayores compromisos vinculados al reembolso de las operaciones de crédito correspondientes.

(...)

5. En tanto no se apruebe el Presupuesto definitivo, el prorrogado podrá ser objeto de cualquiera de las modificaciones previstas por la Ley.

6. El Presupuesto definitivo se aprobará con efectos de 1 de enero y los créditos en el incluidos tendrán la consideración de créditos iniciales. Las modificaciones y ajustes efectuados sobre el Presupuesto prorrogado se entenderán hechas sobre el Presupuesto definitivo, salvo que el Pleno disponga en el propio acuerdo de aprobación de este último que determinadas modificaciones o ajustes se consideran incluidas en los créditos iniciales, en cuyo caso deberán anularse los mismos.

7. Aprobado el Presupuesto definitivo, deberán efectuarse los ajustes necesarios para dar cobertura, en su caso, a las operaciones efectuadas durante la vigencia del Presupuesto prorrogado”.

La Consulta nº 10/1993 de la Intervención General de la Administración del Estado relativa a la contabilización de los ajustes a realizar en el ejercicio siguiente sobre los créditos del presupuesto anterior con motivo de la prórroga del presupuesto de éste establece:

“En definitiva, el importe del estado de gastos del presupuesto prorrogado no podrá exceder del importe de los créditos iniciales del presupuesto que se prorroga deducidos, en su caso, los que amparen gastos exclusivos del ejercicio anterior o cuya financiación (operaciones de crédito u otros ingresos específicos o afectados) fuera a percibirse únicamente en dicho ejercicio (artº 21.3 del Real Decreto 500/1990). Si bien la prórroga se predica del Presupuesto del ejercicio anterior en su totalidad (tanto del estado de gastos como del estado de ingresos), la limitación cuantitativa que regula el artº 21 del Real Decreto 500/1990 se establece en función, únicamente, de los créditos iniciales. En consecuencia, mientras la prórroga del Presupuesto afecta a las dos vertientes de este, gastos e ingresos, la limitación cuantitativa afecta, exclusivamente, a los créditos del estado de gastos, y ello por el carácter limitativo de los créditos frente al carácter estimativo de las previsiones del estado de ingresos”

La LPGE 2017, en situación de prórroga, como decimos, no impide la creación de nuevas plazas, sino su provisión con personal de nuevo ingreso a través de la oferta de empleo público por encima de los límites de la tasa de reposición.

En consecuencia, sí es posible crear la plaza pretendida durante 2018, en ejercicio de la potestad de autoorganización del Ayuntamiento pues dicha creación no implica necesariamente la aprobación de una OEP y su posterior ejecución, para la incorporación de personal de nuevo ingreso.

En definitiva, la normativa que comentamos no impide que las entidades locales puedan aprobar y modificar sus plantillas y RPT, incluyendo o amortizando las plazas que estimen, pero ello siempre a su vez que se respeten las disponibilidades presupuestarias del capítulo I de los Presupuestos de gastos, y no produzca un incremento del gasto público de modo tal que se incumplan las previsiones que en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera establecen la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y resto de la normativa presupuestaria aplicable a la Administración Local.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Por lo tanto, sí es posible crear las plaza pretendidas -siempre que no se incumplan las previsiones en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera-, pero lo que no es posible es proveerla con personal de nuevo ingreso por encima de los límites previstos en la TRE. Se podría recurrir entonces a un nombramiento interino, justificando la necesidad urgente e inaplazable que es preciso atender para ello en los términos del artículo 19.Dos de la LPGE de 2017, prorrogado.

Es decir, no existe impedimento en la legislación presupuestaria para que el Ayuntamiento proceda a la creación en la plantilla de personal de sendos puestos de técnico medio y de administrativo, ambos de la escala de administración general, siempre que responda al establecimiento de nuevos servicios, a la ampliación, supresión o mejora de los existentes que no admitan demora para el próximo ejercicio o a criterios de organización administrativa interna (como sucede en este caso concreto).

SEGUNDA. La creación de las plazas supondrá la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo y la modificación de la plantilla de personal.

Este es el informe de la Oficialía Mayor en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para con lo solicitado por el Ayuntamiento de _____ advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente, y en su caso, se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

En Badajoz, 2018