



AYUNTAMIENTO DE
SAN JUAN
DE AZNALFARACHE

INFORME JURIDICO. NOVACIÓN DE CONTRATOS A TIEMPO PARCIAL.

Tras la providencia de la alcaldía de 25 de mayo de 2016, El vicesecretario de la Corporación emite informe sobre el expediente de novación de contratos a tiempo parcial de parte del personal laboral adscrito a servicios esenciales y si el posible incremento de gasto afecta o no a las limitaciones de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Legislación y abreviaturas

LPGE 2016. Ley 48/2015, de 29 de octubre, Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

ET. Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

TREBEP. 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.

LBRL. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Antecedentes.

El Pleno de la Corporación del día 18 de diciembre de 2015, acordó aprobar la novación de contratos laborales con incremento de la jornada a una serie de trabajadores municipales con contratos a tiempo parcial, en base a un acuerdo previo de la Mesa General de Negociación. El acuerdo plenario quedó suspendido hasta la emisión de los informes jurídicos que se solicitasen que avalasen su legalidad, a la vista de las reservas legales expresadas por la Interventora municipal dado que las novaciones o ampliaciones suponían un incremento del gasto de personal, poniendo de relieve las limitaciones del art. 21 de la LPGE 2015 y el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Consideraciones previas.

Quiero centrar mi informe, que se somete a criterios mejor fundados en derecho, primordialmente en los aspectos presupuestarios ya que son los escollos de más calado que han paralizado el expediente: las masas salariales, su comparación y el incremento de gastos retributivos que la novación puede suponer en un escenario de serias limitaciones presupuestarias y de incumplimiento de la regla de gasto y del objetivo de estabilidad presupuestaria que deben obligar a aprobar un nuevo plan económico financiero.

La modificación sustancial de los contratos de trabajo al amparo del Estatuto de los Trabajadores, ha sido contemplada en profundidad en el informe emitido por la Técnica municipal de RRHH, que comparto plenamente. No obstante, aunque con menor espacio, también me referiré a ella.

Consideraciones jurídicas.

En primer lugar, quiero detenerme en el concepto de masa salarial y en la obligada comparación de las mismas en los ejercicios 2015 y 2016. El concepto

de masa salarial se recoge en la LPGE 16. Su art. 19.4 dice que la masa salarial del personal laboral "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".

A mi juicio, la palabra clave sobre la que gira la comparación es "homogeneidad". La interpretamos como sinónimo de igualdad o semejanza y así lo señala el art. 19.2 de la LPGE 16, que dispone que las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 1%, en términos de homogeneidad para los dos períodos de comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo.

Debemos, pues, hacer la comparación en términos de semejanza entre las cantidades del presupuesto 2015 y las previstas en el 2016, con el mismo número y tipo de personal. Por ello, los conceptos que deben ser comparados son los devengados por cada empleado en el ejercicio anterior, atendiendo a la misma antigüedad y misma situación personal. Es decir, tenemos que comparar excluyendo en ambas anualidades el importe de los trienios y respecto del mismo número de puestos en uno y otro año. Si hubiese algún puesto que se crea en el 2016, que no existía en el 2015, o un puesto del 2015 que se suprime en el 2016, deberemos excluirlos de la comparación. Igualmente, se excluirán las cantidades de los puestos que aun estando vacantes estén dotados en el Presupuesto.

En mi opinión, la norma ha de interpretarse en el sentido de que si cambian las condiciones de un trabajador (antigüedad, mayor dedicación, nuevas funciones, etc), estos nuevos conceptos no deben computar en la comparación. Por la misma razón, también debemos excluir de ella las posibles adecuaciones retributivas individuales y excepcionales que se hagan mediante una valoración en la RPT que pueda determinar un incremento retributivo singular por encima del 1%. Las cantidades que correspondan a esta adecuación también deberán ser excluidas de la comparación, de modo que el puesto afectado lo computaremos con las retribuciones que tenía antes de hacer la adecuación para respetar la homogeneidad. Esta exclusión del cómputo en la masa es la razón por la que el artículo 19.7 de la LPGE 2016, permite la excepción retributiva al señalar que "Lo dispuesto en los apartados anteriores debe entenderse sin perjuicio de las adecuaciones singulares y excepcionales imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo".

Debemos recalcar al hablar de masas salariales que no nos encontramos ante conceptos infranqueables que impidan cualquier incremento retributivo. Por eso la LPGE dispone que el incremento ha de medirse en términos de homogeneidad para los dos períodos. Si la Ley hubiera querido establecer un aumento máximo del gasto la palabra homogeneidad no tendría cabida.

La casuística que puede ofrecer la homogeneidad es muy variada. Así, por ejemplo, si hay jubilaciones, el ahorro no puede usarse para incrementar las retribuciones de la plantilla, puesto que el número de efectivos ha disminuido y ese dinero ya no formará parte de la masa. Por eso, sólo deben compararse masas salariales con los mismos efectivos y antigüedad al ser siempre un concepto global. De esta forma, será válido el incremento cuando se cumple un trienio más, cuando se incorpora un nuevo trabajador o se producen adecuaciones singulares justificadas y valoradas.

En resumen, en virtud de la excepción del art. 19.7 de la LPGE 2016, es legal que determinados salarios puedan experimentar incrementos superiores al

fijado en la LPGE, pero siempre que dicha adecuación singular esté justificada tras una catalogación y valoración individual en la RPT del puesto con un estudio pormenorizado y objetivo del mismo y la razón legal, como señalamos, es que la misma queda fuera de la comparación de masas. Por ello, los puestos afectados habrá que computarlos en las dos masas por las retribuciones que tenían antes de hacer la adecuación.

Lo que no es posible es un incremento lineal de la masa por encima del 1%. Si tras la comparación homogénea de las mismas hubiese incrementos que lo superen, estaríamos ante un acuerdo nulo. Por la misma razón, también debemos huir de catalogaciones o justificaciones genéricas, sólo caben excepciones individuales y justificadas mediante una adecuada valoración.

Sentadas las premisas anteriores, a mi modo de ver, la Relación de puestos de trabajo (RPT), de forma individual, es el instrumento técnico idóneo y obligatorio para modificar el contenido y valoración de cada puesto y las adecuaciones singulares que puedan surgir de ella no estarán sujetas a la limitación legal, pero siempre que deriven de una valoración por nuevas funciones o por la modificación sustancial de los ya existentes, buscando una objetiva adecuación entre el contenido real del puesto y su justa compensación.

De conformidad con lo previsto en el art 4 del RD 861/1986, de 25 de abril, que establece el Régimen de las Retribuciones de los Funcionarios de Administración Local, para la Catalogación de los Puestos de trabajo, en concordancia con lo dispuesto en el art 74 del TRRBEP, es preceptiva la previa valoración, para la determinación objetiva de los elementos legalmente evaluables, relacionados con las funciones, tareas y circunstancias particulares de cada puesto de trabajo. Por su parte, el artículo 90.2 de la LBRL, señala que cada Corporación Local formará la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización en los términos previstos en la legislación básica de función pública, correspondiendo al Estado establecer las normas conforme a las cuales se debe confeccionar.

La RPT es el instrumento de ordenación adecuado. Debe ser una figura viva que en cada momento atienda las necesidades contemplando con criterios de valoración objetiva las funciones del puesto de trabajo. Si el resultado de la modificación de la RPT es ajustado a Derecho, su resultado tendrá plena validez legal.

Debemos diferenciar lo que es el trabajo técnico de la valoración, de la posterior negociación con la Mesa General de acuerdo con el art. 37 del TREBEP y de la aprobación plenaria. Los trabajos técnicos de valoración no están encomendados por ninguna norma a un órgano en concreto. Pueden ser realizados de forma interna por los servicios técnicos de RRHH o por comisiones mixtas de valoración en las que participen tanto concejales, como representantes de los trabajadores y técnicos municipales. Una vez efectuada, será preceptiva la negociación con la Mesa General de Negociación y la aprobación por el Pleno de la Corporación. La RPT así aprobada, no estará sujeta a las limitaciones de la LPGE, siendo el Ayuntamiento el único ente legitimado para valorar las concretas necesidades de su organización y definir las características de cada puesto de trabajo.

Al margen de las consideraciones anteriores, que si son respetadas, a mi juicio, hacen legal la adecuación retributiva, no podemos obviar la situación actual del Ayuntamiento de incumplimiento de la Ley de Estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto como oportunamente ha informado la Interventora municipal, cumpliendo con su obligación. Ello debería obligar a reducir otros gastos del presupuesto lo que supone entrar en un ámbito que escapa de los términos legales de este informe. Entramos en el ámbito político

que es a quien corresponde aplicar los criterios de gasto. Al Alcalde, como órgano encargado de la elaboración del Presupuesto, competiría reducir gastos de otros capítulos (por ejemplo del 2 al 7), que han de contemplarse en el nuevo plan económico financiero para compensar el incremento que pueda producir la adecuación retributiva individual, si el expediente es aprobado, ante el incumplimiento de la regla de gasto en el ejercicio 2015, para volver al equilibrio presupuestario en el 2016.

Señaladas la consideraciones anteriores, debemos detenernos también en la modificación sustancial del art. 41 del ET. Incluso en el supuesto de que la ampliación de jornada pudiera representar un incremento de la masa salarial, lo que, como ya he dicho, no ocurre, el Ayuntamiento, atendiendo a las razones económicas, técnicas, organizativas o de producción del citado artículo 41 podría considerar justificando que el aumento de jornada resulta imprescindible para la prestación de los servicios esenciales, pudiendo hacer valer la excepción del art. 19.7 de la LPGE, motivando y justificando la medida. El citado art 41 del ET, respecto a la modificación sustancial, establece que el Ayuntamiento puede acordar modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo cuando existan probadas razones económicas, técnicas, organizativas o de producción.

Por último, dados los antecedentes de impugnaciones y requerimientos por las posibles afecciones a las limitaciones de la LPGE, una vez concluidos los expedientes y antes de su aprobación plenaria, recomiendo consultar la medida con los técnicos de la Delegación de Gobierno.

Conclusiones

1. Con las consideraciones expuestas, se informa favorablemente la novación de contratos laborales con incremento de la jornada a una serie de trabajadores municipales adscritos a servicios esenciales con contratos a tiempo parcial. La novación debería tramitarse de forma individual en la RPT.
2. Las adecuaciones retributivas singulares y excepcionales que resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, efectuadas a través de la RPT, no están sujetas a la limitación establecida en el art 19.2 de la LGPE 2016, siempre que deriven de una correcta valoración de los puestos.
3. El incremento legal del 1% se refiere a la consignación global de la masa salarial, no a situaciones concretas fruto de adecuaciones singulares, por lo que éstas no deben ser computadas en las masas a comparar.
4. La RPT es el instrumento idóneo y obligatorio para modificar el contenido y valoración económica de cada puesto sin que sirvan justificaciones genéricas, debiendo ser negociado sindicalmente y aprobado por el Pleno.
5. Una vez concluido el expediente y antes de su aprobación plenaria, se recomienda su consulta en la Delegación del Gobierno para aclarar conceptos y resolver dudas.

No obstante el sr. Alcalde con su superior criterio resolverá.

En San Juan de Aznalfarache, a 13 de junio de 2016
El Vicesecretario,

Pedro Valverde Iglesias.