

SEMINARIO DE DERECHO LOCAL

INFORME EN MATERIA DE EMPLEADOS LOCALES

Autor: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 9-2-2017

SUMARIO:

I) NOVEDADES NORMATIVAS.

2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-

I) Valencia.-

- Decreto 3/2017, de 13 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de selección, provisión de puestos de trabajo y movilidad del personal de la función pública valenciana (DOGV núm. 7964, de 24 de enero).

J) Aragón.-

- Decreto 3/2017, de 18 de enero, por el que se establecen las compensaciones económicas a los árbitros designados para resolver las impugnaciones en materia de elecciones a órganos de representación de los trabajadores en la empresa y del personal al servicio de la Administración (BOA núm. 17, de 26 de enero).

N) Extremadura.-

- Ley 9/2016, de 12 de diciembre, la que se modifican diversos preceptos de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de función pública de esta Comunidad en relación con los empleados públicos con discapacidad (DOE núm. 238, de 14 de diciembre).

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.

2. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA (TSJ).-

E) Asturias.-

- STSJ de 12 de diciembre de 2016, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 452/2016.

- STSJ de 21 de diciembre de 2016, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 261/2016.

P) Madrid.-

- STSJ de 19 de diciembre de 2016, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 255/2016.

4. JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO (JCA).-

E) Asturias.-

- SJCA núm. 1 de Oviedo de 21 de diciembre de 2016, recurso núm. 288/2016.

- SJCA núm. 4 de Oviedo de 21 de diciembre de 2016, recurso núm. 342/2016.

EMPLEADOS LOCALES

BEATRIZ SETUÁIN MENDÍA
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

El período de tiempo tenido en consideración para elaborar este informe ha sido el transcurrido entre el 12 de diciembre de 2016 y el 5 de febrero de 2017. Se han analizado los Boletines Oficiales publicados durante esas fechas y la jurisprudencia que ha accedido, también entre las mismas, a las bases de datos al uso. Obviamente, la fecha de dictado de las Sentencias puede ser previa a aquel día inicial.

I) NOVEDADES NORMATIVAS.-

2. Comunidades Autónomas.-

I)- Valencia.-

Por lo que respecta a la Comunidad valenciana, debe mencionarse en esta ocasión el *Decreto 3/2017, de 13 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de selección, provisión de puestos de trabajo y movilidad del personal de la función pública valenciana (DOGV núm. 7964, de 24 de enero)*, que resulta aplicable a los empleados locales que desempeñen funciones de administración o servicios en las Administraciones locales situadas en su territorio de la misma, en los términos previstos en la normativa estatal básica, la normativa sectorial aplicable, el TREBEP y la LOGFPV. Para estos casos, las competencias o funciones atribuidas en el Decreto a los órganos y unidades administrativas de la Generalitat han de entenderse referidas a sus respectivos órganos o unidades administrativas, de acuerdo con la legislación que resulte de aplicación.

Dada la extensión de este Decreto (seis Títulos, noventa y ocho artículos, seis

Disposiciones adicionales, ocho transitorias, una derogatoria y cuatro finales), y la reiteración de muchos de los contenidos ya previstos en la normativa a la que desarrolla, solo van a mencionarse las previsiones más significativas que resultan de aplicación en el ámbito del empleo local.

Es el caso de las reglas específicas previstas para la selección de personal temporal – funcionarios interinos y personal laboral temporal– (Título II, capítulo II), en las que la figura de las bolsas de empleo temporal juega un papel muy destacado. Importa destacar que estas bolsas también operan como mecanismo de mejora de empleo de los funcionarios que ya forman parte de la Administración, siempre que cumplan los requisitos de titulación exigidos para participar en las pruebas selectivas de acceso al correspondiente cuerpo o escala del puesto a cubrir. Por ello, dada esta doble virtualidad, podrán formar parte de las mismas no solo los aspirantes a acceder al empleo público que, habiendo participado en las pruebas de acceso a los distintos cuerpos o escalas, hayan aprobado algún ejercicio, sino también el personal funcionario interino o en mejora de empleo cesado que haya participado en el proceso selectivo para el puesto que desempeñaba y el personal funcionario de carrera que, habiendo participado en un proceso selectivo distinto del cuerpo al que pertenece, hubiera aprobado algún ejercicio. El orden de prelación vendrá determinado por la suma de la puntuación obtenida en la baremación de méritos que se establezca en la convocatoria de la bolsa correspondiente. El artículo 37 indica expresamente que, en el ámbito de la Administración local, las bolsas de empleo temporal se regirán por las normas de constitución y funcionamiento que se dicten por el órgano competente de la respectiva entidad local, previa negociación con las organizaciones sindicales en el marco de la respectiva mesa de negociación, siendo las anteriores previsiones de aplicación supletoria.

En relación con la provisión de puestos de trabajo y la movilidad (Título III), hay que destacar en primer lugar una previsión específica en relación con las comisiones de servicios en el ámbito local. Como indica el artículo 74, cuando se trate de una comisión entre puestos de trabajo de distintas entidades locales, ésta se iniciará mediante petición de la entidad de destino interesada a la entidad de origen y se resolverá por el órgano competente de la primera previa conformidad de la segunda. En todo caso, deberá constar en el expediente la conformidad de la persona interesada, así como el cumplimiento de los requisitos previstos en

este decreto para este sistema de provisión –pertenencia al mismo cuerpo, plazos, etc.–. En el supuesto de comisiones de servicios en el ámbito de una misma Administración local, el expediente se resolverá por la alcaldía-presidencia con la conformidad expresa de la persona interesada. También la permuta tiene especificaciones cuando se realiza entre personal local, estableciendo textualmente el artículo 76.5 del Decreto:

“La permuta de destino entre dos personas funcionarias de carrera de la Administración local, podrá ser autorizada siempre y cuando concurren las siguientes circunstancias, sin perjuicio de los casos de no autorización previstos en este decreto ¹:

- a) Que los puestos de trabajo sean de la misma naturaleza, grupo de titulación, requisitos, funciones, forma de provisión y retribuciones. A estos efectos, en lo que se refiere a las retribuciones, no se tendrán en cuenta las diferencias retributivas respecto del complemento de destino.
- b) Que los puestos se encuentren ubicados en distinta localidad.
- c) Que los puestos no tengan el rango de jefatura o equivalente.

El procedimiento se iniciará a instancia de las personas funcionarias de carrera interesadas, dirigida a cada una de las entidades locales donde radiquen los puestos a permutar. Las personas solicitantes han de estar en servicio activo y ser titulares de un puesto de trabajo en la Administración local con destino definitivo. El procedimiento para su resolución requiere la conformidad de las personas interesadas, informe favorable de la secretaria de las respectivas corporaciones locales afectadas y resolución de autorización por el órgano competente de las respectivas corporaciones locales.

Por último, acerca del traslado por razón de violencia de género y violencia terrorista, el artículo 78 aclara que en el ámbito local la iniciación del procedimiento corresponde al empleado o empleada público previa solicitud, debiendo reunir los requisitos generales

¹ Apartado 2 del mismo artículo 76: “No podrá autorizarse la permuta en los siguientes supuestos:

- a) Cuando ya se hubiera autorizado otra en favor de las mismas personas en los diez años anteriores.
- b) Cuando la persona interesada hubiera solicitado su participación en un concurso de méritos pendiente de resolución.
- c) Antes de que transcurra un año desde la toma de posesión de la persona interesada en el puesto de trabajo obtenido por concurso, salvo que se dé alguno de los supuestos previstos en el apartado 3 del artículo 101 de la LOGFPV”.

establecidos en la norma: funcionales para el desempeño del puesto, orden de protección, informe del Ministerio Fiscal, reconocimiento del Ministerio del interior de la condición de víctima, sentencia judicial, etc. El órgano competente de la respectiva entidad local resolverá el traslado, previa la instrucción del correspondiente expediente, que deberá contener un trámite de comunicación de las vacantes y la conformidad del empleado o empleada pública optando por alguno de los puestos de trabajo ofertados.

Un elemento al que el Decreto otorga gran relevancia son los Planes de Ordenación del Personal (Título V); instrumentos básicos de planificación y ordenación de los recursos humanos en los que se contendrán las actuaciones a desarrollar para su óptima utilización, los objetivos a conseguir en materia de personal, los efectivos y la estructura de personal que se consideren adecuados para cumplir tales objetivos, y las medidas necesarias para ello –entre las que tendrán carácter preferente las de movilidad voluntaria–, su temporalidad y el calendario de ejecución, así como los órganos competentes para llevarlas a cabo (artículo 93). El artículo 94 describe su contenido y procedimiento de elaboración, destacando en relación con la Administración local que serán los plenos de las respectivas entidades los órganos competentes para su aprobación, previa negociación con las organizaciones sindicales en el marco de la respectiva mesa.

J) Aragón.-

En nuestra Comunidad Autónoma se ha aprobado el *Decreto 3/2017, de 18 de enero, por el que se establecen las compensaciones económicas a los árbitros designados para resolver las impugnaciones en materia de elecciones a órganos de representación de los trabajadores en la empresa y del personal al servicio de la Administración (BOA núm. 17, de 26 de enero)*. Como su propia nombre indica, en esta norma se actualizan las cuantías que percibirán los árbitros que resuelvan las reclamaciones electorales presentadas en relación a los procedimientos de elección de órganos de representación del personal en las empresas privadas y, en lo que aquí interesa, al servicio de las Administraciones públicas. Estas reclamaciones se describen para éste último en el artículo 28 (básico *ex* Disposición Transitoria Quinta TREBEP) de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación,

Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. La diferencia con el texto autonómico que viene a sustituir –el Decreto 108/1996, de 11 de junio– va más allá de los montantes concretos a percibir, que serán diferentes en función de que se dicte un laudo o de que el procedimiento finalice con anterioridad por acuerdo de las partes o desistimiento. Y es que incorpora como objeto de sus previsiones no solo las impugnaciones suscitadas acerca de la elección de órganos de representación de trabajadores en el empleo privado, sino también en el empleo público. A ello se suma eliminación del IPC como índice de referencia a considerar para la actualización de las cuantías, que oscilarán anualmente en la misma proporción que las retribuciones del personal funcionario de la Administración autonómica.

N) Extremadura.-

Se cita también la *Ley extremeña 9/2016, de 12 de diciembre (DOE núm. 238, de 14 de diciembre)*, por la que se modifican diversos preceptos de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de función pública de esta Comunidad en relación con los empleados públicos con discapacidad. Son fundamentalmente tres los aspectos que se contemplan.

Por un lado, se alude de forma inespecífica a la potenciación de “todas aquellas iniciativas que tiendan a favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral”, así como a la “participación de los empleados públicos con cualquier tipo de discapacidad en la realización de actividades formativas”, concretando en este último aspecto la preferencia por medidas que impliquen “territorialización” e “impulso y desarrollo de nuevas tecnologías para la formación a distancia”.

También aborda el asunto de la discapacidad sobrevenida y el deterioro progresivo de los empleados públicos no asociada a su puesto de trabajo, pero que les impida el desempeño del mismo. Para estos supuestos se prevé la ocupación, a petición propia, y cuando no sea posible la adaptación del puesto propio o la reubicación en otro para el que reúna las condiciones de su nueva situación, de un puesto reservado a personas con discapacidad dentro de las OPE.

Finalmente se alude a la carrera profesional y promoción de los empleados públicos con discapacidad, reservando un 10% de las plazas en los procesos de promoción interna para empleados con discapacidad con un grado reconocido del 33% o superior, correspondiendo al menos el 2% de ese cupo de reserva a empleados con discapacidad intelectual. Por lo que respecta a las pruebas a realizar, tendrán idéntico contenido para todos los aspirantes, sin perjuicio de las adaptaciones de tiempo y medios necesarias para garantizar una participación en condiciones de igualdad. Los aspirantes de turno de discapacidad que superen las pruebas, no obtengan plaza y su puntuación total sea superior a la obtenida por otros aspirantes del turno libre, serán incluidos por orden de puntuación en la relación de aprobados. Del mismo modo, quienes superen las pruebas por turno de discapacidad podrán solicitar al órgano convocante la alteración del orden de prelación para la elección de las plazas siempre que motivos de dependencia personal o gran dificultad en el desplazamiento debidamente acreditados impidan la incorporación. El órgano convocante decidirá la misma cuando esté debidamente justificada, limitándose a realizar la modificación en el orden de prelación mínima necesaria para posibilitar el acceso al puesto.

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.-

3. Tribunales Superiores de Justicia (TSJ).-

E) Asturias.-

La *STSJ de 12 de diciembre de 2016, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 452/2016*, recuerda que la suscripción de Acuerdos como consecuencia del ejercicio de la negociación colectiva funcional implica la incorporación de los mismos al cuadro de fuentes del derecho funcional, generando derechos y obligaciones para ambas partes. Sin embargo, el ejercicio de aquel derecho y sus actos está sujeto, entre otros, a los límites presupuestarios, sin que quepa invocar el carácter absoluto de lo acordado, que deberá integrarse y adaptarse a lo establecido en otras disposiciones. En particular, en las Leyes de Presupuestos, que fijan los tope máximos al incremento global de las retribuciones

funcionariales al amparo del artículo 149.1.13 CE (competencia exclusiva del Estado para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica). Con este argumento desestima el recurso contencioso presentado por un sindicato funcional contra el acuerdo de Pleno aprobatorio del presupuesto municipal que no reflejaba determinadas retribuciones acordadas que excedían dicho límite.

Por su parte, la *Sentencia de la misma Sala de 21 de diciembre de 2016, recurso núm. 261/2016*, entiende que el hecho de que un funcionario desempeñe determinadas funciones que, en parte, corresponden a un determinado grupo funcional –oficial conductor, Grupo C1–, a causa de su incapacidad para desempeñar las propias de su puesto –peón conductor, Grupo C2– no implica el desarrollo de funciones de superior categoría más gravosas, ni ello conlleva un derecho al reconocimiento de las retribuciones propias de dicha categoría. La falta de la titulación exigida impide su integración en aquél, a lo que se suma que las funciones propias de su puesto –peón conductor– justifica la realización simultánea o alternativa de ambas actividades, sin prelación o preferencia de una sobre otra.

P) Madrid.-

La *STSJ de Madrid de 19 de diciembre de 2016, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 255/2016*, recuerda lo dispuesto en el artículo 10.3 TREBEP acerca del cese de los funcionarios interinos: éste tendrá lugar, además de por las causas generales de pérdida de la condición de funcionario de carrera –renuncia, pérdida de la nacionalidad, jubilación total, separación del servicio, inhabilitación–, “cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento”. Que en el supuesto enjuiciado era la existencia de una plaza vacante que no podía ser cubierta por funcionario de carrera, existiendo necesidad y urgencia en dicha cobertura. El cese de estas razones de urgencia y necesidad determinó, por tanto, el cese de la funcionaria interina recurrente, y ello aunque la plaza que desempeñaba no fue ocupada inmediatamente ni tampoco fue amortizada: permaneció vacante, si bien las funciones propias de la misma fueron redistribuidas temporalmente entre otros funcionarios. A juicio de la Sala el Ayuntamiento demandado justificó de forma suficiente y razonada esta decisión, adoptada en ejercicio de la potestad de organización. La suma de estos

argumentos concluyó en la desestimación del recurso y en la confirmación de la legalidad de la actuación administrativa.

4. Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (JCA).-

E) Asturias.-

Se citan finalmente dos Sentencias de dos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo con sede en Asturias. La primera es la *SJCA núm. 1 de Oviedo de 21 de diciembre de 2016, recurso núm. 288/2016*, que estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo presentado frente a diversos Acuerdos de órganos del Ayuntamiento de Oviedo por lo que se aprobaron el presupuesto y la plantilla municipal para 2016, se modificó la RPT, y se aprobaron las bases aplicables a un procedimiento selectivo de funcionarios interinos y el tribunal calificador de las pruebas. Principalmente son dos los razonamientos del Juzgador que interesa exponer.

Por un lado, en el FJ 4º recuerda la diferencia existente entre la plantilla y la RPT, de la que no se deduce una sucesión temporal necesaria entre ambas. En efecto, mientras la segunda es un instrumento de ordenación del personal municipal articulado sobre los puestos de trabajo existentes en el Ayuntamiento (que conforma a través de la misma su organigrama), la plantilla viene referida a las plazas existentes, e implica la aprobación de una partida en los presupuestos municipales que garantice la retribución de los empleados que las ocupen, que podrá ser menor al que correspondería a los puestos descritos en la RPT si se decide no cubrir todos ellos. Dicho de otro modo: la plantilla no tiene porqué coincidir con la RPT, pero no la puede contradecir en su contenido, naturaleza y número máximo de puestos. En el caso concreto que se enjuicia, el Ayuntamiento aprobó en primer lugar la plantilla mediante la aprobación del presupuesto, contemplándose en ella la dotación presupuestaria de una serie de plazas que aún no estaban reflejadas en la RPT, si bien ésta se modificó a renglón seguido para dar cabida a los correspondientes puestos ya dotados. Para el juzgador, esto no contraviene el ordenamiento jurídico, dada la inescindible relación entre ambos instrumentos: todos los puestos de trabajo de la entidad que se vayan a cubrir tienen que contar con la correspondiente dotación presupuestaria, y

eso mismo es lo que se ha garantizado con la aprobación de la plantilla, que no ha modificado la RPT. La RPT se modificó inmediatamente después mediante el correspondiente y singular acuerdo, con la garantía de que esos nuevos puestos que creaba en ejercicio de la potestad autoorganizativa local estaban debidamente dotados para su cobertura. Hasta aquí, ningún reproche legal. Cosa distinta es que, efectivamente, el Ayuntamiento pudiese crear en la RPT esos nuevos puestos y plantear mediante los correspondientes procedimientos su ocupación, a la vista de las limitaciones de la tasa de reposición señalada por la LPGE para 2016. Y a esto, precisamente, responde en sentido negativo el juez.

El Ayuntamiento se había apoyado en el artículo 20.2 LPGE para 2016 para adoptar esta decisión, en la medida en que este precepto admite superar la tasa de reposición permitida mediante el nombramiento excepcional de funcionarios interinos, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, y solo en determinados casos que, en este supuesto, sería la existencia de vacantes no cubiertas por funcionarios de carrera. Nótese lo intrincado de la actuación municipal: no se trata de exceder la tasa de reposición mediante el nombramiento de interinos para un determinado refuerzo, o por un programa de carácter temporal, o para una sustitución transitoria de su titular, sino de crear plazas en la plantilla que luego se reflejan como puestos de trabajo en la RPT y que, lógicamente están vacantes porque son nuevas, pretendiendo de este modo cubrirse por personal interino al amparo de aquel precepto estatal básico. Como acertadamente señala el juez, se ha utilizado la vía excepcional del artículo 20.2 LPGE para 2016 para una finalidad distinta de la propia: vaciar de contenido las limitaciones establecidas en el apartado 1 del mismo precepto, que son la regla general. Además generando una situación anómala: los nuevos puestos solo podrían ser cubiertos por funcionarios interinos en detrimento de funcionarios de carrera que también podrían querer aspirar legítimamente a las mismas. La nulidad de estos acuerdos le resulta, pues, evidente.

En un orden de argumentos semejante se manifiesta la *SJCA núm. 4 de Oviedo de 21 de diciembre de 2016, recurso núm. 342/2016*, que anula tres Acuerdos de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de la misma ciudad por los que se aprueban las bases para la provisión de 29 plazas de la Sección de Recaudación por funcionarios interinos. La

razón expresada por el juez es análoga a la expuesta: mediante el recurso al artículo 20.2 LPGE para 2016 se está vaciando de contenido el apartado 1 del mismo precepto, dejando sin efecto una norma de disciplina presupuestaria establecida con carácter general. Menos cuando no concurren las causas descritas en el artículo 10 TREBEP para el nombramiento de ese tipo de empleados públicos.