



Ref:	HACIENDA	FJG
Nº Informe	228/2016	


Informe de Intervención

Asunto: Limitaciones establecidas para la incorporación de personal en las administraciones públicas de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

Legislación Aplicable:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
- Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- 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

Antecedentes



El presente informe se emite de acuerdo con lo establecido en el artículo 222 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, donde se establecen los funcionarios que tengan a su cargo la función interventora así como los que se designen para llevar a efecto los controles financiero y de eficacia, ejercerán su función con plena independencia y podrán recabar cuantos antecedentes consideren necesarios, efectuar el examen y comprobación de los libros, cuentas y documentos que consideren precisos, verificar arqueos y recuentos y solicitar de quien corresponda, cuando la naturaleza del acto, documento o expediente que deba ser intervenido lo requiera, los informes técnicos y asesoramientos que estimen necesarios.

Con fecha de 19 de febrero de se formuló consulta por parte de este Interventor al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en los términos que a continuación se transcribe:



“Con fecha marzo 2016 finaliza el vigente contrato de administrativo de prestación de la limpieza de los edificios públicos municipales.

Se nos plantea, si con la vigente Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, y concretamente en las disposiciones desarrolladas en el artículo 20 donde se regula la Oferta de Empleo Público y la gestión de la provisión de necesidades de personal, y las limitaciones establecidas para la incorporación de personal en las administraciones públicas, si se podría, por parte de este ayuntamiento subrogar en el personal de la citada empresa y prestar dicho servicios por gestión directa municipal o bien hacer una selección de personal para la prestación de dicho servicio.

Y la segunda cuestión, en el caso de que la primera fuese ajustada a derecho, si debería respetar los límites de la masa salarial entre los dos ejercicios presupuestarios, con el incremento que supondrían esas nuevas contrataciones.”

Con fecha 26 de febrero de 2016, por parte de la Subdirección General de Gestión de Retribuciones y Puestos de Trabajo dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se remite informe en contestación a la consulta formulada, en los siguientes términos:

“El día 19 de febrero de 2016 la Subdirección General de Gestión de Retribuciones y Puestos de Trabajo recibió escrito del Interventor General del Ayuntamiento de Mérida. En él se plantean varias cuestiones relativas al servicio de limpieza de edificios municipales, la terminación del contrato administrativo a través del que se prestan y la eventual prestación por gestión directa por parte del Ayuntamiento.

En atención a las cuestiones planteadas y a la normativa vigente, se recuerda que:

La incorporación de nuevo personal en el Sector Público deberá producirse en 2016 con sujeción a los límites y requisitos establecidos en el artículo 20 de la Ley 48/2015 de Presupuestos Generales del Estado para 2016, teniendo en cuenta que los apartados Uno, Dos, Cinco y Seis del mismo tienen carácter básico.

En todo caso, y con las limitaciones anteriormente señaladas, cualquier proceso de contratación de carácter laboral, teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones a realizar, deberá producirse conforme lo establecido en el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.



El procedimiento de autorización de la masa salarial tiene por objeto el control de los deslizamientos retributivos de cualquier naturaleza del personal laboral del Sector Público. Fdo.

El Subdirector General. Javier Rueda Vázquez

Con fecha 7 de Marzo de 2016 por parte de la Delegada de Hacienda se solicito informe a la Delegación de Recursos Humanos de este Ayuntamiento en los siguientes términos:

“Con fecha 19 de Febrero de 2016, se hizo consulta por parte del Sr. Interventor General de este Ayuntamiento al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por finalizar el contrato administrativo de la Empresa que presta la limpieza de los edificios públicos municipales, sobre la posibilidad de la subrogación del personal, en base a los criterios establecidos en la Ley 48/2015, de 29 de octubre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

El 25 de febrero de 2016, el Ministerio, nos remite informe a las cuestiones planteadas. Adjuntamos copia del escrito de la consulta realizada por el Ayuntamiento y de la respuesta por parte del Ministerio.

En Virtud de todo lo anterior, le solicito la emisión de un informe, en el que se acredite, si con la actual relación de puestos de trabajo y demás disposiciones sobre régimen de personal, se cumplirían las limitaciones establecidas por el Ministerio de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 20 de la Ley 48/2015 de Presupuestos Generales del Estado para 2016 y en el Real Decreto Legislativo 2/2015 de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto de los Trabajadores.”

Consideraciones

La regulación básica de las relaciones de puestos de trabajo en la administración pública está constituida fundamentalmente por el artículo 74 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que dispone:

Artículo 74. Ordenación de los puestos de trabajo. 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.



De acuerdo con el Art. 127 de la Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen local, el órgano competente para la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo, es la Junta de Gobierno Local de este Ayuntamiento.

Con respecto a los límites que el artículo 90 de la Ley 7/85 que establece que los gastos de personal no puedan rebasar los límites que se fijan con carácter general, esto supone una remisión expresa a las leyes anuales de presupuestos que fijan anualmente las Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público.

Para el objeto de este informe, es conveniente hacer referencia, a los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional. Sentencia de fecha 3 de Diciembre de 1.996. Referencia Pleno del 30 de Octubre de 1.996 STC 171/1996. Entre los párrafos más destacados de la misma se pueden transcribir los siguientes:

"Ha de darse la razón al Abogado del Estado en esta alegación, a la luz de la doctrina que este Tribunal ha venido sosteniendo ininterrumpidamente sobre el particular. Ya en la primera ocasión en que tuvimos oportunidad de pronunciarnos al respecto señalábamos que la imposición de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones por todos los conceptos de los empleados públicos constituía una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público, de tal modo que dicha decisión coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo resultaba constitucionalmente justificada en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público (STC 63/1986, fundamento jurídico 11)."

Sentada esta premisa, la STC 96/1900 insistía en que la fijación de techos salariales, encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13) (fundamento jurídico 3º); y, en fin, la más reciente STC 237/1192 vendría nuevamente a reiterarlo, haciendo hincapié en que el establecimiento de un límite porcentual máximo para el incremento de las remuneraciones de los servidores públicos está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario, (fundamento jurídico 3º)."

En suma, nada cabe objetar desde el punto de vista competencial a que el Estado adopte esta decisión en la Ley de Presupuestos, máxime cuando está, lejos de ceñirse a ser un mero conjunto de previsiones contables, opera como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al gobierno.



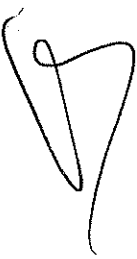
STC 178/2006 del Pleno del Tribunal Constitucional

De hecho, el propio preámbulo de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997 justifica la restricción de la oferta de empleo público y otras medidas como la congelación salarial de todo el personal al servicio del sector público a partir de la corrección de los desequilibrios en materia de inflación y déficit público y las exigencias derivadas de la convergencia nominal con la Unión Monetaria.

En segundo lugar, y tal y como también hemos recordado con ocasión de los límites de las retribuciones de los funcionarios (entre otras, SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 4, y 24/2002, de 31 de enero, FJ 5), debe reconocerse la idoneidad la Ley de presupuestos generales del Estado, en tanto vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno, para limitar la oferta de empleo pública. De ahí que, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, no resulte forzado reconocer que un precepto como el aquí analizado pueda hallar cobertura competencial en el título de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE). Y es que la limitación de la oferta de empleo público de nuevo ingreso "a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren absolutamente prioritarios" y, sobre todo, al 25 por 100, como máximo, de la tasa de reposición de efectivos constituye "una medida que tiene relación directa con los objetivos de política económica" (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FFJJ 2 y 3; 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4; y 24/2002, de 31 de enero, FJ 5)

La plasmación de dichos criterios constitucionales se han de interpretar de acuerdo con las disposiciones establecidas en Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

Con efectos 1 de Enero de 2016 esta Ley establece:



Artículo 19. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público. Uno. A efectos de lo establecido en el presente Capítulo, constituyen el sector público: a) La Administración General del Estado, sus Organismos autónomos y Agencias estatales y las Universidades de su competencia. b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas, los Organismos de ellas dependientes y las Universidades de su competencia. c) Las Corporaciones locales y Organismos de ellas dependientes.

Dos. En el año 2016, las retribuciones del personal al servicio del sector público **no podrán experimentar un incremento global superior al 1 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2015**, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo.



Cuatro. La masa salarial del personal laboral, que se incrementará en el porcentaje máximo previsto en el apartado dos de este artículo, está integrada por el conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales y los gastos de acción social devengados por dicho personal en 2015, en términos de homogeneidad para los dos períodos objeto de comparación.

Ocho. Los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los fijados en el apartado Dos deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables las cláusulas que se opongan al mismo.

Once. Este artículo tiene carácter básico y se dicta al amparo de los artículos 149.1.13.ª y 156.1 de la Constitución. Además, el apartado Tres se dicta en aplicación de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Artículo 20. Oferta de empleo público u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal.

Uno. 1. A lo largo del ejercicio 2016 únicamente se podrá proceder, 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 tercera, décima cuarta y décima quinta, respectivamente, de esta Ley y de los Órganos Constitucionales del Estado, 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 o de plazas de militares de Tropa y Marinería profesional necesarias para alcanzar los efectivos fijados en la Disposición adicional décima cuarta. La limitación contenida en el párrafo anterior alcanza a las plazas incursas en los procesos de consolidación de empleo previstos en la Disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público.

El apartado dos de ese artículo establece que la tasa de reposición en los sectores y administraciones se establece en el 100 por ciento, que deberá respetar en todo caso, las disponibilidades presupuestarias del Capítulo I de los correspondientes presupuestos de gastos.



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

En el apartado dos de ese mismo artículo se establece otra limitación: 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.**

La Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento y su cuantificación económica a través de la plantilla de personal, se deberá adaptar a los criterios definidos anteriormente en la Ley de Presupuestos, sobre evolución global de la masa salarial, no debiendo superar el 1 por ciento, en términos de homogeneidad y de efectivos, la variación entre los gastos de personal del ejercicio 2015 y del 2016, con los aumentos legalmente permitidos, de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

Con las consideraciones anteriores, con fecha 9 de marzo de 2016 se ha emitido informe por el Departamento de Recursos Humanos de este Ayuntamiento, al ser éste el competente para verificar, si de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se da cumplimiento a los límites y requisitos establecidos en el artículo 20 de la Ley 48/2015 de Presupuestos Generales del Estado para 2016, teniendo en cuenta que los apartados Uno, Dos, Cinco y Seis del mismo tienen carácter básico.

El texto íntegro del informe es el que a continuación se transcribe:

INFORME SUBROGACION PERSONAL DE LIMPIEZA

La funcionaria que suscribe en relación a la petición de la Sra Delegada de Hacienda de informe en el que se acredite, si con la actual relación de puestos de trabajo y demás disposiciones sobre régimen de personal, se cumplirían las limitaciones establecidas por el Ministerio de Hacienda, de acuerdo con los criterios establecidos en el art. 20 de la Ley 48/2015 de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 y en el Real Decreto Legislativo 2/2015 de 23 de Octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, podría subrogarse el personal que presta el servicio



de limpieza de los edificios municipales, actualmente realizados a través de una empresa privada, emite el siguiente informe:

Para la elaboración del presente informe, tengo que hacer referencia al Plan de Ajuste al que está sometido este Ayuntamiento durante los años 2012-2022, en dicho Plan se contemplan una serie de medidas administrativas, fiscales, económicas y de control y gestión de gastos de personal; entre dichas medidas, para la elaboración del presupuesto de personal, se han llevado a cabo la amortización de plazas vacantes, de funcionarios, de laborales, personal eventual.

Dichas amortizaciones han conseguido reducir los gastos, en las cantidades que se indican más abajo; todo ello a fin de conseguir los objetivos que marca el Ministerio, no superar la masa salarial 1%, ni el 5% del gasto total del Presupuesto:

Amortizaciones plaza funcionarios: 466.883,50
Amortizaciones plazas laborales: 116.675,90
Amortizaciones eventuales: 297.395,83

TOTAL GASTO DE PERSONAL 2016: 18. 409.833,54
TOTAL MASA SALARIAL: 17. 344.724,67

Por otra parte, con estas premisas citadas anteriormente y en cuanto al asunto central objeto del informe, se realiza ,consulta por el Sr. Interventor al Ministerio, en relación a si se podría subrogar el personal de la empresa de limpieza a este Ayuntamiento, respondiendo el Ministerio que "la incorporación de nuevo personal en el Sector Público deberá producirse en 2016, con sujeción a los límites y requisitos establecidos en el art. 20 de la Ley 48 /2015 de Presupuestos Generales del Estado para 2016, teniendo en cuenta que los apartados uno, dos, cinco y seis de mismo tienen carácter de básico.

Asimismo en el informe señalan que cualquier proceso de contratación de carácter laboral, debe producirse conforme lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores.

Y por último, en cuanto a la masa salarial tiene por objeto el control de los deslizamientos retributivos de cualquier naturaleza del personal laboral del Sector Público.

En conclusión, el informe del Ministerio no aclara nada y se limita a reproducirnos los artículos de la Ley que debemos aplicar , y de ellos destaco los siguientes:

Con carácter general, en el año 2016, las retribuciones de este personal no podrán experimentar un incremento global superior al 1 % respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2015 (art. 19.Dos).



Durante el ejercicio 2016, las Administraciones, entidades y sociedades del sector público no podrán realizar La OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO, regulada en el Capítulo I del Título III, establece al respecto que:

Se procederá a la incorporación de nuevo personal, estableciéndose una tasa de reposición del 50 %, con carácter general. Excepcionalmente se aumenta la tasa de reposición permitida hasta el 100 % en ciertos sectores y administraciones considerados prioritarios (art. 20.Uno.2) interesando en particular la aplicación de esta previsión a las Administraciones públicas con competencias sanitarias respecto de las plazas de hospitales y centros de salud del Sistema Nacional de Salud [letra B)], a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por cuanto se trata de personal de las Administraciones públicas a quien compete el «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» [letra E)] y a la Asistencia directa a los usuarios de los servicios sociales y gestión de prestaciones y políticas activas en materia de empleo [letras O) y P)].

Se mantienen las restricciones a la contratación de personal laboral temporal y al nombramiento 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 (art. 20. Dos).

En conclusión, considero que con las limitaciones establecidas en el art. 20 de la Ley 48/2015, y desde el punto de vista técnico, no debería procederse a la subrogación del personal de limpieza, teniendo en cuenta los siguientes factores:

1.- Del personal que trabaja actualmente en la empresa privada, sólo cuatro empleados/as públicos/as, formaban parte de la plantilla de personal laboral de este Ayuntamiento, plazas que fueron amortizadas en Pleno de fecha 27 de julio de 2012; el resto, 17 trabajadores/as, no formaban parte de la plantilla de este Ayuntamiento, eran contratados laborales temporales.

Si se procediese a la remunicipalización del servicio, habría que proceder a realizar la modificación de la plantilla de personal laboral, para incluir al personal que era laboral fijo del ayuntamiento, la modificación correspondiente en la R.P.T y oferta pública, para el resto de puestos, garantizándose en el acceso, los principios de igualdad, mérito y capacidad, según lo dispuesto en el E.B.E.P.



Asimismo, el incremento de estos puestos en plantilla, implicaría un aumento de la masa salarial.

Por todos estos razonamientos expuestos, considero que incumpliríamos lo dispuesto en la Ley 48/2015 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

Este es mi informe que se emite en cumplimiento a lo ordenado, y que someto gustosa a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

*Mérida, 9 de marzo de 2016
La Jefa de Sección de Personal,
Fdo: Antonia Sánchez Barrena*

Conclusiones:

Primera.-De acuerdo con las consideraciones emitidas en este informe y el emitido por el departamento de personal y la Subdirección General de Gestión de Retribuciones y Puestos de Trabajo considero que se podría incumplir las disposiciones contenidas en el artículo 20 de la Ley 48/2015 de Presupuestos Generales del Estado para 2016, teniendo en cuenta que los apartados Uno, Dos, Cinco y Seis del mismo tienen carácter básico.

Segunda.- Las limitaciones a la masa salarial y a la provisión de puestos de trabajo son las establecidas en la Ley 48/2015 de Presupuestos Generales del Estado para 2016

Mérida, 15 de marzo de 2016
El Interventor General



Francisco Javier González Sánchez