Francisco José Gutiérrez Rodríguez (1 de 1)
Secretario General
Fecha Firma: 24/01/2022
HASH: 17473d0974cdaee f3d2c3406885de6d2

FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DE DETERMINADOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN ENTRE 20.000 Y 50.000 HABITANTES: LEBRIJA, PUERTO REAL, RINCÓN DE LA VICTORIA Y ROTA

Ejercicio 2018

(SL 18/2019)

SEVILLA, DICIEMBRE 2021

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 1 de 97

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 2 de 97

Fiscalización de la gestión de los recursos humanos de determinados municipios con población entre 20.000 y 50.000 habitantes: Lebrija, Puerto Real, Rincón de la Victoria y Rota Ejercicio 2018

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su sesión celebrada el día 22 de diciembre de 2021, con la asistencia de todos sus miembros, ha acordado aprobar el Informe de fiscalización de la gestión de los recursos humanos de determinados municipios con población entre 20.000 y 50.000 habitantes: Lebrija, Puerto Real, Rincón de la Victoria y Rota, correspondiente al ejercicio 2018.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 1

2. RESPONSABILIDAD DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS ... 2

3. RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA 3

4. INFORME DE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD 4

4.1. Fundamentos de la opinión de cumplimiento de legalidad desfavorable de los Ayuntamientos de Puerto Real y de Rincón de la Victoria 4

4.1.1. Tipología de empleados públicos..... 4

4.1.2. Derechos retributivos 7

4.1.3. Ayudas Sociales..... 16

4.1.4. Régimen de permisos 18

4.1.5. Contratación temporal 20

4.1.6. Instrumentos de Ordenación: Relación de Puestos de Trabajo (RPT) 22

4.2. Opinión sobre el cumplimiento de legalidad desfavorable..... 23

4.3. Fundamentos de la opinión de cumplimiento de legalidad con salvedades de los Ayuntamientos de Lebrija y de Rota 23

4.3.1. Tipología de empleados públicos..... 23

4.3.2. Derechos retributivos 26

4.3.3. Régimen de permisos 34

4.3.4. Contratación temporal 35

4.3.5. Instrumentos de Ordenación: Relación de Puestos de Trabajo (RPT) y plantilla presupuestaria 36

4.4. Opinión de cumplimiento de legalidad con salvedades de los Ayuntamientos de Lebrija y de Rota .. 37

4.5. Otras cuestiones significativas que no afectan a la opinión..... 37

4.5.1. Registro de la jornada laboral: control de presencia y acceso 38

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 3 de 97

4.5.2. Procedimiento de elaboración de nóminas 38

4.5.3. Acuerdos reguladores de las condiciones de trabajo del personal funcionario y convenios colectivos aplicables al personal laboral 38

4.5.4. Presupuestación del complemento específico, productividad y gratificaciones 38

4.5.5. Retribuciones 39

4.5.6. RPT y Plantilla Presupuestaria 42

4.5.7. Reparos de la Intervención 43

4.5.8. Posición de las entidades en relación con la Seguridad Social y Agencia Tributaria 43

5. RECOMENDACIONES 44

6. APÉNDICES 45

7. ANEXOS 48

7.1. Anexo 1. Incidencias 48

7.2. Anexo 2. Información presupuestaria del Capítulo 1 Presupuesto de Gastos 49

7.3. Anexo 3. Información presupuestaria del Art.23 Presupuesto de Gastos 50

7.4. Anexo 4. Marco Normativo 51

8. ALEGACIONES PRESENTADAS Y TRATAMIENTO DE LAS MISMAS EN LOS SUPUESTOS QUE NO HAYAN SIDO ADMITIDAS O SE ADMITAN PARCIALMENTE 53

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 4 de 97

ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado
AP	Agrupación profesional
Ayto.	Ayuntamiento
BOP	Boletín oficial de la Provincia
CCAA	Comunidad Autónoma
EELL	Entidades locales
JA	Junta de Andalucía
JGL	Junta de Gobierno Local
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local
LI	Laboral indefinido
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
LMRFP	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública
RD 462/2002	Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.
RDL 861/1986	R.D.L de 25 de abril por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local.
RR.HH.	Recursos Humanos
RPT	Relación de puestos de trabajo
SAE	Servicio Andaluz de Empleo
TAG	Técnico de Administración General
TCP	Técnico de Coordinación de Personal
TGSS	Tesorería general de la Seguridad Social
TREBEP	RDL 5/2015, de 30 de octubre, por él se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
TSJA	Tribunal Superior de Justicia de Andalucía
TS	Tribunal Supremo

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 5 de 97

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 6 de 97

1. INTRODUCCIÓN

1 El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha incluido en el Plan de Actuaciones correspondiente al ejercicio 2019 un informe denominado "Fiscalización de la gestión de los recursos humanos de determinados municipios con población entre 20.000 y 50.000 habitantes: Lebrija, Puerto Real, Rincón de la Victoria y Rota".

2 El municipio, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), además de una entidad local básica de la organización territorial del Estado, es cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

3 En el artículo 25.2 de la LBRL, apartados a) a ñ), se recogen las materias que conforman el ámbito competencial propio del municipio, el cual se desarrollará en todo caso en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas; y en el artículo 27 figura un listado de competencias cuyo ejercicio es susceptible de ser delegado por el Estado o Comunidades Autónomas a favor de los municipios.

4 El objetivo de la presente fiscalización es el de emitir una opinión acerca de si las actuaciones y operaciones desarrolladas en el área de la gestión de los recursos humanos cumplen, en todos sus aspectos significativos, el marco normativo que resulta de aplicación a las entidades fiscalizadas.

5 El ámbito subjetivo de la fiscalización lo constituyen los Ayuntamientos de Lebrija, Puerto Real, Rincón de la Victoria y Rota.

El ámbito temporal del informe, se circunscribe a las actividades desarrolladas por estos ayuntamientos en el ejercicio 2018. No obstante, se analizarán aquellas actuaciones con origen en ejercicios anteriores o posteriores que afecten a las conclusiones del trabajo de fiscalización.

Los trabajos de campo que corresponden a la presente fiscalización han finalizado el 25 de noviembre de 2020.

6 El objeto o ámbito material de la fiscalización lo constituyen aquellas materias que conforman la gestión de los recursos humanos.

En los Anexos 2 y 3 se ofrece información de carácter presupuestario del capítulo 1 y del artículo 23 del presupuesto de gastos.

El marco normativo que resulta aplicable a la presente actuación se detalla en el Anexo 4 de este Informe.

7 En el cuadro nº 1 se ofrece información de carácter general, de medios personales y presupuestaria de los municipios analizados.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 7 de 97

Datos	Lebrija	Puerto Real	Rincón de la Victoria	Rota
Habitantes del municipio 2018	27.432	41.650	46.093	28.848
Extensión término municipal (Km²)	375,58	196,19	28,46	84,13
Número de empleados a finales del ejercicio 2018	263	326	307	403
Gasto total de Personal	10.882.494,65(€)	14.193.190,55(€)	12.776.818,80(€)	18.031.013,55(€)
Gasto total del Ayuntamiento (Cap. 1 a 9)	23.096.564,56(€)	36.041.881,06(€)	46.769.601,37(€)	39.119.613,37(€)

Fuente: elaborado por la CCA **Cuadro nº 1**

8 En el cuadro nº 2 se ofrece información de la composición que, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, tienen los departamentos o servicios encargados de la gestión de los recursos humanos.

Ayuntamiento	Empleados RR.HH.	Total empleados RR.HH.
Lebrija	1 Técnico medio. (L)/1 Admvo (F)/1 Admvo (L)	3
Puerto real	1 TAG (F) /1 Técnico medio (L)/3 Admvo (F)	5
Rincón de la Victoria	1 TAG (F)/1 A2 (F)/1 aux admvo (F)/1 A2 (LF)	4
Rota	1 TAG (F.I)/2 Admvos (F)/2 Aux Admvo (F)	5

Fuente: elaborado por la CCA **Cuadro nº 2**

2. RESPONSABILIDAD DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

9 La responsabilidad de los órganos de gobierno de las EELL en el ámbito de la gestión de los recursos humanos, de acuerdo con el régimen de atribuciones previsto en los artículos 21 y 22 de la LBRL, incumbe en principio al Alcalde y al Pleno.

A la Junta de Gobierno Local (JGL) corresponderá, en todo caso, el ejercicio de las atribuciones que hayan sido objeto de delegación por parte de aquellos dos órganos de gobierno.

Este diseño competencial se completa con las delegaciones especiales que los Alcaldes hayan podido efectuar a favor de determinados concejales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23.4 de la LBRL.

10 El Alcalde del Ayuntamiento de Lebrija ha delegado en favor de la JGL, las siguientes atribuciones en materia de personal:

- Aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno.

- Aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 8 de 97

- Aprobar las gratificaciones de todo tipo de personal.

- Ordenar la instrucción de expedientes disciplinarios a toda clase de personal.

- La contratación del personal laboral temporal, salvo las urgentes que no admitan dilación, así como la renovación de contratos de dicho personal, con exclusión del personal incluido en los acuerdos de la Junta Local de Empleo que se regirán por sus propias normas.

- Aprobar el plan anual de vacaciones del personal funcionario y laboral.

Consta, además, una delegación especifica del Alcalde a favor del Teniente de Alcalde de recursos humanos del ejercicio de la potestad sancionadora en materia de personal funcionario y laboral.

11 En el Ayuntamiento de Rota la alcaldía ha delegado en favor de la JGL las siguientes competencias en materia de personal:

- Aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno.

- Aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo.

- Distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas.

En este Ayuntamiento también consta una delegación de competencias de la alcaldía en favor del Teniente de Alcalde Delegado de la policía local, sobre los siguientes asuntos:

- Horas extraordinarias de la plantilla de la policía local.
- Servicios de noches efectuados por miembros de la plantilla de la policía local.
- Relación mensual de miembros de la plantilla de policía local que manejan fondos.
- Horas de relevo de la plantilla de policía local.
- Autorizaciones para asistencia a cursos de los miembros de la policía local.
- Licencias, permisos y vacaciones del personal de la policía local.

12 En los Ayuntamientos de Puerto Real y Rincón de la Victoria no constan delegaciones de competencias del Pleno ni del Alcalde en materia de personal a favor de la JGL.

3. RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

13 La responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía es expresar una opinión, basada en la fiscalización, sobre la legalidad de las actividades y operaciones efectuadas por los distintos ayuntamientos, en el ejercicio 2018, en el área de la gestión de los recursos humanos.

14 La auditoría se ha llevado a cabo de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo, recogidos en las ISSAI-ES 100 *"Principios fundamentales de fiscalización del sector público", ISSAI-ES 400 "Principios*

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 9 de 97

fundamentales de la fiscalización de cumplimiento", ISSAI-ES 4000 "Directrices para la fiscalización de cumplimiento", y en la Guía práctica de fiscalización GPF-OCEX 4001 "Las fiscalizaciones de cumplimiento de la legalidad y modelos de informes".

Estas normas exigen que la Cámara de Cuentas cumpla los requerimientos de ética, así como que la auditoria se planifique y ejecute con el fin de obtener una seguridad razonable de que la entidad fiscalizada cumple con la normativa aplicable al área sujeta a revisión.

15 Una fiscalización requiere la aplicación de procedimientos encaminados a obtener evidencia de auditoría sobre el cumplimiento de los aspectos relevantes establecidos en la normativa aplicable.

Los procedimientos seleccionados, que deberán resultar adecuados a las circunstancias, y la valoración de los riesgos por incumplimientos significativos de la legalidad dependerán del juicio alcanzado por el auditor, una vez evaluado el control interno existente en la organización.

16 La evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para emitir una opinión sobre si las actuaciones desarrolladas en el ámbito de la gestión de los RR.HH., resultan conformes en todos sus aspectos significativos al marco normativo que le es de aplicación.

4. INFORME DE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD

4.1. Fundamentos de la opinión de cumplimiento de legalidad desfavorable de los Ayuntamientos de Puerto Real y de Rincón de la Victoria

17 Se exponen a continuación los incumplimientos legales que por resultar muy significativos dan lugar a una opinión desfavorable de la actividad desarrollada por los ayuntamientos de Puerto Real y Rincón de la Victoria en la gestión de los recursos humanos.

En el Anexo 1 se ofrece un cuadro resumen de los incumplimientos legales observados, con la finalidad de facilitar una visión conjunta de los mismos.

4.1.1. Tipología de empleados públicos

A) Personal indefinido no fijo de plantilla

18 Dentro del personal laboral indefinido, categoría prevista en el artículo 8 del RDL 5/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), se halla el indefinido no fijo de plantilla.

Se trata ésta de una construcción jurisprudencial, elaborada en respuesta a la apreciación de la existencia de fraude o abuso en la contratación, con la que se intentó resolver una compleja concurrencia de preceptos: los que abocaban por declarar la fijeza del contrato y los que exigían el respeto a los principios constitucionales de mérito, capacidad e igualdad.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 10 de 97

La competencia para reconocer tal condición, de acuerdo con lo previsto en la Disposición Adicional Cuadragésima Tercera de la Ley 6/2018, de 3 de julio de 2018, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2018 (LPGE 6/2018), corresponde en exclusiva al orden jurisdiccional[1].

19 A finales de 2018 en el Ayuntamiento de Puerto Real había un empleado con sentencia judicial declarativa del carácter indefinido que no fijo de su relación; y en el de Rincón de la Victoria se encontraban en esta situación cuatro trabajadores.

20 Ninguno de estos dos ayuntamientos aprobó en 2018 una oferta pública de empleo en la que se incluyeran las plazas ocupadas por estos empleados, a pesar de que el artículo 19.7 de la LPGE 6/2018, establecía que las mismas no computarían dentro del límite máximo derivado de la tasa de reposición de efectivos.

En relación con esta categoría de empleados públicos, el Tribunal Supremo (TS) en sentencia de 30 de mayo de 2007 señaló que *"la entidad debe proveer la plaza ocupada a través de los cauces pertinentes; en caso contrario debiera proceder a su amortización. Cuanto más tiempo persista la plaza sin ser convocada mayor es el incumplimiento del empleador*".

21 Junto al colectivo anterior destaca otro, más numeroso, compuesto por aquellos empleados que no cuentan con una resolución judicial declarativa; cuyas relaciones en apariencia de carácter laboral temporal resultan materialmente indefinidas, de acuerdo con el artículo 15.3 del Estatuto de los Trabajadores, por las circunstancias que en ellas se observan: utilización inadecuada de la modalidad contractual y concatenación de contratos excediendo el plazo máximo temporal previsto en la norma.

En este grupo también se van a considerar aquellos empleados cuya relación de carácter indefinido ha sido reconocida por los ayuntamientos: bien de oficio, o a raíz de un requerimiento realizado por la inspección de trabajo.

22 En el Ayuntamiento de Puerto Real el número de empleados que no contaban con sentencia judicial son cincuenta y ocho, y en Rincón de la Victoria son noventa.

23 Ninguno de estos dos Ayuntamientos hizo uso en 2018 de los procedimientos que, hasta el momento, hay previstos en la legislación vigente para estabilizar esa parte del empleo temporal que ya ocupa plazas de carácter estructural, dotadas presupuestariamente: el recogido en la DTª 4ª del TREBEP, el señalado en el artículo 19. Uno 9 de la LPGE 6/2018, y el del artículo 19. Uno 6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio de 2017, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2017 (LPGE 3/2017).

24 En ambos ayuntamientos aquellos empleados que no tienen sentencia judicial y, además, no ocupan plazas de carácter estructural dotadas presupuestariamente, quedarán en una situación de latencia hasta tanto se adopte otro tipo de solución legal; pues a la prohibición de que los órganos competentes en materia de personal puedan reconocer el carácter indefinido, se unirá la falta de incentivos de los trabajadores para normalizar sus relaciones laborales.

[1] Disposición Adicional Cuadragésima Tercera. Dos. "….. Así mismo, los órganos de personal citados no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial".

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 11 de 97

25 En el cuadro nº 3 se muestra el número de empleados laborales indefinidos no fijos (LINF) con y sin sentencia judicial, así como el porcentaje que estos últimos representan en relación con el total de recursos permanentes, a finales del ejercicio 2018.

Ayuntamiento	LINF con sentencia judicial	LINF sin sentencia judicial	% LINF sin sentencia/ nº empleados Ayto.
Puerto Real	1	58	18,18%
Rincón de la Victoria	4	90	39,13%

Fuente: elaborado por la CCA **Cuadro nº 3**

B) Funcionarios interinos

26 En el Ayuntamiento de Puerto Real hay un funcionario interino, nombrado en 2006 para ocupar una plaza vacante, cuya antigüedad pone de manifiesto el incumplimiento del deber de incluir dicha plaza en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produjo el nombramiento y, si no hubiera sido posible en el inmediato siguiente, previsto en el artículo 10.4 del TREBEP.

C) Laborales interinos por vacante

27 El contrato de interinidad laboral por vacante, que supone una modalidad de contratación laboral de duración determinada, está sujeto a una regulación más restrictiva que la de su homónimo en el ámbito funcionarial, pues el artículo 4.2 del Real Decreto 2720/1998 por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada, condiciona su celebración a la necesidad de cubrir temporalmente un puesto de trabajo durante el proceso de selección o promoción para su cobertura definitiva.

Ayuntamiento de Puerto Real

28 En el Ayuntamiento de Puerto Real se contrataron en 2018 a seis empleados, con la finalidad de cubrir interinamente algunas de las plazas de conserjes que, a partir de 2014, se fueron quedando vacantes y sin posibilidad de ser cubiertas.

Aunque en el expediente figuran acreditados algunos de los requisitos que se exigen para celebrar este tipo de contratos, el Ayuntamiento no contaba con una oferta pública de empleo en la que se contemplaran dichas plazas; situación que se ha mantenido inalterada hasta el momento actual, debido a la existencia de un plan de ajuste al que la entidad se halla sujeta, cuya vigencia se extiende al periodo 2016/2032[2], que entre las medidas de contención del gasto en materia de personal prevé una tasa de reposición 0.

Este expediente fue reparado por el interventor e informado negativamente por el secretario de la corporación.

[2] El Ayuntamiento en sesión celebrada el día 21 de octubre de 2019 aprobó una actualización del citado Plan de Ajuste extendiendo su vigencia hasta el año 2042.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 12 de 97

29 En esta situación el Ayuntamiento debe decidir entre modificar el plan de ajuste en un grado tal que le permita seguir corrigiendo sus desequilibrios y respetar las normas que rigen el acceso al empleo público, o restringir temporalmente su cartera de servicios, adecuándola a las exigencias del plan de ajuste, absteniéndose de llevar a cabo este tipo de contrataciones que, en tales circunstancias, tenderán a perpetuarse.

Ayuntamiento de Rincón de la Victoria

30 En este Ayuntamiento hay cinco empleados laborales interinos por vacante (uno de 2005, otro de 2006 y tres de 2007), en los que se constata el incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 70 del TREBEP, de incorporar dichas plazas a la oferta de empleo y de proceder a su convocatoria en el plazo improrrogable de tres años.

En estos casos se manifiesta, además, una falta de voluntad para activar los mecanismos de provisión definitiva de tales plazas, que carece de justificación, pues se desconocen los motivos que han impedido hasta el momento cumplir con esa obligación; circunstancia ésta que puede ser esgrimida por esos empleados ante la autoridad judicial con la pretensión de obtener una resolución declarativa, bien del carácter indefinido que no fijo de su relación laboral, o de fijeza.

4.1.2. Derechos retributivos

A) Retribuciones complementarias fijas: complemento específico y destino

Complemento específico

31 El complemento específico es el instrumento técnico que, basado en la idea de la valoración del puesto de trabajo en contraposición a la de la carrera o grupo, se ha utilizado para llevar a cabo la reforma de las retribuciones de los funcionarios públicos, prevista en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP).

Con él se trata de retribuir solo las condiciones particulares que se refieran a la especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad, con que se desempeñan determinados puestos de trabajo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 del RD 861/1986 por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local (RD 861/1986).

En el funcionamiento de este esquema retributivo, la valoración de los puestos de trabajo constituye un trámite esencial en el establecimiento o modificación de aquel complemento.

Ayuntamiento de Puerto Real

32 Este Ayuntamiento no dispone de valoración de puestos, en su lugar cuenta con un catálogo de puestos de trabajo, elaborado entre 2004/2005, que se encuentra desactualizado al no recoger los cambios introducidos en la RPT aprobada en 2008, relativos a la creación de nuevos puestos, adscripción de los mismos a personal funcionario o laboral y determinación de los importes del complemento específico.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 13 de 97

33 En el acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario aprobado en 1996, se regulan determinados pluses que retribuyen circunstancias tales como: la turnicidad, la jornada partida, el trabajo en domingo o festivo, la nocturnidad y los servicios extraordinarios, el quebranto de moneda, el trabajo tóxico o de altura, la conducción, los festivos especiales, los servicios de guardia en expectativa de disponibilidad, la mayor dedicación y la polivalencia.

Esta forma de actuar resulta irregular, pues no corresponde a la negociación colectiva suplantar el papel que la ley ha reservado a la valoración de puestos en la determinación de los elementos o circunstancias que resultan merecedoras de complemento específico.

La retribución de estos factores que están conectados bien con la especial dificultad técnica, la dedicación, la responsabilidad, la peligrosidad y/ o la penosidad de los puestos de trabajo, debe encauzarse obligatoriamente a través del mencionado complemento.

Complemento de destino

34 Los intervalos de niveles de los funcionarios de la administración local serán los que en cada momento se establezcan para los funcionarios de la AGE. El nivel del complemento de destino de cada puesto de trabajo, dentro de los límites máximos y mínimos señalados, será asignado por el Pleno de la Corporación atendiendo a los criterios de especialización, responsabilidad, competencia y mando, así como a la complejidad territorial y funcional de los servicios en que esté situado el puesto, y su cuantía será la que establezca la LPGE para cada nivel de acuerdo con los previsto el art.3 del RD 861/1986.

Ayuntamiento de Puerto Real

35 Como resultado del análisis llevado a cabo sobre una muestra de nóminas de veinticinco empleados, se destaca a cinco que perciben unos importes superiores, en escasa cuantía, a los previstos en la LPGE 6/2018.

Ayuntamiento de Rincón de la Victoria

36 El RD 364/1995 de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la AGE y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la AGE, tras establecer en el artículo 71.1 los niveles de puestos de trabajo que corresponden a cada Cuerpo o Escala, de acuerdo con el Grupo en el que figuren clasificados, señala en su apartado segundo que los funcionarios, en ningún caso, podrán obtener puestos de trabajo no incluidos en los niveles del intervalo correspondiente al Grupo en el que figure clasificado su Cuerpo o Escala.

37 En este Ayuntamiento el puesto de inspector jefe incumple la anterior previsión, pues perteneciendo al grupo A2 tenía asignado un nivel 28, cuando el máximo atribuible hubiera sido un nivel 26.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 14 de 97

B) Retribuciones complementarias variables: productividad

38 El complemento de productividad, de acuerdo con el artículo 5 del RD 861/1986, está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el empleado desempeñe su trabajo.

Ayuntamiento de Puerto Real

39 En este Ayuntamiento se abonó en 2018 en concepto de productividad un total de 657.278,82 €, sin que constasen cuales fueron los criterios manejados por la alcaldía o la concejalía de recursos humanos en su distribución.

El Pleno de la corporación tampoco había aprobado los criterios de reparto del citado complemento, tal como establece el artículo 5 del RD 861/1986.

40 En el cuadro nº 4 se recogen los distintos códigos retributivos utilizados en la nómina para abonar el citado complemento, así como el importe que corresponde a cada uno de ellos.

Concepto	Descripción	Importe(€)
C04	COMPLEMENTO PRODUCTIVIDAD	423.383,35
C06	COMP.PRODUCTIVIDAD (A)	20.358,23
C07	COMP.PRODUCTIVIDAD POR OBJETIVOS	110.626,68
CCU	PRODUCTIVIDAD TRANSITORIA	102.910,56
	TOTAL	**657.278,82**

Fuente: elaborado por la CCA **Cuadro nº 4**

41 El carácter fijo y periódico que tienen las cantidades que se abonan como productividad, cuya distribución se realiza sin atender a las circunstancias que legalmente determinan su asignación, acaban por desnaturalizar este concepto convirtiéndolo en una retribución complementaria fija más.

C) Retribuciones de los trabajos de superior categoría

42 Existe una jurisprudencia consolidada en el Tribunal Supremo[3] (TS) que permite a un funcionario que desempeña funciones de un puesto de trabajo distinto del suyo y con retribuciones complementarias superiores, percibir los complementos de destino y específico del puesto que efectivamente desempeñe.

Considera además el Tribunal, que los trabajos de superior categoría hacen referencia a *"una realidad que pone de manifiesto una disfunción cuya responsabilidad es imputable a la propia Administración, que es la que debe asegurar la correcta provisión de los puestos de trabajo necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y crear las condiciones en las que no exista la posibilidad o la necesidad de que funcionarios destinados en un determinado puesto realicen las tareas de otro"*.

[3] Entre otras sentencias del TS se citan la de 27 de junio de 2007, la de 21 de junio de 2011 y la de 18 enero de 2018.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 15 de 97

Ayuntamiento de Rincón de la Victoria

43 De la muestra de empleados cuyas nóminas se han analizado se destaca a un funcionario, administrativo del grupo C1, que ha venido desempeñando desde 2008 el puesto de jefe de negociado de nóminas, perteneciente al grupo A2, por la retribución irregular del desempeño de tal puesto, pues junto a las diferencias de retribuciones complementarias también se le han abonado las debidas a las básicas.

El exceso abonado a este empleado en el ejercicio 2018 ascendió a 4.724,55 €.

44 El acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario, suscrito en 2016 y vigente hasta 2020, no contiene ninguna referencia al desempeño de puestos de superior categoría.

No obstante, esta cuestión fue abordada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) en su Sentencia núm. 238/2004 de 27 febrero, declarándose la anulación del artículo 28 del anterior acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario (1996-1997), referido a los trabajos de superior categoría, que preveía el abono de las diferencias de todos los conceptos retributivos, por considerar que *"se incluían en forma indebida las retribuciones básicas que son las establecidas en función del grupo de clasificación, y no del puesto de trabajo, que debe atribuirse a través de las retribuciones complementarias"*.

45 En este caso, el pago que realiza el Ayuntamiento de las retribuciones básicas, una vez declarada la nulidad de la fórmula de retribución prevista en el anterior acuerdo por la Sentencia del TSJA de 27 febrero de 2004, constituiría un supuesto de pago indebido que podría dar lugar a que se dirimieran las correspondientes responsabilidades tanto en el ámbito de la responsabilidad contable, de acuerdo con el artículo 177 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria , como en el ámbito disciplinario respecto de aquellos funcionarios que hubieran participado en la confección y el abono de las nóminas que incluyeran dichos conceptos retributivos.

D) Otros conceptos retributivos

Ayuntamiento de Puerto Real

** CDU cantidad acuerdo de 29 de abril de 2008*

46 Este concepto retributivo proviene de un conjunto de acuerdos y actos aprobados por el Pleno en el periodo 2006-2009[4], en virtud de los cuales se pretendía la equiparación de las

[4] Los acuerdos suscritos el 7 de octubre de 2006 y el 5 de marzo de 2008, entre los representantes de la corporación y de los empleados reconocieron a los auxiliares administrativos y a los auxiliares técnicos de actividades (ATAS), integrados ambos en el grupo C2, el complemento de destino (nivel 18) y el complemento específico (5.990,82 €) propio de los administrativos, integrados en el grupo C1.
El 28/04/2008 se suscribió otro acuerdo, en virtud del cual se reconocía al personal funcionario adscrito a la unidad de consejería, pertenecientes a la categoría AP, un incremento del 100% de su complemento específico en una senda de cuatro años (2009 a 2012), con el fin de eliminar las diferencias que había entre el sueldo base, complemento de destino y específico de su grupo profesional (AP) y las del grupo C2.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 16 de 97

retribuciones básicas y complementarias de los puestos pertenecientes a la categoría de Agrupación Profesional (AP) con las del grupo C2, y las de éste con las del grupo C1.

47 El 4 de enero de 2016 se notifica la Sentencia nº 1/2016, del Juzgado de lo contencioso administrativo nº 3 de Cádiz, que resuelve un recurso planteado en septiembre de 2014 por tres funcionarios, todos ellos agentes de medio ambiente, integrados en el grupo C2, contra la desestimación presunta por parte del Ayuntamiento de sus solicitudes de mejora retributivas contenidas en el acuerdo de 29 de abril de 2008 y en el decreto de 23 de marzo de 2009.

El fallo, tras analizar la posible discriminación sufrida por los recurrentes, considera que "efectivamente quizá pueda producirse esa discriminación porque eran el único grupo de funcionarios cuyas retribuciones básicas continuaban siendo las correspondientes a su grupo y antigüedad".

No obstante, concluye la sentencia que "no puede darse un tratamiento igual, no solo en situaciones desiguales, sino en la ilegalidad y señala la posibilidad de dar testimonio a los juzgados de instrucción por si la actuación municipal pudiera incurrir en delito".

48 El Secretario General de la corporación el 14 de marzo de 2016, una vez notificada la sentencia, informa que "*entiende esta Secretaría que podemos estar a las determinaciones del artículo 62.1.e) y f) de la Ley 30/1992 y procediendo en el caso instruir el correspondiente expediente para la revisión de los actos conforme a las determinaciones del artículo 102 y ss. de la misma norma.*

Tales condiciones de revisión que, claramente se derivan de las declaraciones judiciales reseñadas, obligan a adoptar desde la fecha de la notificación de la Sentencia, es decir, desde el día 5 de febrero de 2016, acuerdo municipal declarando la suspensión de la ejecutividad de las Resoluciones Municipales de 29 de abril de 2008 y de 23 de marzo de 2009 y todos aquellos que, en ejecución y desarrollo de los mismos se hubieran despachado, dada la existencia de grave daño para el interés público en razón de lo declarado por el Juzgado; y así, con base en el artículo 11.1.b) de la repetida Ley 30/1992, declarar la suspensión de la ejecutividad de los acuerdos señalados con plenos efectos ex nunc, como medida cautelar y proceder a la instrucción del correspondiente expediente para la revisión de los actos a los que se ha hecho mérito por razón de ser los mismos no ajustados a derecho y de acuerdo al procedimiento de revisión aplicable al caso".

49 Por otra parte, la Unidad de Recursos Humanos, el día 15 de marzo de 2016, somete a consideración y firma de la Alcaldía la orden en la que se recogía el criterio expresado en el informe de la Secretaria General, siendo rechazada por aquélla, mediante una Diligencia escrita a mano, indicando "*para hacer constar que por la Alcaldía-Presidencia se rechaza la firma de la presente providencia sometida a consideración, 17/03/2016*".

El 29 de abril de 2008, se alcanzó un último acuerdo entre los representantes de la corporación y de los empleados con la pretensión de equiparar las retribuciones (básicas y complementarias) de determinadas categorías del personal laboral (operarios, ayudantes técnicos de actividades, oficial, conserjes y similares) con las equivalentes del personal funcionario; para ello se previeron subidas del 25% de los complementos específicos de tales puestos, en una senda de cuatro años (2009 a 2012), con el objetivo de igualar las retribuciones de un empleado integrado en la categoría AP con las de un C2; y las de éstos con los de la categoría C1.
El 23 de marzo de 2009 se dictó el decreto nº 1082, de la Concejalía de Relaciones Laborales, en virtud del cual se equiparaban las retribuciones básicas y complementarias de todo el personal clasificado en el grupo C2, funcionario o laboral, con las retribuciones del perteneciente al grupo C1.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 17 de 97

50 No fue hasta agosto de 2019 cuando la corporación inició un procedimiento de revisión de oficio. El Consejo Consultivo de Andalucía en virtud del dictamen 435/2020 de 30 de julio, ha devuelto el expediente al Ayuntamiento al objeto de que aporte nueva documentación y amplie la información sobre determinados asuntos.

51 Hasta el momento actual la corporación ha continuado abonando las cantidades comprometidas en los citados acuerdos, correspondiendo al ejercicio 2018 un importe de 249.124,58 €, equivalente al 75% de la equiparación retributiva completa.

52 La actuación emprendida por el Ayuntamiento, tendente a que funcionarios y laborales de diferentes grupos perciban las mismas retribuciones, resulta contraria a derecho como se desprende de los artículos 22 y ss. EBEP en relación con el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, Régimen de las retribuciones de Funcionarios de la Administración Local.

De igual modo, es contrario a derecho, que se incumplan los máximos que para las retribuciones básicas establecen las correspondientes Leyes de Presupuestos para cada Grupo profesional.

Asimismo, resulta contrario a derecho que el incremento retributivo se haya llevado a cabo a través del complemento específico, pues éste no puede incorporarse sin más en la RPT por la mera aplicación de un acuerdo de Pleno, ya que, de acuerdo con la normativa y una consolidada jurisprudencia, debe tramitarse un procedimiento de modificación de RPT, que debe incorporar la valoración individualizada de las funciones de cada puesto, tal como establece el art. 4 del Real Decreto 861/1986.

53 El mantenimiento del pago de las retribuciones que derivan de los acuerdos analizados, desde que se notificó la Sentencia y a la vista de los informes antes señalados, que apremiaban desde el año 2016 a una inmediata revisión de oficio con la adopción de la medida cautelar de suspensión para evitar perjuicios económicos a la Hacienda Pública, constituye un supuesto de responsabilidad contable de acuerdo con la normativa y jurisprudencia de aplicación- artículo 177 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, el artículo 38.1 de la LOTCu y artículo 49 LFTcu-.

** Complemento personal transitorio*

54 Este complemento está previsto en el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo para aquellos funcionarios/as que disfrutasen de una remuneración anual superior a las resultantes de aplicar este acuerdo.

En 2018, por tal concepto se abonó un total de 12.563,95 €.

55 La negociación colectiva no es el cauce adecuado para fijar tal concepto retributivo, pues el RD 861/1986 había previsto la utilización de este tipo de complemento sólo cuando por la aplicación del régimen retributivo establecido en el mismo, a un funcionario le correspondiese percibir en 1986 retribuciones inferiores a las que resultaran de la aplicación de la nueva normativa.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 18 de 97

A partir de la entrada en vigor de esa norma, según su DTª 1ª, los funcionarios de la administración local sólo pueden ser remunerados por los conceptos retributivos establecidos en el artículo 23 de la LMRFP 30/1984, debiendo el sueldo, trienios, pagas extraordinarias, complemento de destino y, en su caso, complemento específico, sustituir a la totalidad de los conceptos retributivos correspondientes al régimen vigente en 1985, incluidos los complementos personales transitorios y absorbibles reconocidos al amparo de la legislación anterior.

Ayuntamiento de Rincón de la Victoria

Concepto Act/02

56 En este Ayuntamiento se abona a los empleados de antigüedad igual o anterior a 2002 un complemento retributivo denominado "Act/02", proveniente de la aplicación de unas cláusulas de garantía o revisión salarial establecidas en función del IPC, previstas tanto en el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario como en el convenio colectivo del personal laboral, vigentes en el periodo 1996-1997.

El concepto tiene su origen en el incremento retributivo del 2%, resultado de la diferencia habida entre la subida del 2% de las retribuciones de los empleados públicos prevista en la LPGE para 2003 y el IPC del 4% de ese mismo año, que se aplicó sobre todos los conceptos retributivos existentes (sueldo base, trienios, destino, específico y complemento específico adicional).

De forma inadecuada en un primer momento, ese importe fue incluido en el complemento específico que había resultado de la valoración de puestos recién aprobada en 2002[5], lo que provocó que éste, de naturaleza objetiva y vinculado directamente al puesto de trabajo, dejara de ser igual para todos los ocupantes de un mismo puesto.

En el año 2006 con la utilización de una nueva aplicación de gestión de nóminas, que calcula de forma automática el complemento específico en función del número de puntos atribuidos a cada puesto y del valor del punto, y al ponerse de manifiesto que había un grupo de empleados que percibían un importe superior al que arrojaba esa operación, se decide tras ajustar el sistema de puntos, sacar el importe que excedía y disponerlo en el código retributivo denominado *"Act/02"*.

57 El TSJA en la ya mencionada sentencia nº 238/2004, de 27 febrero, declaró ilegal la cláusula de garantía salarial recogida en el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario *"en la medida en que podían implicar incrementos retributivos globales superiores a los fijados en las Leyes de Presupuestos, por incidir en la competencia de la dirección de la política económica general"*.

En relación con el personal laboral, el TSJA inadmitió el recurso por declararse incompetente con la cláusula del convenio colectivo del personal laboral.

[5] La valoración de puestos se realizó utilizando el sistema de valoración de puntos, que consiste en seleccionar los factores y requisitos esenciales de cada puesto y atribuir a cada uno de esos factores una determinada puntuación, resultando el valor del puesto de la suma de los puntos obtenidos.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 19 de 97

En otra sentencia, ahora del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 7 de Málaga, de 25 de junio de 2019, recaída en el procedimiento abreviado nº 353/2016, iniciado por un grupo de policías locales que reclamaban unas determinadas cantidades, entre ellas la aplicación de este concepto retributivo, se manifiesta que el Ayuntamiento *"hizo una aplicación no debida de la sentencia del TSJA al mantener los efectos retributivos de un acuerdo que fue anulado por la misma"*.

58 En la medida que el pago de este concepto retributivo al personal funcionario representa el mantenimiento de los efectos retributivos de una subida salarial, obtenida mediante la aplicación de un mecanismo declarado ilegal por la Sentencia del TSJA de 27 de febrero de 2004, constituiría un supuesto de pago indebido del que podrían derivarse las correspondientes responsabilidades tanto en el ámbito de la responsabilidad contable, de acuerdo con el artículo 177 de la LGP, como en el ámbito disciplinario, respecto de aquellos funcionarios que hubieran participado en la confección y el abono de las nóminas que incluyeran dichos conceptos retributivos.

59 De acuerdo con el certificado expedido por el secretario de la corporación, los importes abonados por tal concepto en el periodo 2016/2019, se recogen en el cuadro nº 5.

Ejercicio	Personal funcionario (€)	Personal laboral (€)	Total abonado (€)
2019	4.859,03	14.423,29	19.282,32
2018	6.016,50	14.839,35	20.855,85
2017	6.532,59	16.355,91	22.888,50
2016	6.343,55	16.895,08	23.238,63
TOTAL	**23.751,67**	**62.513,63**	**86.265,30**

Fuente: información facilitada por el Ayuntamiento **Cuadro nº 5**

E) Condiciones retributivas del Personal contratado con cargo a subvenciones

Ayuntamiento de Puerto Real

60 El convenio colectivo del personal laboral recoge en su articulado una cláusula en virtud de la cual se excluyen de su ámbito de aplicación a los contratados por convenios con otros organismos, los cuales quedarán sujetos a dichos convenios.

Esta exclusión se traduce en la aplicación a los contratados por programas de fomento del empleo de la Junta de Andalucía, actualmente regulados en la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, de unas condiciones retributivas inferiores a las del resto de empleados laborales sujetos al convenio colectivo de ámbito municipal, pues las retribuciones que perciben coinciden con el importe de la subvención recibida.

El número de empleados contratados en 2018 a cargo de los distintos programas de fomento de empleo financiados por otras administraciones ascendió a 66 personas.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 20 de 97

Ayuntamiento de Rincón de la Victoria

61 El convenio colectivo del personal laboral no recoge ninguna cláusula de exclusión de los contratados al amparo de programas de fomento de empleo que son financiados por otras administraciones; sin embargo, también se aplican a esos empleados condiciones retributivas inferiores a las que marcan el convenio colectivo de ámbito municipal, al coincidir con el importe de las subvenciones recibidas.

El número de contratados a cargo de los distintos programas de fomento de empleo financiados por otras administraciones ascendió en 2018 a 76 personas.

62 En ambos casos, de acuerdo con el criterio jurisprudencial consultado[6], tales exclusiones resultan carentes de justificación, y por ello se consideran contrarias al principio de igualdad que se recoge en los artículos 9 y 14 de la Constitución Española (CE) y 17 del Estatuto de los Trabajadores (ET), pues tales empleados están vinculados a su empleadora por un contrato de trabajo en idénticas condiciones que otros de la empresa.

En relación con la determinación de las retribuciones a abonar a tales empleados, cuando el Ayuntamiento dispone de convenio colectivo propio, el TS, entre otras[7], en su sentencia 758/2019 de 7 Nov. 2019, Rec. 1914/2017, ha señalado que *"el Ayuntamiento empleador, aunque contratase en el marco de una normativa* (DL 9/2014 de 15 de julio, de la Junta de Andalucía por el que se aprueba el Programa Emple@30+) *que tenía por objeto promover el empleo joven, tuvo que recurrir a alguna de las modalidades contractuales establecidas en el ET y a esta norma hubo de atenerse para establecer los derechos y obligaciones de la relación laboral. Sin que, repetimos, se pudiese amparar en una norma autonómica dictada por una Comunidad Autónoma que carece de competencia para regular las relaciones laborales. En definitiva el Ayuntamiento olvidó que la subvención, como su nombre indica, es sólo una ayuda económica para el mantenimiento de una actividad y el fomento de empleo en este caso, pero no una excusa para incumplir con la normativa laboral en materia de retribuciones [...] realmente no hay base alguna para entender que la relación de servicios del demandante no deba regirse por las normas comunes de la contratación propia de la modalidad contractual asumida por las partes -contrato para obra o servicio determinado"*.

En cuanto al argumento esgrimido de la insuficiencia de la subvención para cubrir los costes salariales de estos empleados, de acuerdo con el convenio colectivo municipal, también se ha respondido negativamente en el sentido de que tampoco constituye una causa o excusa para la exclusión *"puesto que si el organismo subvencionador quiere cubrir todos los costes laborales del trabajador contratado habrá de ajustar la subvención para que alcance el importe necesario con el que cubrir todas las obligaciones legales y convencionales aplicables a la empresa subvencionada.*

[6] TSJA Sentencia 2/06/2016 (Rec. nº 478/2016), TSJA Sentencia de 10/10/2019; Sentencia del TSJ de Castilla y León de 23-09-2009 y Sentencia del TSJ de Cantabria de 13/07/2016.

[7] Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de lo Social, Sentencia 564/2020 de 1 jul. 2020, Rec. 3817/2017, y Tribunal Supremo, Sala Cuarta de lo Social, Sentencia 401/2020 de 22 mayo (Rec. 435/2018).

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 21 de 97

En otro caso será esa empresa la que, consciente de la insuficiencia de la subvención, habrá de decidir si procede o no a solicitar la misma, esto es, si está dispuesta a asumir el sobrecoste no subvencionado derivado de la aplicación de la normativa laboral, legal y convencional".

4.1.3. Ayudas Sociales

A) Premio a la jubilación anticipada y ordinaria

63 Atendiendo al reiterado posicionamiento desfavorable mostrado por el TS[8], estos premios se consideran contrarios al ordenamiento jurídico *"porque no responden a una contingencia o infortunio sobrevenidos sino que se devengan simplemente por la extinción de la relación de servicio funcionarial cuando se alcanza la edad de la jubilación forzosa o la necesaria para obtener la jubilación anticipada. No se dirigen pues a compensar circunstancias sobrevenidas de la naturaleza de las que inspiran las medidas asistenciales -esto es, determinantes de una situación de desigualdad- sino que asocian a un supuesto natural, conocido e inevitable de la relación funcionarial"*.

Además, el Tribunal considera que este tipo de ayudas suponen una alteración del régimen retributivo de los funcionarios de las Administraciones Locales que carecen de cobertura legal, y vulneran los artículos 93 de la LBRL, el 153 del Real Decreto Legislativo 781/1986, y el artículo 1.2 del Real Decreto 861/1986".

Ayuntamiento de Puerto Real

64 En el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo de los funcionarios de este Ayuntamiento se recoge un premio a la jubilación anticipada con las siguientes cuantías:

- 60 años: 6.010,12 €
- 61 años: 5.409,11 €
- 62 años: 4.808,10 €
- 63 años: 4.207,08 €
- 64 años: 3.606,07 €

En el ejercicio 2018 no se ha abonado importe por este concepto.

Por otro lado, el acuerdo regula la jubilación ordinaria para aquellos funcionarios/as que se jubilen con 25 años de servicio o más, que tendrán un premio de jubilación por la cuantía de 1.042,62 €, incrementándose esta cantidad anualmente en el I.P.C. acumulado interanual. Para quienes se jubilen con menos de 25 años de servicio, la cantidad señalada será disminuida en un 1 % por cada año menos, hasta llegar a los jubilados con 10 años de servicio, quienes percibirán el 85 % de la cantidad señalada.

[8] Sentencias del TS de 9 de septiembre de 2010 (casación n.º 3565/2007), con cita de las anteriores de 18 de enero de 2010 (casación n.º 4228/06) y de 12 de febrero de 2008 (casación n.º 4339/2003); Sentencia 459/2018 de 20 Mar. 2018, Rec. 2747/2015, Sentencia 347/2019 de 14 Mar. 2019, Rec. 2717/2019.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 22 de 97

El importe abonado al personal funcionario por este concepto en el ejercicio 2018 ascendió a 5.480,15 €.

Ayuntamiento de Rincón de la Victoria

65 En este Ayuntamiento el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario prevé un premio a la jubilación anticipada. Las cantidades previstas en función de los años de servicios, son las siguientes:

- Un año antes de la edad mínima reglamentaria: 350 €
- 2 años antes: 450 €.
- 3 años antes: 525 €.
- 4 años: 600 €.
- 5 años: 675 €.

En el ejercicio 2018 no se ha abonado importe por tal concepto.

El acuerdo regulador recoge también el premio a la jubilación a la edad ordinaria con una cuantía de 6.000 €; importe que coincidió con el abonado en el 2018.

B) Premio a la permanencia

Ayuntamiento de Rincón de la Victoria

66 En el convenio colectivo del personal laboral se recoge un premio a la permanencia que también se abona a los funcionarios, al cumplir un determinado número de años de prestación de servicios en el Ayuntamiento. Las cantidades previstas son:

- 15 años de antigüedad: 434,18 €
- 20 años de antigüedad: 868,37 €
- 25 años de antigüedad: 1.302,55 €
- 30 años de antigüedad: 1.730,9 €
- 35 años de antigüedad: 2.170,9 €

67 Se ha facilitado por la corporación el acta de la mesa conjunta negociadora del convenio colectivo y acuerdo regulador, celebrada en octubre de 2020, en la que se manifiesta que la citada mesa con motivo de la firma del nuevo convenio y acuerdo regulador acordó aplicar al personal funcionario los premios a la jubilación anticipada, a la jubilación ordinaria y el de permanencia porque el resto de ayudas sociales se habían suspendido y era una forma de contener el gasto del capítulo 1.

68 La naturaleza de esta gratificación que se concede a cambio de años de servicios prestados no es asistencial sino retributiva, lo que supone que se esté vulnerando el artículo 153 del TRRL que establece que los funcionarios de la administración local solo serán remunerados por los conceptos establecidos en el artículo 23 de la LMRFP, ahora contemplados en los artículos 22 a 24 del TREBEP.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 23 de 97

69 Este premio que continúa abonándose al personal funcionario fue anulado por el TSJA en la sentencia núm. 238/2004 de 27 febrero, en la versión que el mismo tenía en el acuerdo de condiciones de trabajo para el personal funcionario, suscrito para el periodo 1996-1997, al considerar que no formaba parte de las retribuciones establecidas para los funcionarios en la LMRFP 30/1.984.

De acuerdo con el certificado elaborado por el secretario de la corporación, los importes abonados por tal concepto en los últimos cuatro años se muestran en el cuadro nº 6.

EJERCICIO	IMPORTE (€)
2019	10.414,53
2018	33.420,38
2017	31.255,32
2016	-
TOTAL	**75.090,23**

Fuente: información facilitada por el Ayuntamiento **Cuadro nº 6**

70 El mantenimiento del pago de este premio, una vez declarada su nulidad por el TSJA en la sentencia de 27 de febrero de 2004, constituye un supuesto de pago indebido del que podrían derivarse las correspondientes responsabilidades tanto en el ámbito de la responsabilidad contable, de acuerdo con el artículo 177 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, como en el ámbito disciplinario respecto de aquellos funcionarios que hubieran participado en la confección y el abono de las nóminas que incluyeran dichos conceptos retributivos.

4.1.4. Régimen de permisos

71 El artículo 142 del TRRL establece que *"Los funcionarios de la Administración local tendrán derecho a las recompensas, permisos, licencias y vacaciones retribuidas previstas en la legislación sobre función pública de la Comunidad Autónoma respectiva y, supletoriamente, en la aplicable a los funcionarios de la Administración del Estado"*.

De conformidad con el artículo 26 del Decreto-Ley 1/2012 , de 19 de junio, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la JA, el personal funcionario y eventual tendrá derecho exclusivamente a las vacaciones y permisos establecidos en los arts. 48, 49 y 50 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (actual TREBEP) , y, además, a los permisos por asuntos particulares sin retribución, matrimonio o inscripción como pareja de hecho en el correspondiente registro público, los permisos retribuidos adicionales al de parto o adopción, y cuidado de hijo o hija menor de dieciséis meses, previstos en el Decreto 349/1996, de 16 de julio, por el que se regulan las diversas formas de prestación del tiempo de trabajo del personal funcionario en la Administración de la Junta de Andalucía.

72 Se destacan a continuación aquellas regulaciones sobre vacaciones y permisos que, previstas en los acuerdos reguladores de condiciones de trabajo de los funcionarios, carecen de cobertura

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 24 de 97

legal: bien porque contemplan supuestos no recogidos en la norma o porque el tiempo de los permisos exceden de las previsiones normativas.

Ayuntamiento de Puerto Real

73 La concesión de un día más de fiesta con motivo de la celebración del día del empleado público prevista en el acuerdo regulador, supone una extralimitación competencial que afecta al cumplimiento de la jornada anual, pues de acuerdo con el artículo 46 del Real Decreto 2001/1983, de 28 de julio, sobre regulación de la jornada de trabajo, jornadas especiales y descansos, al Ayuntamiento solo le corresponde fijar hasta dos días de fiestas locales.

Ayuntamiento de Rincón de la Victoria

74 La singularidad de este Ayuntamiento radica en que se aplican al personal funcionario el régimen de permisos y licencias previsto en el convenio colectivo del personal laboral, pues en el acuerdo regulador de funcionarios vigente en el periodo 2017-2020 no se establece ninguna regulación.

75 La previsión recogida en el convenio de declarar inhábil el día de Santa Rita (22 de mayo) supone una extralimitación competencial que afecta al cumplimiento de la jornada anual, porque al Ayuntamiento solo le corresponde fijar hasta dos días de fiestas locales.

76 El permiso adicional de tres días en Semana Santa y el de otros tres en Navidad, así como el a disfrutar de un puente al año, previstos en el convenio, carecen de cobertura legal pues el TREBEP no se recogen ni como periodo vacacional ni como permiso.

El permiso de un día para el supuesto de matrimonio de hijos, padres, hermanos o nietos cuando el evento coincida en día laborable, tampoco está previsto en el TREBEP.

77 El permiso por intervención quirúrgica y fallecimiento de diversos familiares -cónyuge, padre, madre, suegros, hijos, yerno, hermanos, abuelos, nietos, sobrinos y tíos- tiene una duración de cinco días laborables, ampliable a siete días si el evento se produce fuera de la provincia; y si estas circunstancias se refieren a los cuñados se concederán dos y cuatro días, en función del lugar donde se produzca el evento.

El permiso por enfermedad grave o fallecimiento de un familiar se ha configurado en el TREBEP (artículo 48 aptado a) en función del grado de parentesco y de si el acontecimiento se produce dentro o fuera de la localidad. Así, para parentescos que corresponden al primer grado de consanguinidad o afinidad, se concederán tres días hábiles cuando el suceso se produzca en la misma localidad, y cinco cuando sea en distinta localidad.

Cuando se trate del fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, el permiso será de dos días hábiles cuando se produzca en la misma localidad y cuatro cuando sea en distinta.

Quedan excluidos de este permiso el tercer grado de consanguinidad que corresponde a los tíos y sobrinos.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 25 de 97

78 El permiso de quince días para el caso de fallecimiento del cónyuge siempre que existan hijos discapacitados, ni el de tres días en caso de fecundación asistida y tratamiento de técnicas de esterilidad y planificación familiar, se encuentran recogidos en el artículo 48 del TREBEP.

79 El permiso por traslado del domicilio habitual se fija en dos días laborales si es en el mismo municipio, y tres si el traslado es fuera del municipio de residencia.

El artículo 48 b) del TREBEP fija dicho permiso en un día; sin embargo, el acuerdo de la Mesa General de negociación celebrada el 3 de junio de 2013 y publicada en BOJA 142 de 22 de julio de 2013, determina que por dicha circunstancia se concederán un día si es en la misma localidad, dos si es en distinta localidad y tres si lo que es distinto es la provincia.

4.1.5. Contratación temporal

80 Se destacan en este apartado las incidencias más significativas que se han puesto de manifiesto en el análisis de la contratación temporal, clasificadas según el tipo de procedimiento utilizado.

A) Oferta genérica al Servicio Andaluz de Empleo (SAE)

81 Se ha examinado el uso de este procedimiento en relación con aquellas contrataciones que los ayuntamientos han realizado para cubrir necesidades propias; es decir, las financiadas exclusivamente con fondos municipales y al margen de cualquier programa de colaboración social o de fomento del empleo en el que pudieran participar junto a otras administraciones.

82 La doctrina judicial consultada[9] admite la validez de este procedimiento de selección cuando se dan determinadas condiciones:

- Acreditar el carácter urgente que justifica la conveniencia de acudir a este procedimiento en detrimento de otros, dado su carácter excepcional.

- Efectuar la publicidad de la convocatoria en otros medios (tablón de anuncios, página web, diario oficial o prensa), con la finalidad de permitir la concurrencia al proceso de aquellos otros interesados que no sean los que figuraban inscritos como demandantes de empleo en aquel organismo.

- Que el recurso a este procedimiento no exima a la administración de la obligación de organizar el proceso selectivo definitivo, mediante la aprobación de las bases en la que figurarán las pruebas a realizar y los méritos que se tendrán en cuenta, pues con ello se garantiza la objetividad y el desarrollo correcto del conjunto del proceso.

[9] Sentencia num. 2/2014, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Canarias; TSJ de Asturias, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia num. 68/2002 de 16 diciembre; TSJ de Islas Canarias Sentencia num. 104/2011 de 30 junio; Sentencia Nº 45/2000 del TSJ C. Valenciana de 13 de enero de 2000; TSJ Castilla-La Mancha de 12 de febrero de 1999; STSJ de Extremadura (Sala de lo Contencioso-Advo.) núm. 212/1999 de 18 febrero , STSJ Galicia (Sala de lo Contencioso-Advo.) núm. 736/1998 de 9 diciembre).

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 26 de 97

Ayuntamiento de Puerto Real

83 El Reglamento General para la contratación temporal de los empleados/as municipales contempla la utilización de este procedimiento en aquellos casos en que no haya oferta pública ni bolsa de empleo.

Del análisis de los ocho expedientes facilitados se extraen las siguientes conclusiones:

- En cinco expedientes no figuran acreditadas las razones de urgencia que justifican la conveniencia de acudir a este procedimiento.

- No se efectuó la publicidad en otros medios en ninguno de los expedientes tramitados.

- En las ofertas genéricas cursadas al SAE se señalan unos criterios que no guardan relación con las características de los puestos de trabajo a cubrir, tales como encontrarse desempleado o dar preferencia en la búsqueda a los candidatos residentes en el municipio.

84 Estas incidencias ponen de manifiesto un conjunto de restricciones que resultan contrarias a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, recogidos en el artículo 55 del TREBEP y 91.2 y 103 de la LBRL.

Ayuntamiento de Rincón de la Victoria

85 Del análisis de los cinco expedientes facilitados se extraen las siguientes conclusiones:

- En ninguno de los expedientes figuran expresadas las razones de urgencia que determinaron la conveniencia de acudir a este procedimiento.

- En todos los casos analizados no llegó a efectuarse la publicidad en ningún otro medio (tablón de anuncios, pagina web, prensa o diarios oficiales). Especialmente, en uno de los casos no se autorizó al SAE a difundir la contratación.

- En ninguno de esos expedientes consta que se llegara a aprobar las bases que debían regir los procesos selectivos definitivos.

- En las cinco ofertas genéricas cursadas al SAE se señalan unos criterios que no guardan relación con las características de los puestos de trabajo a cubrir, tales como encontrarse desempleado o dar preferencia en la búsqueda a los candidatos residentes en el municipio.

- En relación con determinados procesos selectivos llevados a cabo por esta vía (arquitecto aparejador y auxiliares administrativos), se pone de manifiesto la irregularidad que supone contratar laboralmente puestos que por sus funciones deberían ser desempeñados por personal funcionario.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 27 de 97

86 Las observaciones que se destacan comportan un conjunto de restricciones que resultan contrarias a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, recogidos en el artículo 55 del TREBEP, 91.2 y 103 de la LBRL.

B) Contratación directa

Ayuntamiento de Puerto Real

87 Este procedimiento, según el Reglamento General para la contratación temporal, tiene carácter excepcional, resulta utilizable solo en el caso de que no pueda atenderse una necesidad de contratación temporal por convocatoria pública, bolsa de empleo u oferta genérica cursada al SAE.

88 En dos expedientes, referidos a contrataciones de operarios de piscinas y de instalaciones deportivas, la excepcionalidad no queda acreditada pues se fundamentan en una circunstancia de carácter estructural, como es el déficit de plantilla, que debiera haber sido prevista de antemano por la corporación con el objetivo de llevar a cabo las contrataciones por convocatoria pública, donde se respetaran los principios de igualdad, mérito y capacidad previstos en el artículo 55 del TREBEP, 91.2 y 103 de la LBRL.

En estos expedientes, en los que se trata de cubrir necesidades permanentes mediante contrataciones temporales, la modalidad de contratación elegida fue la de acumulación de tareas, con una duración máxima de seis meses dividido en periodos de tres, lo que también supuso el incumplimiento del RG, que establece para este tipo de contratación un límite máximo de duración de un mes, salvo los casos de sustitución.

4.1.6. Instrumentos de Ordenación: Relación de Puestos de Trabajo (RPT)

89 La relación de puestos de trabajo (RPT) es el instrumento técnico a través del cual los ayuntamientos llevan a cabo la ordenación de sus recursos humanos. En el ámbito local las referencias a la RPT se encuentran en los arts. 90.2 de la LBRL y 126.4 del TRRL.

La decisión sobre qué puestos de trabajo deben ser desempeñados por personal funcionario o laboral debe ser adoptada atendiendo al tipo de funciones que se asignan a cada uno de ellos, pues en el caso de que concurran las exigencias del artículo 92.3 de la LBRL[10], aquéllos deberían ser ocupados exclusivamente por personal funcionario.

El Tribunal Supremo[11], a propósito de la delimitación de los puestos, ha señalado que *"por lo que hace a los puestos de trabajo de la administración la regla general es el estatuto funcionarial y lo excepcional el régimen laboral; y esto hace que hayan de interpretarse restrictivamente las excepciones que se enumeran en el artículo 15.c) de la Ley 30/1984 (LMRFP)"*.

[10] Artículo 92.3 LBRL : Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

[11] STS de 14 de diciembre de 2011

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 28 de 97

Ayuntamiento de Puerto Real

90 En la RPT figuran adscritos a personal laboral puestos de trabajo que deberían estar asignados a personal funcionario, como el de jefe administrativo de patrimonio, el de gestor administrativo de almacén y el de auxiliar de oficina de policía.

Ayuntamiento de Rincón de la Victoria

91 En la RPT están adscritos a personal laboral puestos de trabajo que por su naturaleza y funciones deberían estarlo a personal funcionario, tales como: administrativo, auxiliar administrativo, psicólogo, ingeniero, TAG, arquitecto y trabajador social.

4.2. Opinión sobre el cumplimiento de legalidad desfavorable

92 En opinión de la Cámara de Cuentas de Andalucía, por la importancia de los incumplimientos descritos en el epígrafe "Fundamentos de la opinión de cumplimiento de legalidad desfavorable", las actividades desarrolladas por los Ayuntamientos de Puerto Real y Rincón de la Victoria en la gestión de los recursos humanos no resultan conformes con el marco normativo aplicable.

4.3. Fundamentos de la opinión de cumplimiento de legalidad con salvedades de los Ayuntamientos de Lebrija y de Rota

93 A continuación, se exponen los incumplimientos legales que por resultar significativos dan lugar a una opinión con salvedades de la actividad desarrollada por los Ayuntamientos de Lebrija y de Rota en el ámbito de la gestión de los recursos humanos.

En el Anexo 1 se ofrece un cuadro resumen de los incumplimientos legales observados, con la finalidad de facilitar la visión conjunta de los mismos.

4.3.1. Tipología de empleados públicos

A) Personal indefinido no fijo de plantilla

94 Dentro de la categoría del personal laboral indefinido, prevista en el artículo 8 del TREBEP, se encuentra el indefinido no fijo de plantilla.

Se trata ésta de una construcción jurisprudencial, elaborada en respuesta a la apreciación de la existencia de fraude o abuso en la contratación, con la que se intentó resolver una compleja concurrencia de preceptos: los que abocan por declarar la fijeza del contrato y los que exigen el respeto a los principios constitucionales de mérito, capacidad e igualdad.

La competencia para reconocer tal condición corresponde en exclusiva al orden jurisdiccional, de acuerdo con lo previsto en la D.A Cuadragésima Tercera[12] de la LPGE 6/2018.

[12] Disposición Adicional Cuadragésima Tercera. Dos. "….. *Así mismo, los órganos de personal citados no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial".*

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 29 de 97

95 En el Ayuntamiento de Lebrija no hay trabajadores en tal situación; y en el de Rota son ocho los empleados que tienen una resolución judicial declarativa de su relación laboral como de carácter indefinido que no fijo.

Este Ayuntamiento incluyó en la oferta de empleo público de 2017, tres de las ocho plazas ocupadas por este tipo de empleados, al amparo del proceso de estabilización previsto en el artículo 19.1.6 de la LPGE de 2017. Las cinco plazas restantes corresponden a declaraciones judiciales que se produjeron en el transcurso de 2018.

96 Junto al grupo anterior destaca otro, más numeroso, compuesto por aquellos empleados que no cuentan con la resolución judicial declarativa; cuyas relaciones en apariencia de carácter laboral temporal resultan materialmente indefinidas, de acuerdo con el artículo 15.3 del Estatuto de los Trabajadores, dadas las circunstancias que en ellas se observan: utilización inadecuada de la modalidad contractual y concatenación de contratos excediendo el plazo máximo temporal previsto en la norma.

En este colectivo se incluyen aquellos empleados cuya relación de carácter indefinido ha sido reconocida por los ayuntamientos: bien de oficio o a raíz de un requerimiento realizado por la inspección de trabajo.

Ayuntamiento de Lebrija

97 Esta entidad ha facilitado una relación de cuarenta y tres empleados, a los que se han añadido setenta y ocho más, pertenecientes al servicio de ayuda a domicilio, que tienen una antigüedad superior a los tres años y a finales de 2018 continuaban prestando los servicios ininterrumpidamente.

98 El Ayuntamiento hasta el momento actual no ha hecho uso de los procedimientos que hay previstos en la legislación vigente para estabilizar, al menos, aquella parte del empleo temporal que ocupa plazas de carácter estructural dotadas presupuestariamente: el de la DTª 4ª del TREBEP, el señalado en el artículo 19. Uno 9 de la LPGE 6/2018, y el del artículo 19. Uno 6 de la LPGE 3/2017.

Ayuntamiento de Rota

99 Según los datos facilitados por esta entidad son sesenta y dos los empleados cuyas relaciones, pese a no disponer de una declaración judicial, serían materialmente indefinidas.

A raíz de un requerimiento realizado por la inspección de trabajo en julio de 2017, el Ayuntamiento reconoció el carácter indefinido a 31 empleados, con efectos en la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), a partir del 1 de agosto.

Esta decisión se adoptó, previa consulta realizada al organismo controlador, encontrándose vigente la LPGE 3/2017 que, en su DA trigésima cuarta aptado 2º, prohibía a los órganos de personal de las AAPP que reconocieran la condición de indefinido no fijo a aquellas personas que tuvieran un contrato de trabajo temporal; y en su apartado 3º, preveía la exigencia de

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 30 de 97

responsabilidades por las actuaciones irregulares que en la contratación laboral temporal pudieran dar lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido no fijo.

100 El Ayuntamiento incluyó trece plazas en la oferta pública de empleo aprobada en 2017, al amparo del proceso de estabilización del empleo temporal previsto en el artículo 19.6 de la LPGE 3/2017, aunque a la fecha de finalización de los trabajos de campo aún no se habían aprobado las convocatorias.

101 En 2018 el Ayuntamiento no ha hecho uso de los procedimientos previstos en la legislación vigente para continuar estabilizando aquella parte del empleo temporal que ocupa plazas de carácter estructural, dotadas presupuestariamente: el de la DTª 4ª del TREBEP y el señalado en el artículo 19. Uno 9 de la LPGE 6/2018.

102 En ambos ayuntamientos aquellos empleados que no tienen sentencia judicial y, además, no ocupan plazas de carácter estructural dotadas presupuestariamente, quedan en una situación de latencia hasta tanto se adopten otro tipo de soluciones legales; pues a la prohibición de que los órganos competentes en materia de personal puedan reconocer el carácter indefinido, se unirá la falta de incentivos de estos trabajadores para normalizar sus relaciones laborales.

103 En el cuadro nº 7 se muestra el número de empleados laborales indefinidos no fijos (LINF) con y sin sentencia judicial, así como el porcentaje que representan estos últimos, a finales del ejercicio 2018.

Ayuntamiento	LINF con sentencia judicial	LINF sin sentencia judicial	% LINF sin sentencia/ nº empleados Ayto.
Lebrija	0	121	41,16%
Rota	8	62	16,30%

Fuente: Elaborado por la CCA **Cuadro nº 7**

B) Funcionarios interinos

Ayuntamiento de Lebrija

104 En el Ayuntamiento de Lebrija hay cinco funcionarios interinos nombrados para ocupar plazas vacantes, al amparo del artículo 10.1.a) del TREBEP.

En el cuadro 8 figura la antigüedad de estos cinco empleados:

Nº EMPLEADOS	ANTIGÜEDAD
1	2006
1	2008
1	2012
1	2013
1	2015

Fuente: elaborado por la CCA **Cuadro nº 8**

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 31 de 97

El Ayuntamiento todavía no ha sacado estas plazas a oferta de empleo público; circunstancia esta que pone de manifiesto el incumplimiento del deber de incorporar las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización, tal como dispone el artículo 10.4 del TREBEP.

4.3.2. Derechos retributivos

A) Retribuciones complementarias fijas: complemento específico

105 El complemento específico ha sido el instrumento técnico que, basado en la idea de la valoración del puesto de trabajo en contraposición a la de la carrera o de los cuerpos, se ha utilizado para llevar a cabo la reforma de las retribuciones de los funcionarios públicos prevista LMRFP 30/84.

Con este complemento se retribuyen, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 del RD 861/1986, solo las condiciones particulares que se refieran a la especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad con que se desempeñan determinados puestos de trabajo.

En el diseño de este esquema retributivo la valoración de los puestos de trabajo constituye un trámite esencial en el establecimiento o modificación del citado complemento.

Ayuntamiento de Lebrija

106 En este Ayuntamiento la valoración de puestos, aprobada en 1996, necesita ser actualizada para recoger el puesto de archivero que se encuentra sin valorar y al que se le han asignado las retribuciones correspondientes al jefe de gabinete de alcaldía.

Ayuntamiento de Rota

107 En la valoración que data de 1999, no figuran evaluados el puesto de dirección de protección civil y responsable de la seguridad integral del municipio, creado con posterioridad, así como los que corresponden a 52 empleados que, provenientes de la sociedad municipal Aguas de Rota, S.A (AREMSA), fueron integrados en 2017[13].

108 La necesidad de elaborar una nueva valoración, ya figura expresamente recogida en el acuerdo de condiciones de trabajo suscrito en 2017, al señalarse que determinados conceptos retributivos tales como: la indemnización por manejo de fondos, la nocturnidad, y todos aquellos regulados en el anexo 2 como complemento de productividad[14], *"serán de aplicación mientras*

[13] Punto modificado por la alegación presentada.

[14] ANEXO 2
COMPLEMENTO DE PRODUCTIVIDAD
Limpieza de ropas de diversas dependencias en la Residencia de Ancianos....100,00 €
Conductores peones de Vías y Obras.....51,35 €
Conductor de maquinaria pesada.....60,00 €
Guardias Encargado Elevadora (mes de guardia).....199,59 €
Jefe de la Policía Local.....593,00 €

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 32 de 97

tanto no se efectúe la valoración y, como consecuencia de la misma, dichos conceptos puedan incluirse en el complemento específico".

Además de lo anterior, en el anexo 1 del citado acuerdo se recogen determinados importes que se abonarán a aquellos puestos que realicen jornada de tarde; circunstancia esta que también debería ser objeto de valoración y retribuirse a través del mencionado complemento.

109 Esta forma de actuar resulta irregular, pues los acuerdos alcanzados en el ámbito de la negociación colectiva no pueden suplantar el papel que la ley ha reservado a la valoración de puestos de trabajo como instrumento a través del cual se determinan las condiciones particulares que, por afectar al desempeño de determinados puestos, resultan merecedoras de ser retribuidas con el complemento específico.

110 Al margen de lo anterior, este Ayuntamiento aprobó en 2017 un reglamento en virtud del cual se regula un régimen de disponibilidad voluntaria al que pueden acogerse diversos colectivos: policía local, protección civil, operarios de fiestas, conserjes, personal de biblioteca, tramitadores de la OAC, electricistas y limpieza de edificios.

El complemento retributivo que deriva de esta norma, cuyo abono se produce a través del concepto de productividad, es compatible con la percepción de los servicios extraordinarios que efectivamente se realicen, pues lo que se retribuye es el tiempo efectivo disponible.

111 La *disponibilidad* a la que pueden verse sujetos determinados puestos de trabajo es una circunstancia que debería tenerse en cuenta dentro del factor dedicación, en la valoración de puestos de trabajo, razón por la cual su retribución ha de canalizarse a través del complemento específico y no mediante productividad.

B) Retribuciones complementarias variables: productividad

112 Este concepto retributivo, de acuerdo con el artículo 5 del Real Decreto 861/1986, está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el empleado desempeñe su trabajo.

Ayuntamiento de Lebrija

113 En el Reglamento de funcionarios, vigente en el periodo 2017/2020, se lleva a cabo una regulación de este concepto retributivo que no se ajusta a derecho por configurarse como una retribución de carácter fija y abono periódico, establecida en función de la categoría profesional, en la que solo se premia la asistencia al trabajo.

El importe abonado por tal concepto en el ejercicio 2018 ascendió a 81.139,62 €.

Ayuntamiento de Rota

114 Los códigos retributivos utilizados en nómina para efectuar los abonos relacionados con el concepto de productividad al personal funcionario, se muestran en el cuadro nº 9.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 33 de 97

Concepto	Descripción	Importe (€)
C5	COMPLEMENTO PRODUCTIVIDAD	93.768,29
C31	COMP.PRODUCTIVIDAD	7.368,48
C36	COMP.PRODUCTIVIDAD	39.565,36
C45	COMP.PRODUCTIVIDAD	5.008,80
C58	COMP.PRODUCTIVIDAD	3.605,04
C70	COMP.PRODUCTIVIDAD TRIMESTRAL	337.814,88
C81	COMP.PRODUCTIVIDAD TRIMESTRAL	506.969,70
C82	COMP.PRODUCTIVIDAD 20	2.812,75
C83	COMP.PRODUCTIVIDAD 30	2.750,24
C84	COMP.PRODUCTIVIDAD 40	812,57
C327	PRODUCTIVIDAD/DISPONIBILIDAD	65.444,80
	TOTAL	**1.065.920,91**

Fuente: elaborado por la CCA **Cuadro nº 9**

115 A continuación, se destacan aquellos códigos retributivos cuyo examen ha puesto de manifiesto incidencias relevantes.

116 El código 5 "complemento de productividad" es utilizado para retribuir mediante decretos de alcaldía, con carácter periódico-mensual- y fijo, las circunstancias o factores que se recogen en los anexos 1 y 2 del acuerdo regulador de condiciones de trabajo del personal funcionario, tales como: el exceso horario, la disponibilidad por la realización de guardias, ampliaciones de jornadas, el complemento previsto para el jefe de la policía local y también, para compensar el desempeño de puestos de superior categoría. **(§ 108)**

El código 31 "complemento de productividad" se utiliza para retribuir el manejo de fondos, circunstancia prevista en el acuerdo regulador de funcionarios **(§108)**; y mediante el código 327 "complemento de productividad/disponibilidad", se satisfacen las cantidades que derivan de la aplicación del reglamento de disponibilidad. **(§ 110 y 111)**

117 Tal como ya se ha señalado a través de estos códigos retributivos (C5, C31 y C327) no se recompensa un especial rendimiento, actividad extraordinaria, o un interés o iniciativa, sino factores cuya retribución debiera canalizarse a través del complemento específico por estar vinculados objetivamente al desempeño de determinados puestos.

118 El código 70 "complemento de productividad trimestral (2015)" es utilizado para abonar las cantidades que derivan de la aplicación del Reglamento de Valoración y Distribución del Complemento de Productividad, aprobado por el Pleno de la corporación el 23 de julio de 2015, en el que una parte de la cantidad global a distribuir por tal concepto, aproximadamente el 70%, se vincula al cumplimiento del programa contra el absentismo, en dos vertientes: presencia del empleado y puntualidad.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 34 de 97

Esta parte de la regulación que se realiza en el Reglamento no se considera ajustada a derecho, pues la productividad, tal como se ha expresado con anterioridad, está destinada a satisfacer el especial rendimiento, la actividad extraordinaria o el especial interés con que se desempeñan las tareas, y no el cumplimiento de las obligaciones básicas del empleado (asistencia y puntualidad), pues éstas ya resultan recompensadas de ordinario a través de los conceptos retributivos básicos o complementarios de carácter fijo y periódico.

119 Los códigos 82 "complemento de productividad 20", 83 "complemento de productividad 30" y 84 "complemento de productividad 40" se utilizan para abonar las cantidades que derivan de la aplicación del Plan Corporativo de Productividad a la Carrera Profesional, aprobado por el Pleno en abril de 2015, con el que la corporación pretende valorar *"tanto los méritos y la excelencia como el rendimiento o resultado, estableciéndose para ello cuatro evaluaciones: las tres primeras empezando desde el horizonte temporal de 20 años hasta los 40 años, y la cuarta en el momento de la jubilación del funcionario, contemplando así no sólo la consecución de resultados de un empleado en su trabajo, sino además la evolución en su modo de hacer y en forma de realizar las tareas, así como su aportación a la propia Corporación".*[15]

120 Esta regulación ha supuesto un esfuerzo por dar un ropaje jurídico distinto a los premios de permanencia y de jubilación que figuraban en el acuerdo regulador de funcionarios vigente con anterioridad.

Sin embargo, ambas gratificaciones (premio a la permanencia y de jubilación) tienen naturaleza retributiva, y, por ello, han de estar sometidas al régimen jurídico propio de las retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas, establecido por normas básicas estatales.

Los funcionarios de las corporaciones locales, de acuerdo con el artículo 135 del TRRL, sólo pueden ser remunerados por los conceptos que se recogen en el artículo 23 LMRFP, que continúa vigente pese haber sido derogado por el artículo 22 del TREBEP, hasta que la Comunidad Autónoma de Andalucía dicte su ley de desarrollo, de acuerdo con la disposición final cuarta de ese texto legal.

121 Esta regulación se considera contraria a derecho pues, atendiendo al posicionamiento del TS, los premios a la jubilación ordinaria o anticipada no suponen un complemento retributivo de los que se definen en el artículo 5 del Real Decreto 861/1986; en esta línea el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en su Sentencia 534/2017, ha manifestado que "*en especial el intento de justificar tales percepciones como medidas asistenciales o incluyéndolas en el concepto retributivo de productividad es estéril, pues con ellas no se está retribuyendo un especial rendimiento, sino solo el mantenimiento de una relación de servicio durante un cierto tiempo*".

[15] Partiendo de estas consideraciones se establece el abono, en concepto de productividad, de unas cantidades que se obtienen de la aplicación de los porcentajes que se detallan en la siguiente tabla para cada factor, para cada tramo de 20, 30 o 40 años de servicios, así como para el momento dela jubilación. La cantidad que se obtiene para cada uno de dichos tramos, tendrá los siguientes límites máximos:
20 años de servicios: Importe máximo del Complemento de Productividad de 562,55 €.
30 años de servicios: Importe máximo del Complemento de Productividad de 687,56 €.
40 años de servicios: Importe máximo del Complemento de Productividad de 812,57 €.
Jubilación: Importe máximo: 120,20 € por cada año de servicio.
La cantidad final que resulte, determinará el Complemento de Productividad que se ha de abonar por una sola vez, a los empleados municipales como consecuencia de la aplicación de este Plan de Productividad, al cumplir cada uno de los tramos.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 35 de 97

C) Retribuciones de los trabajos de superior categoría

122 En los acuerdos de condiciones de trabajo del personal funcionario de los ayuntamientos de Lebrija y de Rota se regula una forma de provisión de puestos de trabajo, el desempeño de puestos de superior categoría, desconocida en la normativa aplicable, la cual prevé las comisiones de servicio para casos de vacante y urgente necesidad (artículo 64 del RD. 364/95) o bien los nombramientos interinos, también en caso de vacantes.

En expresión del TS[16] esta práctica muestra cuando menos una disfunción imputable a la propia Administración, que es la que debe asegurar la correcta provisión de los puestos de trabajo necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y crear las condiciones en las que no exista la posibilidad o la necesidad de que funcionarios destinados en un determinado puesto realicen las tareas de otro.

123 No obstante lo anterior, existe una jurisprudencia consolidada del TS[17] que permite a un funcionario que desempeña funciones de un puesto de trabajo distinto del suyo y con retribuciones complementarias superiores, percibir los complementos de destino y específico del puesto que efectivamente desempeñe.

Ayuntamiento de Lebrija

124 La funcionaria del grupo C1, nivel 22, que desempeña accidentalmente el puesto de tesorera, encuadrado en el grupo A1, nivel 28, percibe el complemento de destino y específico que corresponde a ese puesto.

Adicionalmente, se le abona una productividad mensual de 283, 04 €, que le fue reconocida en 2005 para compensar la diferencia de niveles que había entre el puesto origen y el de destino; y un complemento personal transitorio mensual que asciende a 257,05 €, del que solo se conoce que es un concepto retributivo que también utiliza la entidad, en otros supuestos, para retribuir el desempeño de puestos de superior categoría.

En la medida en que los abonos mencionados en el párrafo anterior resarzan el desempeño del puesto de tesorera, extremo sobre el que no se ha podido obtener una evidencia suficiente, se pondría de manifiesto un exceso de retribución respecto a la debida, pues la funcionaria ya percibe los complementos de destino y específico correspondiente al mismo.

125 De los dos casos analizados de desempeño de puestos de superior categoría, sólo en uno las pagas extraordinarias incluyen las cantidades que corresponden a las diferencias que hay entre las retribuciones complementarias del puesto de origen y el de destino.

[16] Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia de 18 de enero de 2018.
[17] Entre otras sentencias del TS se citan la de 27 de junio de 2007, la de 21 de junio de 2011 y la de 18 enero de 2018.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 36 de 97

Ayuntamiento de Rota

126 En este Ayuntamiento hay un empleado que continúa percibiendo las diferencias de las retribuciones complementarias por asumir las funciones de un puesto, el de recaudador jefe, que fue amortizado en la RPT y en la plantilla presupuestaria.

D) Otros conceptos retributivos

Ayuntamiento de Lebrija

Complemento personal transitorio

127 En el Reglamento de funcionarios se regula un concepto retributivo de tipo personal y no esencial al puesto, que se denomina "complemento personal transitorio" por el que se abona en 2018 un total de 5.168,59 €.

De los cuatro empleados analizados en la muestra que perciben el citado complemento, en dos no hay constancia documental que justifique la causa y el importe percibido.

128 La utilización del complemento personal transitorio con la entrada en vigor del nuevo sistema retributivo aplicable a los funcionarios de la administración local , previsto en el Real Decreto 861/1986, quedó circunscrita al supuesto contemplado en la Disposición Transitoria 1ª.4[18]; pues a partir de ese momento esos funcionarios sólo podrían ser remunerados por los conceptos retributivos establecidos en el artículo 23 de la LMRFP 30/1984, debiendo el sueldo, trienios, pagas extraordinarias, complemento de destino y, en su caso, complemento específico, sustituir a la totalidad de los conceptos retributivos correspondientes al régimen vigente en 1985, incluidos los complementos personales transitorios y absorbibles reconocidos al amparo de la legislación anterior.

E) Condiciones retributivas del personal contratado con cargo a subvenciones

129 Los convenios colectivos del personal laboral de los Ayuntamientos de Lebrija y de Rota recogen en su articulado cláusulas, en virtud de las cuales se excluyen de su ámbito de aplicación a los contratados por convenios y subvenciones.

Esta exclusión se traduce en la aplicación de unas condiciones retributivas menos beneficiosas, que las marcadas por el convenio colectivo de ámbito municipal, a los contratados con cargo a subvenciones de los programas de fomento de empleo de la Junta de Andalucía, actualmente regulados en la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, pues aquellas suelen coincidir con el importe de la subvención recibida, o como en el caso del Ayuntamiento de Rota con el salario mínimo interprofesional.

[18] *La Disposición transitoria 1ª 4 establece que "Cuando por la aplicación del régimen establecido en el presente Real Decreto a un funcionario le correspondiese percibir en 1986 retribuciones inferiores a las que resulten de la aplicación del apartado anterior por todos los conceptos, se le aplicará un complemento personal transitorio y absorbible por futuros incrementos de las retribuciones, incluidos los derivados del cambio de puesto de trabajo."*

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 37 de 97

130 En los Ayuntamientos de Lebrija y de Rota el número del personal contratado a cargo de subvenciones recibidas para la financiación de diversos programas de fomento de empleo ascendió a 146 y 132 trabajadores, respectivamente.

131 Atendiendo al criterio jurisprudencial[19] establecido sobre la materia, tales exclusiones pueden considerase contrarias al principio constitucional de igualdad ante la Ley, recogido en los artículos 9 y 14 de la C.E y 17 del ET, pues estos trabajadores están vinculados a su empleadora por un contrato de trabajo en idénticas condiciones que el resto de empleados de la entidad.

En relación con la determinación de las retribuciones a abonar a tales empleados, cuando el Ayuntamiento dispone de convenio colectivo propio, el TS, entre otras, en su sentencia 758/2019 de 7 Nov. 2019, Rec. 1914/2017, ha señalado que "*el Ayuntamiento empleador, aunque contratase en el marco de una normativa (DL 9/2014 de 15 de julio, de la Junta de Andalucía por el que se aprueba el Programa Emple@30+) que tenía por objeto promover el empleo joven, tuvo que recurrir a alguna de las modalidades contractuales establecidas en el ET y a esta norma hubo de atenerse para establecer los derechos y obligaciones de la relación laboral. Sin que, repetimos, se pudiese amparar en una norma autonómica dictada por una Comunidad Autónoma que carece de competencia para regular las relaciones laborales. En definitiva el Ayuntamiento olvidó que la subvención, como su nombre indica, es sólo una ayuda económica para el mantenimiento de una actividad y el fomento de empleo en este caso, pero no una excusa para incumplir con la normativa laboral en materia de retribuciones [...] realmente no hay base alguna para entender que la relación de servicios del demandante no deba regirse por las normas comunes de la contratación propia de la modalidad contractual asumida por las partes -contrato para obra o servicio determinado"*.

Por último, al argumento esgrimido de la insuficiencia de la subvención para cubrir los costes salariales de estos empleados, de acuerdo con el convenio colectivo municipal, también se ha respondido negativamente en el sentido de que tampoco constituye una causa o excusa para la exclusión *"puesto que si el organismo subvencionador quiere cubrir todos los costes laborales del trabajador contratado habrá de ajustar la subvención para que alcance el importe necesario con el que cubrir todas las obligaciones legales y convencionales aplicables a la empresa subvencionada.*
En otro caso será esa empresa la que, consciente de la insuficiencia de la subvención, habrá de decidir si procede o no a solicitar la misma, esto es, si está dispuesta a asumir el sobrecoste no subvencionado derivado de la aplicación de la normativa laboral, legal y convencional".

F) Condiciones retributivas del personal que presta servicios de ayuda a domicilio

Ayuntamiento de Lebrija

132 En este Ayuntamiento, único de los analizados que presta el servicio directamente, a los "auxiliares de apoyo al dependiente" (denominación que reciben los empleados adscritos al servicio) se les excluye del convenio de ámbito municipal; en su lugar, se les aplica el convenio

[19]TSJA Sentencia 2/06/2016 (Rec. nº 478/2016), TSJA Sentencia de 10/10/2019; Sentencia del TSJ de Castilla y León de 23-09-2009 y Sentencia del TSJ de Cantabria de 13/07/2016.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 38 de 97

colectivo provincial del servicio de ayuda a domicilio, el cual establece unas condiciones menos beneficiosas.

En la RPT del Ayuntamiento figura creado el puesto de "auxiliar de ayuda a domicilio" con la categoría C2 y nivel 16, y en la plantilla presupuestaria consta una dotación de cinco plazas. A las trabajadoras que ocupan estas plazas se les retribuye conforme a lo dispuesto en el convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento.

133 Según la información recabada del Ayuntamiento hay 144 empleadas que, como "auxiliares de apoyo al dependiente", prestan este servicio y cuya estructura retributiva difiere de las cinco empleadas que ocupan la plaza de "auxiliar de ayuda a domicilio", pues no tienen asignado complemento de destino, específico ni cobran productividad.

De estas 144 empleadas se ha comprobado que 78 tienen una antigüedad en el servicio superior a tres años, y a finales de 2018 continuaban prestando sus servicios.

134 La ayuda a domicilio forma parte de los servicios que los ayuntamientos en el ejercicio de sus competencias, deben prestar con carácter permanente; es decir, forma parte de su actividad ordinaria y estable, pues deriva de la obligación que tienen de atender a los dependientes empadronados en el municipio[20].

La no aplicación del convenio colectivo municipal al grupo de auxiliares de apoyo al dependiente, que presta un servicio de carácter permanente y obligatorio para el Ayuntamiento, provoca una desigualdad en la aplicación de la ley, pues el convenio solo excluye al personal contratado por programas subvencionados.

135 Además, estos empleados son seleccionados a través de una bolsa de empleo de carácter temporal y su vinculación se produce mediante contratos de duración determinada de obras y servicios, lo que constituye una irregularidad grave, por inadecuación de la modalidad contractual, en la medida en que éstos desempeñan funciones permanentes del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento al decidir prestar el servicio directamente, debe dotar esas plazas en la plantilla presupuestaria y cubrirlas de forma reglamentaria mediante la oferta de empleo público.

[20] El servicio de ayuda a domicilio se presta en el marco de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
De conformidad con los artículos 7.2 y 42.2 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, el Servicio de Ayuda a Domicilio es una prestación del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía garantizada y exigible como derecho subjetivo ante la Administración competente por las personas que cumplan las condiciones establecidas en la normativa vigente.
El Servicio de Ayuda a Domicilio es de titularidad pública y su organización es competencia de las Corporaciones Locales de Andalucía, que podrán gestionarlo de forma directa e indirecta, conforme a lo establecido en el artículo 15 de la Orden de 15 de noviembre de 2007.
Su financiación de acuerdo con el artículo 22 de la citada Orden se llevará a cabo mediante convenios de colaboración que la Consejería competente en materia de servicios sociales suscribirá con los municipios de población superior a veinte mil habitantes y con las Diputaciones Provinciales, mediante los que las Corporaciones Locales se comprometen a la prestación del servicio y la citada Consejería a realizar las transferencias correspondientes a la aportación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la financiación, con cargo a la disponibilidad presupuestaria de cada ejercicio.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 39 de 97

4.3.3. Régimen de permisos

136 El artículo 142 del TRRL establece que *"Los funcionarios de la Administración local tendrán derecho a las recompensas, permisos, licencias y vacaciones retribuidas previstas en la legislación sobre función pública de la Comunidad Autónoma respectiva y, supletoriamente, en la aplicable a los funcionarios de la Administración del Estado"*.

De conformidad con el artículo 26 del Decreto-Ley 1/2012 , de 19 de junio, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la JA, el personal funcionario y eventual tendrá derecho exclusivamente a las vacaciones y permisos establecidos en los arts. 48, 49 y 50 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (actual TREBEP) , y, además, a los permisos por asuntos particulares sin retribución, matrimonio o inscripción como pareja de hecho en el correspondiente registro público, los permisos retribuidos adicionales al de parto o adopción, y cuidado de hijo o hija menor de dieciséis meses, previstos en el Decreto 349/1996, de 16 de julio, por el que se regulan las diversas formas de prestación del tiempo de trabajo del personal funcionario en la Administración de la Junta de Andalucía.

137 Se destacan a continuación aquellas regulaciones sobre permisos que, previstas en los acuerdos de condiciones de trabajo de los funcionarios, carecen de cobertura legal: bien porque se contemplan supuestos no recogidos en la norma o porque los permisos exceden de las previsiones normativas.

Ayuntamiento de Lebrija

138 El Reglamento prevé que en los años bisiestos el personal disfrute de un día más de asuntos propios, supuesto no contemplado en el TREBEP que, en su artículo 48.k), fija estos días en seis al año, a los que habría que añadir los contemplados en la normativa estatal de aplicación supletoria[21].

139 Se contempla la concesión de un día de permiso para el supuesto no previsto en el artículo 48 a) del TREBEP, de fallecimiento de un familiar de tercer y cuarto grado de parentesco.

El citado artículo solo prevé permisos para casos de fallecimiento, accidente o enfermedad grave de familiares de primer y segundo grado.

140 Tampoco están previstos en el TREBEP los siguientes permisos: el de dos días por nacimiento de nietos/as; por matrimonio de un familiar de primer o segundo grado un día, si es en la misma localidad, y tres si es fuera, y el de 15 días naturales para el supuesto de viudedad teniendo un hijo o hija menor de 9 años o con algún tipo de discapacidad, que no desempeñen actividad retribuida y estén a su cargo.

[21] Cuando existan fiestas nacionales, de comunidad autónoma o local que caigan en sábado, se añadirían 2 días máximo; dos días adicionales de asuntos particulares al cumplir el sexto trienio y un día adicional por cada trienio a partir del octavo y, finalmente, cuando los días 24 y 31 de diciembre caigan en festivo, sábado o día no laborable, se añadirán dos días adicionales.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 40 de 97

Ayuntamiento de Rota

141 El acuerdo prevé que durante el primer trimestre de cada año y en relación con los puentes, la Comisión de Seguimiento establecerá un día festivo a efectos laborales, en el que únicamente funcionará la oficina del Registro e Información de la Oficina de Atención al Ciudadano.

Además, se contempla la celebración del día de los funcionarios, por el que se concede un día de descanso.

142 Ambas previsiones resultan contrarias a derecho, ya que afectan al cómputo anual de jornada, ampliándose el número de días de vacaciones de los empleados públicos y constituye una extralimitación competencial, pues el Ayuntamiento solo tiene capacidad para designar las dos fiestas locales que le corresponde.

4.3.4. Contratación temporal

143 Se destacan en este apartado las incidencias más relevantes que se han puesto de manifiesto en el análisis de la contratación temporal, clasificadas de acuerdo con el tipo de procedimiento utilizado.

A) Bolsas de empleo

Ayuntamiento de Rota

144 En once de los trece expedientes instruidos para la constitución de las bolsas de empleo no se incluye el informe jurídico sobre el contenido de las bases. Además, todas las bolsas analizadas, excepto la de emergencia social, no recogen el plazo de duración de las mismas.

Las bolsas de empleo deben tener una vigencia determinada, pues de lo contrario se estaría limitando injustificadamente las oportunidades de todos aquellos ciudadanos que en su día no participaron en la prueba de acceso a las mismas.

145 Algunas de las bolsas de empleo se han creado para agilizar la contratación laboral temporal de puestos que deberían ser objeto de nombramiento de personal funcionario interino, tales como: auxiliares administrativos de recaudación, notificadores adscritos al servicio de recaudación o auxiliares administrativos.

B) Oferta genérica al Servicio Andaluz de Empleo (SAE)

146 Se ha examinado el uso de este procedimiento en aquellas contrataciones que los ayuntamientos han realizado para cubrir necesidades propias; es decir, las financiadas exclusivamente con fondos municipales y al margen de cualquier programa de colaboración social o de fomento del empleo en el que pudieran participar junto a otras administraciones.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 41 de 97

147 La doctrina judicial consultada[22] admite la validez de este procedimiento de selección cuando se dan determinadas condiciones:

- Acreditar el carácter urgente que justifica la conveniencia de acudir a este procedimiento en detrimento de otros, dado su carácter excepcional.

- Efectuar la publicidad de la convocatoria en otros medios (tablón de anuncios, página web, diario oficial o prensa), con la finalidad de permitir la concurrencia al proceso de aquellos otros interesados que no sean los que figuraban inscritos como demandantes de empleo en aquel organismo.

- Que el recurso a este procedimiento no exima a la administración de la obligación de organizar el proceso selectivo definitivo, mediante la aprobación de las bases en la que figurarán las pruebas a realizar y los méritos que se tendrán en cuenta, pues con ello se garantiza la objetividad y el desarrollo correcto del conjunto del proceso.

Ayuntamiento de Lebrija

148 En los tres expedientes examinados no figura acreditado el carácter excepcional de las contrataciones, pues no aparecen expresadas las razones de urgencia que determinaron la conveniencia de acudir a este procedimiento.

El Ayuntamiento no aprobó las bases en ninguno de los tres procedimientos selectivos analizados, correspondiendo al SAE en exclusiva la selección de los candidatos.

4.3.5. Instrumentos de Ordenación: Relación de Puestos de Trabajo (RPT) y plantilla presupuestaria

149 La RPT es el instrumento técnico a través del cual los ayuntamientos llevan a cabo la ordenación de sus recursos humanos.

La decisión acerca de qué puestos de trabajo deben ser desempeñados por personal funcionario o laboral, se debe adoptar atendiendo al tipo de funciones que se asignan a cada uno de ellos, pues en el caso de que concurran las exigencias del artículo 92.3 de la LBRL[23], aquéllos deberían ser ocupados exclusivamente por personal funcionario.

El TS a propósito de la delimitación de los puestos ha señalado que *"por lo que hace a los puestos de trabajo de la administración la regla general es el estatuto funcionarial y lo excepcional el*

[22] Sentencia num. 2/2014, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Canarias; TSJ de Asturias, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia num. 68/2002 de 16 diciembre; TSJ de Islas Canarias Sentencia num. 104/2011 de 30 junio; Sentencia Nº 45/2000 del TSJ C. Valenciana de 13 de enero de 2000; TSJ Castilla-La Mancha de 12 de febrero de 1999; STSJ de Extremadura (Sala de lo Contencioso-Advo.) núm. 212/1999 de 18 febrero , STSJ Galicia (Sala de lo Contencioso-Advo.) núm. 736/1998 de 9 diciembre).

[23] Artículo 92.3 LBRL: Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 42 de 97

régimen laboral; y esto hace que hayan de interpretarse restrictivamente las excepciones que se enumeran en el artículo 15.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP)".

Ayuntamiento de Lebrija

150 En este Ayuntamiento la RPT se aprobó en 2018, junto con el presupuesto y plantilla presupuestaria; sin embargo, se trata de un documento que necesita ser actualizado pues en él no se recoge el puesto de archivero. **(§ 106)**

151 Los puestos de personal laboral figuran adscritos indistintamente a personal funcionario y laboral, sin que en el expediente conste la causa que justifica tal circunstancia, por ejemplo, que esos puestos tengan la consideración de a extinguir respecto del personal laboral que los ocupa.[24]

152 Figuran adscritos a personal laboral determinados puestos que por la naturaleza de sus funciones deberían estar reservados a personal funcionario: administrativo, técnico medio, asesor jefe de personal, arquitecto técnico, psicólogo, asistente social e ingeniero técnico.

Ayuntamiento de Rota

153 En la RPT y plantilla presupuestaria no se recogen los puestos del recaudador jefe, del jefe de protección civil y de seguridad, ni el de los empleados integrados en 2017 procedentes de la sociedad municipal AREMSA, lo que supone el incumplimiento del artículo 90 de la LBRL. **(§ 107)**

154 Al igual que en el caso anterior figuran adscritos a personal laboral determinados puestos que por sus funciones deberían estarlo a personal funcionario: administrativos, auxiliares administrativos, asesor jurídico, técnicos de gestión contratación, arquitectos, técnicos jurídicos de planeamiento, ingenieros técnicos de obra, psicólogos, trabajadores sociales, coordinadores (función social de la vivienda, de programa de drogas), director residencia de ancianos.

4.4. Opinión de cumplimiento de legalidad con salvedades de los Ayuntamientos de Lebrija y de Rota

155 En opinión de la Cámara de Cuentas de Andalucía, excepto por las salvedades recogidas en el epígrafe "Fundamento de la opinión de cumplimiento con salvedades", las actividades desarrolladas por los Ayuntamientos de Lebrija y de Rota en el ámbito de la gestión de los recursos humanos resultan conformes con el marco normativo aplicable.

4.5. Otras cuestiones significativas que no afectan a la opinión

156 Como parte de la fiscalización realizada se recogen en este apartado del informe una serie observaciones y hallazgos que, sin afectar a la opinión expresada para cada uno de los ayuntamientos, resultarán de interés a los destinatarios y usuarios del presente informe.

[24] Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía nº 691/2018 de 18 de junio

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 43 de 97

4.5.1. Registro de la jornada laboral: control de presencia y acceso

157 Los Ayuntamientos de Lebrija y Puerto Real disponen de sistemas automatizados de registro de la jornada en determinadas áreas y/o dependencias municipales; en cambio, en aquéllas en las que todavía no se han implantado estos sistemas el control se realiza por los jefes de servicio.

El Ayuntamiento de Rincón de la Victoria, por su parte, también contaba con un control de presencia automatizado, aplicable a todos los centros dependientes. Sin embargo, durante dicho periodo este sistema estuvo fuera de servicio, por avería, en dos centros en los que fueron las jefaturas de las áreas respectivas las que realizaron de forma manual los controles de presencia.

El Ayuntamiento de Rota, por su parte, no dispone de un sistema automatizado de registro de jornada, correspondiendo ese control a los jefes de servicio que lo efectúan sin dejar constancia formal del mismo.[25]

4.5.2. Procedimiento de elaboración de nóminas

158 Ninguno de los ayuntamientos examinados dispone de normas escritas que regulen el procedimiento de confección de nóminas.

159 En los ayuntamientos analizados el devengo de los nuevos trienios que corresponden a los funcionarios o de la mayor antigüedad del personal laboral, se realiza automáticamente por la aplicación de nóminas sin que se acompañe de una resolución de reconocimiento expedida por el órgano competente.

160 En los ayuntamientos de Rota y Puerto Real el proceso de elaboración de nóminas resulta dificultoso y complejo, por la gran cantidad de códigos retributivos que se manejan, alcanzando los 45 y los 88 conceptos, respectivamente.

4.5.3. Acuerdos reguladores de las condiciones de trabajo del personal funcionario y convenios colectivos aplicables al personal laboral

161 En el Ayuntamiento de Puerto Real, el acuerdo regulador de condiciones de trabajo del personal funcionario y el convenio colectivo del personal laboral datan de 1996; con posterioridad se han ido adoptando gran número de acuerdos que, con un alcance parcial (bien por materia o colectivos de empleados) han modificado, ampliado y otras veces completado la regulación de las condiciones de trabajos recogidas en los acuerdos originarios.

Esta profusión de normas en la que no queda claro cuál es el régimen de derogaciones que se ha seguido, además de comportar un alto grado de dispersión, causa inseguridad en la determinación de cuáles son las condiciones de trabajo que se encuentran vigentes en cada momento.

4.5.4. Presupuestación del complemento específico, productividad y gratificaciones

162 Los créditos que se destinan en el presupuesto al complemento específico, a la productividad y a las gratificaciones han de respetar los límites establecidos en el artículo 7º del RD 861/1986.

[25] Punto modificado por la alegación presentada.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 44 de 97

En el cuadro nº 10 se muestra cual ha sido el proceso de asignación de créditos definitivos a dichos conceptos, recogiéndose el exceso o defecto que esa dotación supone respecto de los límites establecidos en la ley.

Ayuntamiento de Lebrija	**Base cálculo(€)**	**%**	**Cantidad máxima(€)**	**Cantidad destinada(€)**	**Diferencia(€)**
Complemento específico	1.733.221,79	75	1.299.916,34	922.434,61	-377.481,73
Productividad	1.733.221,79	30	519.966,54	581.960,25	61.993,71
Gratificaciones	1.733.221,79	10	173.322,18	228.826,93	55.504,75
Ayuntamiento de Puerto Real	**Base cálculo**	**%**	**Cantidad máxima**	**Cantidad destinada**	**Diferencia**
Complemento específico	2.394.962,00	75	1.796.221,50	1.034.323,00	-761.898,50
Productividad	2.394.962,00	30	718.488,60	626.578,00	-91.910,60
Gratificaciones	2.394.962,00	10	239.496,20	734.061,00	494.564,80
Ayuntamiento de Rincón de la Victoria	**Base cálculo**	**%**	**Cantidad máxima**	**Cantidad destinada**	**Diferencia**
Complemento específico	2.653.650,00	75	1.990.237,50	2.540.650,00	550.412,50
Productividad	2.653.650,00	30	796.095,00	-	-796.095,00
Gratificaciones	2.653.650,00	10	265.365,00	113.000,00	-152.365,00
Ayuntamiento de Rota	**Base cálculo**	**%**	**Cantidad máxima**	**Cantidad destinada**	**Diferencia**
Complemento específico	3.397.317,61	75	2.547.988,21	2.073.830,70	-474.157,51
Productividad	3.397.317,61	30	1.019.195,28	1.114.840,78	95.645,50
Gratificaciones	3.397.317,61	10	339.731,76	208.646,13	-131.085,63

Fuente: elaborado por la CCA **Cuadro nº 10**

El cuadro nº 11 muestra en términos porcentuales el exceso de dotación presupuestaria que tienen los créditos definitivos de estos conceptos retributivos, respecto a los límites previstos en el mencionado artículo.

Ayuntamiento	**Complemento Específico (máx. 75%)**	**Productividad (máx. 30%)**	**Gratificaciones (máx. 10%)**
Lebrija	-	11,92%	32,02%
Puerto Real	-	-	206,50%
Rincón de la Victoria	27,66%	-	-
Rota	-	9,38%	-

Fuente: elaborado por la CCA **Cuadro nº 11**

4.5.5. Retribuciones

A) Trienios

Ayuntamiento de Rota

163 [26]

[26] Punto eliminado por la alegación presentada.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 45 de 97

164 El convenio colectivo del personal laboral de este Ayuntamiento condiciona el reconocimiento de la antigüedad a la previa petición de los interesados y a las disponibilidades presupuestarias del ejercicio, lo que ha motivado que el personal laboral indefinido y los temporales no percibieran importe alguno por tal concepto, en 2018.

B) Complemento de destino

Ayuntamiento de Puerto Real

165 Entre los resultados de la prueba de nóminas se destaca la situación de cinco empleados, por percibir un complemento de destino de mayor importe que el fijado por la Ley 6/2018 de PGE para los niveles que tienen reconocidos.

C) Justificación de retribuciones de carácter variable, indemnizaciones por razón del servicio, gastos por asistencia efectiva a órganos de representación y otros conceptos

Ayuntamiento de Lebrija

166 El jefe de la policía local percibió en 2018, en concepto de gratificaciones, un total de 6.233,02 €, sin que en los partes de variaciones aparezca justificada la excepcionalidad que deberían tener tales abonos, pues el Reglamento de funcionarios vigente en el periodo 2017/2020 señala que *"la percepción de este concepto retributivo resultará incompatible con la ocupación de puestos que impliquen el ejercicio de funciones de jefatura o dirección"*.

167 Entre la documentación justificativa de las gratificaciones que se abonan en febrero y diciembre de 2018, a miembros del servicio de policía local por refuerzos y localizaciones activadas, y a una operaria por el servicio de guardia de mantenimiento, no se aporta la autorización previa de los servicios en la que, según el citado reglamento, deberían reflejarse las causas y el número de personas que vayan a realizarlo, ni se detallan los días en que fueron prestados.

Ayuntamiento de Puerto Real

168 Como documentación justificativa de los servicios extraordinarios y de determinados pluses, tales como conducción, domingos y festivos, festivos especiales, nocturnidad, guardias en expectativa o disponibilidad, se aportan unos cuadrantes firmados por el responsable del área con el visto bueno del teniente alcalde, en los que figuran por empleados el número de tales servicios y el importe correspondiente.

169 En los partes de variaciones de las nóminas de febrero y de diciembre de 2018, no consta información del plus de turnicidad que se abonó a un empleado de la muestra; y respecto de otros dos que también lo percibieron, el importe que figura por tal concepto en dichos partes era cero euros.

Tampoco consta en los partes de variaciones de las nóminas referenciados, la documentación justificativa de las ayudas médico-sanitarias que se abonan.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 46 de 97

Ayuntamiento de Rincón de la Victoria

170 En los partes de variaciones de nóminas de febrero y diciembre de 2018, no consta información relativa al abono del concepto denominado "sustituciones" que se realiza a tres empleados de la muestra.

171 En la documentación justificativa de dos expedientes de indemnizaciones por razón del servicio se destacan las siguientes debilidades:

En el primero, relativo a un gasto de desplazamiento, no consta la solicitud de la comisión y solo se aporta un papel manuscrito, en el que figura el nombre de una persona, sin firmar, donde se recogen unos kilómetros.

En el segundo, que trata de la indemnización de un gasto por desplazamiento de un cargo electo a una feria internacional de turismo, no hay constancia de la documentación previa al viaje (memoria, solicitud) en el que queden expresados los motivos y su duración, tampoco se aportan las facturas justificativas del gasto, sino solo el documento contable.

Ayuntamiento de Rota

172 Ocho de veinticuatro comisiones de servicio analizadas no están firmadas por el interesado; tampoco consta la firma del delegado de Área autorizándola.

Todas las liquidaciones de las comisiones de servicio analizadas se encuentran sin firmar por el Alcalde y el interventor.

173 La regulación de los gastos por asistencia a órganos de gobierno que figura en las BEP se basa en las siguientes premisas:

-En función del tipo de órgano de que se trate: Pleno, Junta de Gobierno y otros (Comisión Informativa y Especial de Cuentas, Junta de Portavoces, Mesas de Contratación y Consejos Sectoriales), se fija un importe por cada sesión.

- Su abono, considerado como entrega a cuenta y con el carácter de máximo a percibir, se realiza mediante cantidades mensuales, iguales a la dozava parte del importe total anual que les correspondería por la concurrencia a un número predeterminado de sesiones.

- En el caso de que a la finalización del ejercicio no se hubiese concurrido al número de sesiones suficientes para alcanzar el importe total percibido a cuenta, se deberían reintegrar las cantidades que correspondan.

174 El examen que se ha realizado de la liquidación de tales gastos, a partir de la documentación facilitada por la Secretaría General de la corporación, ha puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 47 de 97

- Al finalizar el ejercicio 2018 no se había producido la regularización de las diferencias habidas entre las cantidades abonadas a cuenta y las que se debieron percibir, en función del número de asistencias efectivas a dichos órganos; tampoco se había producido la regularización de los años anteriores de la legislatura.

- En cinco de los dieciséis casos analizados se observa el abono de un mayor importe (10.007,52 €) del que se deduce de las asistencias efectivas, que supone el 5% del total de obligaciones reconocidas por tal concepto en el ejercicio fiscalizado.

175 Con posterioridad a la visita efectuada por el equipo de fiscalización se ha abierto un expediente informativo relativo a la liquidación de tales gastos durante la legislatura 2015-2019, para lo cual se ha mandado recabar información a distintas delegaciones a fin de que la Secretaría de la corporación pueda certificar las reuniones producidas, pues se ha considerado que la información disponible hasta ese momento no era completa.

4.5.6. RPT y Plantilla Presupuestaria[27]

176 La RPT, de acuerdo con los artículos 74 del TREBEP y 15 de la LMRFP 30/1984, debe recoger información sobre los siguientes extremos[28]: 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 , las retribuciones complementarias y los requisitos exigidos para su desempeño (titulación , formación específica requerida o cualquier otra condición particular que se considere relevante).

En el cuadro nº 12 aparece marcada el tipo de información que no figura en los documentos facilitados por los ayuntamientos con la consideración de RPT.

Ayuntamiento	Sistemas de provisión	Retribuc. Complementa.	Requisitos para el desempeño del puesto		
			Titulación académica	Formación específica	Otras condiciones particulares
Lebrija	X	X	X	X	X
Puerto Real			X	X	X
Rota			X	X	X

Fuente: elaborado por la CCA **Cuadro nº 12**

Ayuntamiento de Puerto Real

177 Este Ayuntamiento cuenta con un presupuesto prorrogado desde 2014; razón por la cual su plantilla presupuestaria se encuentra desactualizada pues, a excepción de dos modificaciones producidas en 2015, coincide con la aprobada en aquél ejercicio.

[27] La LBRL, en su artículo 90, establece que "*corresponde a cada Corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual*".
[28] Arts. 74 del TREBEP/2015 y 15 de la LMRFP 30/1984.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 48 de 97

El mantenimiento de la situación de prórroga presupuestaria, unida a la exigencia prevista en el plan de ajuste de una tasa de reposición cero, suponen un impedimento para la gestión de los recursos humanos de esta entidad, pues las vacantes que se han ido produciendo y no han podido ser repuestas han determinado la aparición de déficit de la plantilla en determinados servicios.

4.5.7. Reparos de la Intervención

178 En los Ayuntamientos de Lebrija y Rincón de la Victoria, en los que las plazas de intervención están ocupadas accidentalmente, no se realizaron reparos en materia de personal en el ejercicio 2018.

179 En el Ayuntamiento de Puerto Real, según los datos obtenidos de la Plataforma de Rendición Telemática del tribunal de Cuentas y los OCEx, figuran dieciocho reparos por haberse adoptado acuerdos contrarios a los mismos, en virtud de lo previsto en el artículo 218.3 del TRLHL.

En el cuadro nº 13 se ofrece información de las materias e importe de los reparos formulados por la intervención municipal en materia de personal.

Nº	MATERIA REPARO	IMPORTE(€)
13	Nóminas	10.026.622,46
1	Indemnizaciones por razón del servicio	797,42
4	Contratación de personal	222.492,47
		10.249.912,35

Fuente: elaborado por la CCA **Cuadro nº 13**

180 Cumpliendo con el art. 218.3 TRLHL, la intervención del Ayuntamiento de Rota ha remitido a la Plataforma de Rendición Telemática de Cuentas del Tribunal de Cuentas y de los OCEXs la información relativa a treinta y seis de los treinta y siete reparos formulados en materia de personal, coincidentes con aquellos sobre los que se adoptaron acuerdos y resoluciones contrarios a los mismos.

En el cuadro nº 14 se ofrece información de las materias e importes de los reparos formulados por la intervención en materia de personal.

Nº	MATERIA REPARO	IMPORTE(€)
12	Nóminas	1.163.422,89
25	Contratación de personal	563.563,64
		1.726.986,53

Fuente: elaborado por la CCA **Cuadro nº 14**

4.5.8. Posición de las entidades en relación con la Seguridad Social y Agencia Tributaria

181 El Ayuntamiento de Puerto Real a finales del ejercicio 2018, mantenía una deuda en materia de personal con la TGSS por importe de 14.673.045,10 €; y otra con la Agencia Tributaria por 2.011.296,79 €. Ambas deudas han sido objeto de un convenio en virtud del cual se ha procedido al fraccionamiento de su pago.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 49 de 97

182 El Ayuntamiento de Rota a finales del ejercicio 2018, mantenía una deuda con la TGSS por importe de 1.867.993,2 €, que ha sido objeto de un convenio de fraccionamiento del pago.

5. RECOMENDACIONES

La Cámara de Cuentas de Andalucía recomienda la adopción de las medidas expuestas en este epígrafe, orientadas a la mejora de la gestión de los fondos públicos y del área analizada. La implantación de estas recomendaciones podrá ser objeto de revisión en futuros informes de fiscalización que tengan como objetivo el seguimiento específico de este informe o de las recomendaciones en él recogidas.

En aplicación de la "Guía práctica para la elaboración de recomendaciones", realizada por la Cámara de Cuentas de Andalucía, se atribuye a cada recomendación una prioridad alta o media, en función de si se trata de una debilidad material o una deficiencia significativa.

En el caso de una prioridad alta, se requiere atención urgente de la entidad para implantar los controles o procedimientos que mitiguen los riesgos identificados en forma de conclusiones. Para una prioridad media, la corporación deberá establecer un plan de acción concreto para resolver la deficiencia observada en un plazo razonable. Al final de cada recomendación se concreta la prioridad asignada.

183 Incrementar en el Ayuntamiento de Lebrija el número y grado de cualificación de los empleados adscritos al servicio de RR.HH., con la finalidad de atender eficazmente las tareas que deben desarrollarse en este ámbito de la gestión. **(§ 8) (alta)**

184 Reordenar en los Ayuntamientos de Puerto Real y de Rota las retribuciones complementarias que perciben sus empleados, lo que comportaría la integración en el complemento específico de todos aquellos pluses que están relacionados con factores o circunstancias vinculadas objetivamente al desempeño de los puestos.

Esta iniciativa determinará una reducción drástica de la gran cantidad de conceptos retributivos que manejan, lo que a su vez reportará ventajas que se relacionan con la simplificación del proceso de elaboración de nóminas, la eliminación de riesgos de introducción de datos, la mayor transparencia de las retribuciones y un mejor control de las mismas por la intervención. **(§ 160) (alta)**

185 Implantación en el Ayuntamiento de Rota de un sistema automatizado de registro de la jornada, con el propósito de controlar adecuadamente el cumplimiento de la misma y de los servicios extraordinarios que se presten.

El resto de ayuntamientos debería extender la aplicación de los mecanismos automatizados de control de la jornada a todas las dependencias o áreas municipales. **(§ 157) (media)**

186 Elaboración por parte de todos los ayuntamientos de resoluciones de reconocimiento de los nuevos trienios que se devenguen por el personal funcionario o de la mayor antigüedad que corresponda al personal laboral. **(§ 159) (alta)**

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 50 de 97

187 Introducción de un mayor grado de detalle de información que justifica el abono de los servicios extraordinarios en los ayuntamientos de Lebrija, Puerto Real y Rincón de la Victoria. **(§ 166, 167, 168,169 y 170) (media)**

188 Introducción de mejoras en el procedimiento establecido para el abono de las indemnizaciones por razón del servicio en los ayuntamientos de Rota y Rincón de la Victoria. **(§ 171 y 172) (media)**

El Ayuntamiento de Rincón de la Victoria debe tener presente que el procedimiento debiera comprender una fase de solicitud, otra de autorización y, por último, de liquidación del gasto, donde queden recogidos todos los extremos de la comisión de servicios (lugar, motivo y justificación de cada uno de los gastos en los que se ha incurrido).

189 Impulsar un proceso de negociación colectiva en el Ayuntamiento de Puerto Real que desemboque en unos acuerdos que recojan, actualizadas, todas las condiciones de trabajo de su personal funcionario y laboral, evitándose con ello el alto grado de dispersión normativa existente en estos momentos. **(§ 161) (alta)**

6. APÉNDICES

A1. En este apartado del informe se ofrece una visión conjunta de determinados aspectos que se relacionan con la configuración de las plantillas, con el gasto y con algunos elementos retributivos que se consideran relevantes para entender mejor la situación que ocupa cada uno de los ayuntamientos en la materia que ha sido objeto de análisis.

A2. En el cuadro nº 15 se muestra la información, tal como ha sido suministrada por los ayuntamientos, del número de empleados a 31 de diciembre de 2018, clasificados de acuerdo con el TREBEP.

Ayuntamiento	FUNCIONARIOS			LABORALES				PERSONAL EVENTUAL	TOTAL EMPLEADOS
	Func. carrera	Func. interinos	Total	Lab. Fijo	Lab. Indefinido	Lab. temporal	Total		
Lebrija	94	5	99	64	43	54	161	3	263
Puerto Real	131	1	132	129	23	42	194	0	326
Rincón de la Victoria	127	0	127	4	92	84	180	0	307
Rota	131	17	148	22	148	79	249	6	403

Fuente: elaborado por la CCA **Cuadro nº 15**

A3. En el cuadro nº 16 se ofrece información de la naturaleza que tienen las relaciones laborales, de acuerdo con los datos recogidos en las plantillas presupuestarias de cada uno de los ayuntamientos examinados.

Ayuntamiento	Funcionarios	Laborales	Eventuales
Lebrija	57%	42%	1%
Puerto Real	41%	59%	0%
Rincón de la Victoria	55%	45%	0%
Rota	78%	22%	2%

Fuente: elaborado por la CCA **Cuadro nº 16**

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 51 de 97

A4. En el cuadro nº 17 se muestra información del grado de cualificación de las plantillas, mediante la clasificación por grupos o categorías profesionales.

Ayuntamiento	GRUPO A1/5	GRUPO A2/4	GRUPO C1/3	GRUPO C2/2	GRUPO E/AP
Lebrija	6,94%	15,61%	45,66%	23,12%	8,67%
Puerto Real	9,15%	9,86%	33,10%	31,69%	16,20%
Rincón de la Victoria	7,93%	8,81%	33,04%	38,33%	11,89%
Rota	5,76%	11,52%	36,21%	34,98%	11,52%

Fuente: elaborado por la CCA **Cuadro nº 17**

A5. En el cuadro nº 18 se recogen cuatro indicadores: dos de los cuales ponen en relación la dotación de medios personales con la población y con la extensión del término municipal, pues ambas variables se consideran significativas para el coste y las condiciones de prestación de los distintos servicios municipales.

Los otros dos indicadores, que tienen carácter económico, ponen en relación el gasto en recursos humanos con el gasto total de cada entidad y con los habitantes de estos municipios.

Ayuntamiento	Plantilla/ 1.000 habitantes	Plantilla/ Km²	% Gasto personal/Gasto total Ayto.	Gasto Personal/ habitantes (€)
Lebrija	9,59	0,70	47,12%	396,71
Puerto Real	7,83	1,66	39,38%	340,77
Rincón de la Victoria	6,66	10,79	27,32%	277,20
Rota	13,97	4,79	46,09%	625,04

Fuente: elaborado por la CCA **Cuadro nº 18**

En el Ayuntamiento de Lebrija se ha tenido en cuenta para calcular el gasto en recursos humanos tanto el recogido en el capítulo 1 como en el 6 del Presupuesto, relativo al programa de fomento del empleo agrario.

A6. Las corporaciones locales tienen margen de actuación en la determinación de las retribuciones complementarias fijas: en el complemento de destino, mediante la asignación de los niveles que realiza el pleno a cada puesto en función de los factores previstos en el artículo 3 del RD 861/1986; y en el complemento específico, a través de la valoración de puestos de trabajo que tome en consideración los factores recogidos en el artículo 4 de esa misma norma.

A7. En el cuadro nº 19 se muestran los niveles que cada corporación ha asignado a una muestra representativa de puestos de trabajo, el importe anual que en concepto de complemento de destino aparece fijado en la LGPE 6/2018; así como las diferencias que surgen entre el mayor y el menor nivel que se atribuye a cada uno de ellos, junto con la repercusión económica que esa diferencia comporta.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 52 de 97

Puestos de trabajo		Lebrija	Puerto Real	Rincón de la Victoria	Rota	Diferencia entre > y <
Secretario	Nivel	28	30	30	30	2
	Importe C.D.	864,01 €	1.005,52 €	1.005,52 €	1.005,52 €	141,51 €
Interventor	Nivel	28	30	30	30	2
	Importe C.D.	864,01 €	1.005,52 €	1.005,52 €	1.005,52 €	141,51 €
Tesorero	Nivel	28	30	30	30	2
	Importe C.D.	864,01 €	1.005,52 €	1.005,52 €	1.005,52 €	141,51 €
Subinspector	Nivel	24	22	23	23	2
	Importe C.D.	605,05 €	529,21 €	567,15 €	567,15 €	75,84 €
Oficial policía	Nivel	20	20	18	22	4
	Importe C.D.	456,41 €	456,41 €	409,78 €	529,21 €	119,43 €
Policía Local	Nivel	18	18	16	20	4
	Importe C.D.	409,78 €	409,78 €	363,22 €	456,41 €	93,19 €
TAG	Nivel	24	26	25	27	3
	Importe C.D.	605,05 €	724,73 €	642,99 €	826,06 €	221,01 €
Admvo Admón. General	Nivel	22	18	22	22	4
	Importe C.D.	529,21 €	409,76 €	529,21 €	529,21 €	119,45 €
Aux. Admón. general	Nivel	16	18	16	18	2
	Importe C.D.	363,23 €	409,76 €	363,23 €	409,78 €	46,55 €

Fuente: elaborado por la CCA **Cuadro nº 19**

A8. El cuadro nº 20 recoge el complemento específico asignado a esa misma muestra de puestos, así como la diferencia económica que se pone de manifiesto entre el mayor y el menor importe del mismo:

Puestos de trabajo	Lebrija	Puerto Real	Rincón de la Victoria	Rota	Diferencia entre > y <
Secretario	2.025,90 €	1.269,32 €	6.871,61 €	2.068,63 €	5.602,29 €
Interventor	2.025,90 €	1.269,32 €	6.871,60 €	1.975,51 €	5.602,28 €
Tesorero	999,16 €	1.291,32 €	3.411,67 €	1.882,48 €	2.412,51 €
Subinspector	743,12 €	786,92 €	2.228,73 €	1.108,02 €	1.485,61 €
Oficial policía	882,21 €	786,92 €	1.877,65 €	1.010,24 €	1.090,73 €
Policía Local	907,36 €	676,39 €	1.578,42 €	877,13 €	902,02 €
TAG	697,90 €	917,41 €	2.216,66 €	1.179,62 €	1.518,76 €
Admvo Admón. General	484,52 €	453,01 €	1.847,20 €	559,30 €	1.394,19 €
Aux. Admón. general	384,10 €	453,01 €	1.015,98 €	501,62 €	631,88 €

Fuente: elaborado por la CCA **Cuadro nº 20**

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 53 de 97

7. ANEXOS

7.1. Anexo 1. Incidencias

Incidencias	Lebrija	Puerto Real	Rincón de la Victoria	Rota
Tipología empleados públicos	x	x	x	x
Complemento específico y destino	x	x	x	x
Productividad	x	x		x
Retribución de trabajos de superior categoría y nombramientos accidentales	x		x	x
Otros conceptos retributivos	x	x	x	
Personal contratado con cargo a subvenciones	x	x	x	x
Personal de ayuda a domicilio	x			
Premio a la jubilación anticipada y ordinaria		x	x	
Premio a la permanencia			x	
Régimen de permisos	x	x	x	x
Contratación temporal: bolsa de empleo				x
Contratación temporal: SAE	x	x	x	
Contratación temporal: contratación directa		x		
Instrumentos de Ordenación: (RPT)	x	x	x	x
Presupuestación del C.E , productividad y gratificaciones	x	x	x	x
Justificación de retribuciones de carácter variable; indemnizaciones por razón del servicio y gastos asistencia a órganos	x	x	x	x

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 54 de 97

7.2. Anexo 2. Información presupuestaria del Capítulo 1 Presupuesto de Gastos

ARTÍCULO	Estructura Presupuesto (Créditos definitivos/Cap. 1)			
	LEBRIJA	PUERTO REAL	RINCÓN DE LA VICTORIA	ROTA
10. Órganos de gobierno y personal directivo	1,78%	1,41%	2,49%	1,09%
11. Personal eventual	0,50%	0,44%	0,00%	0,82%
12. Personal funcionario	24,31%	29,27%	36,17%	31,37%
13. Personal laboral	37,23%	32,17%	37,09%	22,80%
14. Otro personal	4,43%	2,91%	0,00%	10,30%
15. Incentivos al rendimiento	7,32%	9,13%	0,86%	7,08%
16. Cuotas, prestaciones y gastos Soc. a cargo del empleador	24,43%	24,67%	23,40%	26,54%
	100,00%	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**

ARTÍCULO	Grado de ejecución Presupuesto (O.R.N / Créditos definitivos)			
	LEBRIJA	PUERTO REAL	RINCÓN DE LA VICTORIA	ROTA
10. Órganos de gobierno y personal directivo	107,48%	116,61%	116,20%	99,83%
11. Personal eventual	119,01%	1,74%	-	100,81%
12. Personal funcionario	97,11%	90,36%	95,19%	101,22%
13. Personal laboral	104,41%	98,51%	99,26%	83,32%
14. Otro personal	52,60%	56,62%	-	102,26%
15. Incentivos al rendimiento	101,28%	124,26%	225,23%	108,58%
16. Cuotas, prestaciones y gastos Soc. a cargo del empleador	91,16%	91,08%	90,56%	96,55%
	97,00%	**95,25%**	**97,26%**	**96,51%**

ARTÍCULO	Grado de cumplimiento (Pagos líquidos/O.R.N)			
	LEBRIJA	PUERTO REAL	RINCÓN DE LA VICTORIA	ROTA
10. Órganos de gobierno y personal directivo	100,00%	100,00%	99,42%	100,00%
11. Personal eventual	100,00%	100,00%	-	100,00%
12. Personal funcionario	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
13. Personal laboral	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
14. Otro personal	100,00%	100,00%	-	100,00%
15. Incentivos al rendimiento	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
16. Cuotas, prestaciones y gastos Soc. a cargo del empleador	100,00%	100,00%	91,60%	98,36%
	100,00%	**100,00%**	**98,15%**	**99,56%**

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 55 de 97

7.3. Anexo 3. Información presupuestaria del Art.23 Presupuesto de Gastos

ARTÍCULO 23	OBLIGACIONES RECONOCIDAS			
	LEBRIJA	PUERTO REAL	RINCÓN DE LA VICTORIA	ROTA
230. Dietas	36.067,60	45.795,09	6.885,23	2.543,34
230.00 De los miembros de los órganos de gobierno	2.270,42	45.043,97	-	1.122,84
230.10 Dietas del personal directivo	7.302,63	-	-	-
230. 20 del personal no directivo	26.494,55	751,12	-	1.420,50
231. Locomoción	-	4.849,41	4.165,73	9.591,57
231.00 De los miembros de los órganos de gobierno	-	1.888,03	-	1.853,72
231. 20 del personal no directivo	-	2.961,38	-	7.737,85
233. Otras indemnizaciones	194.129,54	-	3.610,10	221.465,34
23300 Otras indemnizaciones	11.942,79	-	-	19.561,07
23302 Indemnizaciones asistencias órganos colegiados	113.923,80	-	-	201.904,27
23303 Otras indemnizaciones. Reintegro de subvenciones	68.262,95	-	-	-
TOTAL ART. 23	**230.197,14**	**50.644,50**	**14.661,06**	**233.600,25**

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 56 de 97

7.4. Anexo 4. Marco Normativo

General

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).

- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

- Ley 5/2010 de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

- 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).

- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

- 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.

- Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

- Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local.

- Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.

- Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Personal

- Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para La Reforma de la Función Pública.

- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 57 de 97

- 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.

-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.

- Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

- Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de funcionarios de Administración Local.

- Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

- Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local.

- Decreto-Ley 1/2012 , de 19 de junio, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la JA.

- Real Decreto 2001/1983, de 28 de julio, sobre regulación de la jornada de trabajo, jornadas especiales y descansos

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 58 de 97

8. ALEGACIONES PRESENTADAS Y TRATAMIENTO DE LAS MISMAS EN LOS SUPUESTOS QUE NO HAYAN SIDO ADMTIDAS O SE ADMITAN PARCIALMENTE

EL AYUNTAMIENTO DE PUERTO REAL NO HA PRESENTADO ALEGACIONES

CUADRO ESTADÍSTICO DE ALEGACIONES DEL AYUNTAMIENTO DE LEBRIJA

Nº Alegación	Materia	Admitida	Parcialmente admitida	NO ADMITIDAS			
				Justificación	Evidencia, falta documentación, etc.	Aceptación del hecho /Adopción de medidas	
Alegación nº 1	Personal					X	
TOTALES						**1**	**1**

CUADRO ESTADÍSTICO DE ALEGACIONES DEL AYUNTAMIENTO DE RINCÓN DE LA VICTORIA

Nº Alegación	Materia	Admitida	Parcialmente admitida	NO ADMITIDAS			
				Justificación	Evidencia, falta documentación, etc.	Aceptación del hecho /Adopción de medidas	
Alegación nº 1	Personal			X			
Alegación nº 2	Personal				X		
Alegación nº 3	Personal	X					
Alegación nº 4	Personal			X			
Alegación nº 5	Personal			X			
Alegación nº 6	Personal			X			
Alegación nº 7	Personal			X			
Alegación nº 8	Personal					X	
TOTALES		**1**		**5**	**1**	**1**	**8**

CUADRO ESTADÍSTICO DE ALEGACIONES DEL AYUNTAMIENTO DE ROTA

Nº Alegación	Materia	Admitida	Parcialmente admitida	NO ADMITIDAS			
				Justificación	Evidencia, falta documentación, etc.	Aceptación del hecho /Adopción de medidas	
Alegación nº 1	Personal					X	
Alegación nº 2	Personal		X				
Alegación nº 3	Personal					X	
Alegación nº 4	Personal					X	
Alegación nº 5	Personal					X	
Alegación nº 6	Personal					X	
Alegación nº 7	Personal					X	
Alegación nº 8	Personal					X	
Alegación nº 9	Personal					X	
Alegación nº 10	Personal					X	
Alegación nº 11	Personal	X					
Alegación nº 12	Personal					X	
Alegación nº 13	Personal					X	
TOTALES		**1**	**1**			**11**	**13**

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 59 de 97

AYUNTAMIENTO DE LEBRIJA

ALEGACIÓN Nº 1, A LOS PUNTOS 132 AL 135- PERSONAL DE SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO. ALEGACIÓN NO ADMITIDA

En cuanto a la afirmación de "que la prestación del servicios de auxiliares de apoyo al dependiente forma parte de los servicios de los Ayuntamientos en el ejercicio de sus competencias prestan con carácter permanente, es decir, forma parte de su actividad ordinaria y estable, pues deriva de la obligación de atender a los dependientes empadronados en el municipio".

Manifestar que el ámbito competencial obligatorio de la administración local viene establecido en el artículo 25 de la Ley 7/1985 de 2 de Abril Reguladora de Bases de Régimen Local.

En materia de prestación del servicio de apoyo al dependiente, conforme a la normativa Autonómica Ley 39/2006 de 14 de Diciembre de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, el servicio de Ayuda a Domicilio cuyo ámbito se define en el artículo 23 se incluye dentro del catálogo de servicios sociales. Respecto a la financiación el artículo 32 del citado texto legal, garantiza que el sistema en general será financiado suficientemente para que las administraciones publicas competentes puedan cumplir con las obligaciones que les corresponden, están son el Estado y las Comunidades Autónomas.

En Andalucía se dicta el decreto 168/2007 de 12 de Junio por el que se regula el reconocimiento de la situación de dependencia las entidades locales participan en el procedimiento, aunque la resolución de la misma corresponde a la Comunidad Autónoma.

En este marco normativa en Julio de 2017 se firma convenio de colaboración entre la agencia de servicios sociales dependencia de Andalucía y el Ayuntamiento de Lebrija, en este caso para las personas reconocidas en el grado I en su apartado 6 se indica que la orden de 22 de Marzo de 2017 ya establece el marco de colaboración con las corporaciones locales para prestación de los servicio de autonomía personal.

La gestión del servicio de ayuda a domicilio, se articula a través de Convenios de colaboración suscritos con la Administración autonómica en cuanto a su financiación, sujeto a variables como la resolución aprobatoria del Programa Individual de Atención, y por sus características el número de usuarios cambia y por tanto las necesidades de personal, en los que se dá la posibilidad de prestar el servicio directamente o indirectamente.

En este sentido la Orden de 28 de junio de 2017, por la que se modifica la Orden de 15 de noviembre de 2007, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía establece:

"1. El Servicio de Ayuda a Domicilio prestado a las personas que lo tengan prescrito en la resolución aprobatoria del Programa Individua de Atención se financiará con olas aportaciones de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como con las aportaciones de las personas usuarias del servicio.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 60 de 97

Para garantizar la prestación del mismo, la Consejería competente en materia de servicios sociales suscribirá convenios de colaboración con los Ayuntamientos de municipios con población superior a veinte mil habitantes y las Diputaciones Provinciales, conforme al modelo previsto. Mediante estos convenios, las Corporaciones Locales se comprometen a la prestación del servicio en su ámbito territorial y la citada Consejería a realizar las transferencias correspondientes a la aportación de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con cargo a la disponibilidad presupuestaria de cada ejercicio.

La cuantía que corresponda a cada Corporación Local se calculará a mes vencido, en función del número de horas efectivamente prestadas, el coste o costes/hora del servicio y la aportación realizada por las personas usuarias."

Es un servicio que depende para su desarrollo de la financiación del Estado y de la Junta de Andalucía a través de convenios de colaboración, en base a lo que el Ayuntamiento asume como contrapartida el compromiso de prestar el servicio en su ámbito territorial, Esto no conlleva que el Ayuntamiento debe asumirlo como personal propio, con esa dependencia financiera sería totalmente inviable, al ser un problema de asignación de recursos cuya solución debe plantearse en otro ámbito y sin tener que comprometer la atención de otros servicios a la ciudadanía. En el último ejercicio los ingresos procedente de la Consejería de Servicios Sociales y Dependencia ascendieron 2.284.642,24 euros, reconociéndose en el Capítulo IV de ingresos "Transferencias Corrientes".

De igual forma, la limitada financiación puede conllevar al incumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ya que el artículo 32 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, prevé que el Sistema en general será financiado suficientemente para que las Administraciones públicas competentes puedan cumplir con las obligaciones que le correspondan, correspondiendo la financiación al Estado y a las Comunidades Autónomas, incumpliéndose también lo previsto en esta última ley citada.

Respecto de la aplicación o exclusión del convenio en sentencia 247/2020 del Juzgado de lo Social n.º 7 de Sevilla, sobre despido interpuesto por una trabajadora del servicio de ayuda a domicilio respecto a la fijación delos salarios de tramitación plantea:

"El Tribunal Supremo ha señalado en más de una ocasión que las normas reguladoras de un determinado programa de empleo no constituyen propiamente fuentes del derecho de una relación laboral. Los Ayuntamientos, aunque contraten en el marco de una normativa que tenía por objeto promover el empleo joven, deben recurrir a alguna de los modalidades contractuales establecidas en el ET, y las subvenciones únicamente constituyen una ayuda económica para incumplir con la normativa laboral en materia de retribuciones (SSTS 6 de mayo de 2019, recursos 445/2017, 608/2018 de 7 de noviembre de 2019, recurso 1914/2017, entre otras).

Sin embargo, ello no quiere decir que necesariamente la relación laboral concertado en base a un programa de empleo deba entrar en el ámbito de aplicación del convenio colectivo propio de la entidad empleadora, en el caso que nos ocupa, hay una exclusión expresa de estos contratos en el artículo primero del convenio y, a fin de evitar un vacío normativo ciertamente indispensable, el propio contrato de trabajo establece la remisión a lo dispuesto en el convenio colectivo sectorial correspondiente a la activad realizada.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 61 de 97

A juicio de quien dicta esta resolución, puede considerase legítimo que los agentes sociales que negociaron el contenido del convenio colectivo de Ayuntamiento de Lebrija pactaron esta exclusión. En particular hacemos nuestros los argumentos de la Sentencia de TSJ de Extremadura de 7 de abril de 2000, recurso 175/2000, con cita de la Sentencia del TSJ del País Vasco de 22 de febrero de 1993 y Sentencia del TSJ de Andalucía, sede de Málaga, de 21 de febrero de 1.997, que señala:

"1º El art. 37 CE garantiza, como es sabido, el derecho a la negociación colectiva entre los representantes de los trabajadores y los empresario, otorgando fuerza vinculante al fruto de dicha negociación. En su desarrollo normativo operado básicamente por el Tit.III ET, art.82 de este Cuerpo Legal define el convenio colectivo estatutario como el resultado de la negociación desarrollada por los representantes de los trabajadores y empresarios libremente adoptado por ellos en virtud de su autonomía colectiva (núm. 1), en virtud del cual y en su ámbito correspondiente, los trabajadores y empresarios regulan las condiciones de trabajo y de productividad, e igualmente podrán regular las condiciones de trabajo y obligaciones que se pacte (núm.2), obligando a todos los trabajadores y empresarios incluidos dentro de su ámbito de aplicación durante todo el tiempo de su vigencia (núm.3).

"2ª Uno de los elementos que cabe resaltar de la definición ofrecida es, precisamente, la soberanía que la Ley reconoce a la comisión negociadora de todo convenio colectivo, en el marco de sus competencias, para determinar el ámbito personal afectado por el mismo. Previsión que, en aras de garantizar La seguridad jurídica de los potencialmente afectados, el art. 85.2 b) ET impone obligatoriamente como elemento integrante del contenido mínimo del convenio colectivo en los términos siguientes: Ámbito persona, funcional, territorial y temporal". Sólo a tales espacios claramente identificados en el convenio extiende el mismo su eficacia normativa, de la cual carece, en consecuencia, fuera de ellos, y a salvo sólo de supuestos excepcionales de adhesión o extensión (inaplicables, por otra parte, al supuesto que nos ocupa).

"3ª Sentado lo anterior, debe hacerse constar que, en el marco de sus legítimas competencias, y en el ejercicio de la libertad garantizada constitucionalmente, la comisión negociadora del Convenio Colectivo entre el Istmo. Ayuntamiento de Estepona y su personal para los años 1992 y 1993, tras identificar con carácter general el ámbito personal del meritado Convenio, hizo empero una expresa reserva inaplicativa sobre determinados grupos de trabajadores temporales municipales, en los términos siguientes: "Se regirá por el presente convenio colectivo todo el personal que presta sus servicios en el Istmo. Ayuntamiento, excepto todo aquel que, al amparo de programas específicos o mediante conciertos suscritos con organismos estatales o autonómicos, o con otras corporaciones, preste sus servicios con carácter eventual, el cual se regirá por la normativa vigente en el organismo de origen o las condiciones que se pacten en su momento" (art 1).

"Ninguna tacha de inconstitucionalidad cabe hacer a la exclusión operada: no por la finalidad a que los programas o conciertos citados responden, no por las características de los trabajadores que de tales programas se benefician, cabe extraer, con carácter general, la conclusión que la medida sea arbitraria, irrazonable o esté carente de objetividad. Es esta la misma conclusión alcanzada tras analizar las particularidades concurrentes en el supuesto que nos ocupa".

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 62 de 97

En este marco normativo y de convenios de colaboración con la administración autonómica determina que los usuarios de ayuda a domicilio en el ámbito local vengan establecidos por la aprobación de un programa individual de atención que tiene una variable en cuanto al número de horas y personal sanitario para atenderlos, lo que hace que no se pueda determinar una plantilla estable para atender a este servicio.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La entidad, en la primera parte de la alegación, no contradice la cuestión que se manifiesta en el informe. Se limita a realizar una exposición en la que se mezclan determinadas apreciaciones relativas a la configuración organizativa del servicio con otras referidas al mecanismo de financiación del mismo.

La segunda parte de la alegación se utiliza para argumentar, mediante la cita de diversas sentencias, a favor de la no aplicación del convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento al grupo de empleados que presta el servicio de ayuda a domicilio.

Esta argumentación no puede ser aceptada, pues en el caso de este Ayuntamiento el convenio colectivo del personal laboral no excluye de su ámbito de aplicación al personal de ayuda a domicilio. Así, en el artículo 9 del citado instrumento aparece catalogado el puesto de auxiliar de ayuda a domicilio. Igualmente, en otros dos instrumentos de ordenación de los recursos humanos, como la RPT y plantilla presupuestaria, también recoge dicho puesto.

Por esta razón, la exclusión del convenio colectivo de ámbito municipal de este grupo de empleados no se plantea en el informe como un supuesto de desigualdad ante la ley, sino de desigualdad en aplicación de la misma (entiéndase de la normativa convencional y de la propia de carácter interno). Situación, que el Ayuntamiento en su condición de administración pública debería evitar, dado el sometimiento pleno de su actividad al principio de legalidad.

AYUNTAMIENTO DE RINCÓN DE LA VICTORIA

ALEGACIÓN Nº 1, A LOS PUNTOS 61 Y 62- CONDICIONES RETRIBUTIVAS DEL PERSONAL CONTRATADO CON CARGO A SUBVENCIONES. ALEGACIÓN NO ADMITIDA

En relación a lo expresado por la Cámara de Cuentas en el Informe provisional sobre el personal contratado con cargo a subvenciones, indicar que el Ayuntamiento de Rincón de la Victoria en la definición de los programas a ejecutar con cargo a las subvenciones ofertadas, principalmente por la Junta de Andalucía, en las que se encuadran las diferentes categorías de trabajadores que posteriormente se contratan, se basa en actuaciones que se podrían definir como no estructurales y que se efectúan para puestos de trabajo que no tiene recogidos nuestra Entidad, puesto que las categorías profesionales que oferta el Ayuntamiento en virtud de estos programas generalmente no se encuentran recogidas en nuestra Relación de Puestos de Trabajo ni en el Convenio Colectivo, por lo que las referencias realizadas en el sentido de que se realizan estas contrataciones para cubrir necesidades propias no resultarían de aplicación en este caso.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 63 de 97

*En este sentido, baste reseñar, a modo de ejemplo, dos recientes sentencias (que se adjuntan como **DOCS. 2 y 3)** recaídas en procedimientos en los que el Ayuntamiento de Rincón de la Victoria ha sido parte derivados de sendas reclamaciones de cantidad planteadas por personal contratado a cargo de esos programas de empleo.*

Los demandantes solicitaron la diferencia entre las retribuciones percibidas y las que supuestamente les corresponderían de ser personal no adscrito a esos programas, solicitando su equiparación con el resto del personal. Ambas demandas se desestimaron por argumentos jurídicos idénticos a los expuestos anteriormente, al estimarse que las categorías por las que fueron contratados no se encontraban en la Relación de Puestos de Trabajo, no estaban definidas en el Convenio Colectivo del Ayuntamiento de Rincón de La Victoria, y estos trabajadores no realizaban tareas ni funciones asignadas a alguno de los puestos de trabajo o categorías profesionales de los empleados municipales.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La alegación basa su argumentación en considerar que las diferentes categorías de trabajadores que se contratan con cargo a estas subvenciones se podrían definir como no estructurales y que se efectúan para puestos de trabajo que no tiene recogidos la entidad, puesto que las categorías profesionales que oferta el Ayuntamiento en virtud de estos programas generalmente no se encuentran recogidas en la Relación de Puestos de Trabajo, ni en el Convenio Colectivo.

Aporta dos sentencias favorables para el Ayuntamiento, dictadas por los juzgados nº 6 y 10 de lo social de Málaga, en marzo y junio de 2021, respectivamente.

En relación con este asunto cabe realizar las siguientes consideraciones:

De los 76 empleados contratados por este Ayuntamiento a cargo de estos programas en 2018, sesenta y seis lo fueron para puestos que figuran en la RPT expresamente o resultan asimilables, de acuerdo con la categoría profesional. Entre ellos destacan los puestos de jardineros, albañiles, peones de construcción, arquitectos, aparejadores, auxiliares administrativos, ingenieros técnicos, psicólogos, informáticos.

El informe de fiscalización recoge de acuerdo con un criterio jurisprudencial consolidado, un posicionamiento contrario a la práctica que consiste en excluir, con carácter general, de la aplicación del convenio colectivo a este grupo de empleados y fijar sus retribuciones conforme a la subvención recibida. Pues en la medida que estos trabajadores desarrollen empleos, iguales o equivalentes, con el mismo contenido y valor que el establecido para el resto de empleados municipales sujetos a convenio, se pondrá de manifiesto una discriminación salarial.

La exclusión que se produce en estos términos no resulta razonable, objetiva y proporcional, al infravalorar el trabajo realizado por este colectivo haciéndolos artificiosamente de peor condición que el resto de empleados, sujetos a unas condiciones retributivas más beneficiosas.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 64 de 97

ALEGACIÓN Nº 2, A LOS PUNTOS 81, 82, 85 Y 86- CONTRATACIÓN TEMPORAL. OFERTA GENÉRICA AL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO (SAE). ALEGACIÓN NO ADMITIDA

Las contrataciones temporales realizadas por el Ayuntamiento de Rincón de la Victoria en 2018 se vieron motivadas por distintos procesos de Incapacidad Temporal de nuestros empleados públicos. La duración de los correspondientes nombramientos y/o contratos de trabajo vinieron determinadas por la de la correspondiente extensión de la Incapacidad Temporal en cada uno de los casos.

Por tanto, las exigencias de necesidad y de urgencia inaplazable a que se refiere el Informe provisional se cumplen por la propia motivación y causa de las contrataciones efectuadas.

*Estas sustituciones se han efectuado tanto mediante funcionarios interinos, en aplicación, respectivamente, del artículo 10.1.b) 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 (en adelante, "**EBEP**") y del artículo 15.1.c) del 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 ("**ET**"), en relación con el artículo 11.1 del EBEP.*

Para los procesos de Incapacidad Temporal en los que se pudo prever que eran de larga duración se elaboraron convocatorias propias, con sus correspondientes bases, como en el caso del Técnico de Administración General examinado.

Para aquellos procesos más cortos, con el objeto de acelerar los procesos y debido a la necesidad urgente, se acudió para la convocatoria de la plaza al Servicio Andaluz de Empleo (SAE).

En lo relativo a la publicidad de las convocatorias, estas fueron publicadas en el Tablón de Edictos Municipal y por el propio Servicio Andaluz de Empleo (a través de su página web), para que todos los aspirantes que lo desearan puedan inscribirse en la misma. La prueba de esa difusión es que se presentaron aspirantes provenientes de toda la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En todos estos procesos selectivos se constituyeron tribunales conforme a lo exigido por el EBEP (art. 61), adecuándose las pruebas a las funciones y tareas a desarrollar, tal y como se establecía en la convocatoria del SAE.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La entidad realiza comentarios sobre cuestiones que no se abordan en este apartado del informe, dedicado a las contrataciones realizadas mediante el SAE.

Así, de las contrataciones llevadas a cabo para cubrir las bajas por incapacidad temporal no se dice nada en el informe, pues el examen de ellas no arrojó incidencia alguna merecedora de ser destacada.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 65 de 97

En relación con las cuestiones observadas en el informe, sostiene la alegación que en los expedientes constan los motivos de urgencia, pero no se aporta la documentación correspondiente.

También se indica, sin aportar evidencia alguna que las contrataciones que se hacían a través del SAE se publicaban en el Tablón de anuncios del Ayuntamiento.

Por último, señala la alegación la existencia de tribunales de selección en dichos procedimientos, cuestión a la que no se hace referencia en el informe.

ALEGACIÓN Nº 3, AL PUNTO 157- REGISTRO DE LA JORNADA LABORAL: CONTROL DE PRESENCIA Y ACCESO. ALEGACIÓN ADMITIDA

ALEGACIÓN Nº 4, A LOS PUNTOS 43, 44, 45, 56, 57, 58, 59, 66, 67, 68, 69 Y 70- SOBRE LA RESPONSABILIDAD CONTABLE DERIVADA DE PRESUNTOS "PAGOS INDEBIDOS" POR LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL AYUNTAMIENTO DE RINCÓN DE LA VICTORIA. ALEGACIÓN NO ADMITIDA

El Informe provisional considera como "pagos indebidos" los siguientes tres conceptos retributivos que se abonaron en el ejercicio 2018:

- *"Act/02" abonado a los empleados de antigüedad igual o anterior al año 2002 (pp. 13 y 14 del Informe provisional).*

- *"Premio de permanencia" (pp. 17 y 18 del Informe provisional).*

- *Retribuciones de los trabajos de superior categoría (pp. 9 y 10 del Informe provisional).*

*Para el Informe provisional, tales retribuciones constituyen un supuesto de "pago indebido" del que podría derivarse responsabilidad contable de acuerdo con el artículo 177 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, "**LGP**").*

Aunque no se indica expresamente en el Informe provisional, parece que se considera aplicable el apartado d) del artículo 177.1 de la LGP, conforme al cual, pueden incurrir en responsabilidad contable los que realicen "pagos reintegrables, de conformidad con lo establecido en el artículo 77 de esta ley".

El artículo 177.1.d) de la vigente LGP no hace referencia expresa al concepto de "pagos indebidos", sino al de "pagos reintegrables", a diferencia del supuesto tipificado en el artículo 141 de la anterior Ley presupuestaria. No obstante lo anterior, el precepto no contiene ninguna innovación, pues el apartado 1 del artículo 77, al que se remite, define el "pago indebido" como aquel que "se realiza por error material, aritmético o de hecho, en favor de persona en quien no concurra derecho alguno de cobro frente a la Administración con respecto a dicho pago o en cuantía que excede de la consignada en el acto o documento que reconoció el derecho del acreedor".

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 66 de 97

Como la jurisprudencia ha destacado, la realización de un "pago indebido" no constituye siempre y en todo caso un supuesto de alcance contable o malversación de fondos públicos. Al respecto, la Sentencia, de 21 de enero de 2015, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, del Tribunal Supremo (rec. 1.371/2013) sostuvo que «en la medida en que los distintos supuestos se diferencian en la Ley, es inadmisible, en una correcta interpretación de aquélla, que el supuesto del apartado d) pueda vaciarse siempre y necesariamente en el del apartado a) [del art. 177 de la LGP] empleando para ello la interpretación amplia del concepto de alcance que acoge erróneamente el fundamento noveno de la sentencia recurrida y el cauce procesal inadecuado de los procedimientos de reintegro por alcance, destinados a enjuiciar la posible responsabilidad derivada de un saldo deudor injustificado en las correspondientes cuentas del sector público. (...) En definitiva, el concepto de "pagos indebidos", que se discute en el motivo, no puede identificarse genéricamente, a los efectos derivados de la eventual exigencia de responsabilidades contables, con el de alcance o malversación en la administración de fondos públicos».

Conforme a lo expuesto, cualquier pago comprometido o dudoso no es susceptible de generar responsabilidad contable.

Como CHAVES GARCÍA ha expuesto[29]*, "el punto de partida sobre el que edifica el [Tribunal] Supremo el criterio de la extensión del reintegro por alcance, consiste en precisar lo que técnicamente es «alcance» y lo que es «pago indebido» según la definición legal, cotejándolos para evidenciar sus diferencias, y comprobando que como el agua y el aceite pueden coexistir pero no mezclarse".*

Así pues, en las siguientes alegaciones se cuestionará, en primer lugar, que estamos ante un "pago indebido" propiamente dicho, como sostiene el Informe provisional, por cuanto los conceptos retributivos cuestionados son debidos, en el sentido de que se abonaron conforme a la normativa laboral o administrativa de aplicación, según cada caso.

Y, en segundo lugar, para despejar cualquier tipo de duda sobre la inexistencia de responsabilidad contable, se justificará que, en tales casos, no concurren los presupuestos de la responsabilidad contable a los que alude el artículo 176 de la LGP, conforme al cual "las autoridades y demás personal al servicio de las entidades contempladas en el artículo 2 de esta ley que por dolo o culpa graves adopten resoluciones o realicen actos con infracción de las disposiciones de esta ley, estarán obligados a indemnizar a la Hacienda Pública estatal o, en su caso, a la respectiva entidad los daños y perjuicios que sean consecuencia de aquellos, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pueda corresponder".

La doctrina jurisprudencial ha entendido que los presupuestos exigidos por el precepto citado para atribuir responsabilidad contable son los siguientes (por todos, Autos de 11 y 18 de enero de 1986, de 13 de marzo de 1987, de 10 de noviembre de 1988 y Sentencias de 18 de abril de 1986, de 9 de septiembre de 1987 y de 6 de octubre de 2004):

[29] CHAVES GARCÍA, José Ramón "La urgente reconstrucción del enjuiciamiento contable del reintegro por alcance" en El Consultor de los Ayuntamientos, núm. 6, Sección Opinión/Actualidad, Quincena del 30 de marzo al 14 de abril de 2017, Ref. 730/2017, p. 730, Wolters Kluwer.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 67 de 97

- *Que se trate de una acción u omisión atribuible a una persona que tenga a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.*

- *Que, además, dicha acción u omisión se desprenda de las cuentas que deben rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen caudales o efectos públicos.*

- *Que la mencionada acción suponga una vulneración de la normativa presupuestaria y contable reguladora del sector público que se trate.*

- *Que se produzca un menoscabo de los bienes, caudales o efectos públicos que son objeto de recaudación, administración, manejo o utilización, individualizado con relación a determinados caudales o efectos y evaluable económicamente.*

- *Que la acción u omisión antijurídica, esto es, la conducta desplegada, debe ser, asimismo, culpable.*

- *Que debe existir una relación de causa a efecto entre la conducta antijurídica y culpable de quienes tenían a su cargo los bienes, caudales o efectos públicos y el daño o menoscabo que se les haya producido u ocasionado.*

Por su parte, en la doctrina científica, destaca la aportación de FERNÁNDEZ AJENJO[30], que sistematiza de la siguiente forma los requisitos delimitadores de la responsabilidad en el ámbito contable:

- *Requisito subjetivo: es necesaria la existencia de un sujeto activo con la categoría de cuentadante, una Administración Pública perjudicada y que el primero realice una actuación con dolo o culpa grave.*

- *Requisito objetivo: se precisa la existencia de una lesión en el erario público.*

- *Requisito causal: debe surgir un nexo entre la acción infractora del sujeto y la lesión.*

En las siguientes alegaciones se demostrará que, en ningún caso, puede derivarse responsabilidad contable por las actuaciones fiscalizadas en el Informe provisional, por no concurrir los requisitos anteriormente expuestos.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La entidad dedica esta alegación a adelantar, sin más, su posicionamiento contrario a que se consideren pagos indebidos el abono de los conceptos retributivos que se citan a continuación, y a que de los mismos puedan derivarse la exigencia de las correspondientes responsabilidades.

[30] FERNÁNDEZ AJENJO, José Antonio "*La responsabilidad patrimonial de las autoridades y empleados públicos, en especial la responsabilidad contable derivada de la gestión financiera pública*", El Consultor de los Ayuntamientos, núm. 13, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 de julio de 2005, Ref. 2179/2005, p. 2.179, tomo 2, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 68 de 97

- "Retribuciones de los trabajos de superior categoría".

- "Act/02" abonado a los empleados de antigüedad igual o anterior al año 2002".

- "Premio de permanencia".

Para ello, considera que la Cámara de Cuentas se ha basado en supuestos erróneos o ha interpretado equivocadamente determinadas situaciones, acuerdos o conceptos.

ALEGACIÓN Nº 5, A LOS PUNTOS 56, 57, 58 Y 59- SOBRE LA PRESUNTA RESPONSABILIDAD CONTABLE DERIVADA DEL CONCEPTO "ACT 02" QUE SE ABONA A LOS EMPLEADOS DE ANTIGÜEDAD IGUAL O ANTERIOR AL AÑO 2002. ALEGACIÓN NO ADMITIDA

(i) No se trata de un "pago indebido" conforme a la normativa vigente

El Informe provisional de fiscalización también cuestiona el pago del complemento retributivo denominado "Act/02".

En el Informe provisional se alude al origen del complemento que sitúa en el año 2003, aunque también se hace referencia, en relación con su génesis, a la implantación de una nueva aplicación de gestión de nóminas en el año 2006.

El Informe provisional considera, de nuevo, que se incumple, a pesar de que la fiscalización se refiere al año 2018, la STSJA 238/2004. Para la Cámara de Cuentas el complemento considerado fue improcedentemente incluido en la cuantía de los complementos específicos aplicables a los funcionarios resultantes de la valoración de puestos de trabajo aprobada en el año 2002. La consecuencia de ello, según se indica en el Informe provisional, es la quiebra de la correspondencia que debía existir entre el número de puntos que se asignaban a cada puesto y su valor, y el importe del complemento específico obtenido.

No se discute por esta parte que la STSJA 238/2004 anuló el artículo 6 del acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario 1996-1997, que establecía una cláusula de garantía salarial, al considerar que autorizaba subidas retributivas no permitidas al ser superiores al máximo previsto en las leyes de presupuestos generales del Estado (apartado 1 de su Fundamento Jurídico Cuarto).

Ahora bien, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que la valoración de puestos de trabajo por el sistema de comparación de factores mediante puntos, como la aprobada en el año 2002, sigue una metodología matemática consistente en una regresión aritmética que da como resultado una ecuación que determina el valor económico de cada puesto (y el importe del complemento específico). Para efectuar este cálculo se toman como variables principales la sumatoria del total de retribuciones percibidas en ese momento y el número total de puntos de la totalidad de puestos de trabajo de la organización. Lógicamente para efectuar dichos cálculos, necesarios para la valoración de puestos de trabajo por este sistema, se tuvieron en cuenta las retribuciones que en ese momento -año 2002- percibían los funcionarios.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 69 de 97

La STSJA 238/2004 es posterior al año 2002, por lo que necesariamente no pudo ser tomada en consideración a estos efectos. A este respecto procede recordar que en su Fundamento Jurídico Cuarto se afirma lo siguiente:

"SÉPTIMO. En cuanto a la pretensión jurídica individualiza relativa a que se abonen por los funcionarios las cantidades indebidamente percibidas, la Sala entiende que no puede ser estimada al no haber tenido aquellos intervención ninguna en el presente procedimiento".

En congruencia con ello en el fallo de la STSJA 238/2004 se disponía que no ha lugar a la pretensión jurídica individualizada que se solicitaba por los recurrentes.

En consecuencia, ningún reproche puede hacerse en el Informe provisional (cuya fiscalización se refiere al ejercicio 2018) en relación con retribuciones abonadas a los trabajadores con anterioridad a la STSJA 238/2004, pues se realizaron en virtud del instrumento normativo que establecía las retribuciones de los funcionarios, esto es, el acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario, cuyo cumplimiento era obligatorio para el Ayuntamiento de Rincón de la Victoria hasta la anulación de la cláusula de garantía salarial contenida en su artículo 6.

Como se expresa en el Informe provisional, en el año 2006 se comenzó a utilizar una nueva aplicación de gestión de nóminas, concretamente para la confección de la nómina de octubre del referido año. Para comenzar a utilizar esta nueva aplicación fue preciso realizar un ajuste técnico de la misma con el programa de gestión de la Relación de Puestos de Trabajo que se venía empleando. Este programa de gestión funcionaba mediante un sistema de puntos a los que se atribuía su correspondiente valor. El ajuste consistió en descomponer el complemento específico en dos partes en los casos en los que ello fuera necesario, sin que esto supusiera incremento alguno del complemento específico correspondiente.

Con este ajuste, el complemento específico sería el resultado de multiplicar los puntos asignados al puesto de trabajo por el programa de gestión de la Relación de Puestos de Trabajo por el precio unitario (de la misma cuantía para todos los puestos).

Si el resultado de esta operación coincidía con la cuantía del complemento específico al que tenía derecho el empleado y que venía percibiendo en ese año 2006 (ya sin aplicación de cláusula de garantía salarial pues la misma había sido anulada por la STSJA 238/2004) no era necesario realizar ajuste alguno y se le abonaba dicho importe.

Para determinados supuestos en los que el resultado del ajuste (multiplicando los puntos asignados al puesto por el precio unitario) fuera de una cuantía inferior a la del complemento específico al que tenía derecho el funcionario (cantidad que venía percibiendo en el año 2006, sin aplicación de cláusula de garantía salarial) se creó el concepto denominado "Act/02".

El importe de este concepto ascendía a la diferencia entre la cuantía del complemento específico al que tenía derecho el trabajador y el resultado del ajuste efectuado (necesariamente inferior a aquella cantidad).

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 70 de 97

Por tanto (i) el concepto "Act/02" solo se abona en los supuestos a los que se alude en el párrafo anterior; (ii) supone una descomposición del complemento específico, cuya cuantía legal en estos casos se divide en dos: el "complemento específico" minorado como resultado del ajuste técnico efectuado y el concepto "Act/02", cuyo importe ascenderá a la cantidad necesaria para que el funcionario perciba el complemento específico en la cuantía legalmente procedente; (iii) no existe incremento alguno de las retribuciones básicas, ni de las complementarias a las que tienen derecho los funcionarios, puesto que no se ha creado ningún complemento nuevo, por cuanto el "Act/02" es una parte del complemento específico, y (iv) el complemento específico no se ha incrementado respecto al que procede legalmente abonar, simplemente se ha descompuesto en determinados supuestos.

El ajuste aludido y la necesidad de descomposición del complemento específico, y por tanto el abono del concepto "Act/02", únicamente ha sido necesario realizarlo para algunos funcionarios que componen la plantilla del Ayuntamiento de Rincón de la Victoria en los supuestos anteriormente indicados.

Cabe destacar que el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario, suscrito en 2016 y vigente hasta 2020 (y aplicable en el año 2018 objeto de fiscalización), no incorpora ninguna cláusula de garantía salarial análoga a la contenida en el artículo 6 del acuerdo de 1996-1997, y tampoco regula ningún concepto retributivo a añadir a las retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios bajo la denominación de "Act/02".

*Para demostrar que no se han incrementado las cuantías de los complementos específicos que procedía legalmente abonar a los funcionarios se adjunta, como **DOC. 4**, un cuadro que refleja el desglose en dos conceptos del complemento específico ("complemento específico" y "Act/02") correspondiente a los meses de septiembre y octubre de 2006, en el que se puede apreciar que en septiembre no existe el concepto "Act/02", y que este sí se incluye en octubre como consecuencia del ajuste realizado por la implantación del programa nuevo de nóminas.*

En consecuencia, conforme a lo expuesto, ni se han mantenido los efectos retributivos derivados de la aplicación de la cláusula de garantía salarial que contenía el artículo 6 del acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario 1996-1997, declarado nulo por la STSJA 238/2004, incumpliendo dicha resolución judicial, como se mantiene en el Informe, ni existen pagos indebidos por el abono de conceptos retributivos que no se encuentren entre las retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios establecidas en la normativa que les resulta de aplicación, ni estos pagos se han efectuado en una cuantía superior a la debida.

Finalmente, procede indicar que, a la vista de la confusión que se ha generado con el desglose del complemento específico en los conceptos "complemento específico" y "Act/02", evidenciada en la Sentencia de 25 de junio de 2019 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 7 de Málaga, a la que se hace referencia en el Informe provisional, desde su dictado se viene trabajando para homogeneizar los conceptos retributivos considerados, particularmente el complemento específico, al objeto de evitar confusiones como las indicadas en el Informe provisional.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 71 de 97

(uu) Inexistencia del presupuesto subjetivo: dolo o culpa grave

Conforme a lo expuesto en el apartado anterior, tampoco en este supuesto concurre el elemento subjetivo de la responsabilidad contable, esto es, dolo o culpa grave.

Tal y como se ha indicado supra, el complemento Act/02 no vulnera o contradice la STSJA 238/2004, ni la normativa aplicable en materia de retribución del personal al servicio de la Administración, sin perjuicio de la confusión terminológica que su aplicación haya podido provocar, dada la complejidad de su determinación.

En todo caso, a lo sumo, se trataría de una opinión jurídica disidente o discrepante ("dissenting opinion") o un error de derecho no encuadrable en ninguna de las categorías delimitadoras del elemento subjetivo de la responsabilidad contable: dolo o culpa grave.

Cuando son posibles interpretaciones jurídicas distintas de un mismo supuesto de hecho, ambas suficientemente fundadas, no cabe apreciar dolo, ya que este pago no se ordenó con conocimiento de su improcedencia y plena conciencia del daño que con ello se podría causar a los fondos públicos; ni culpa grave, pues tampoco puede afirmarse que no se empleó el debido cuidado o diligencia en el abono del concepto retributivo cuestionado.

Es más, desde el punto de vista de la imputación a título de culpa, es relevante determinar el grado de culpabilidad, pues todo lo que no sea calificado como una negligencia "grave" queda fuera del ámbito de la responsabilidad contable. Y desde luego, a la vista de las circunstancias concurrentes, anteriormente expuestas, en ningún caso, debería calificarse la conducta censurada como grave, sino, a lo sumo, como una imprudencia leve.

Por tanto, en esta actuación no concurre tampoco el elemento subjetivo que exige la configuración de la responsabilidad contable, pues la gestión de los fondos públicos realizada se ajustó, en todo momento, a la legalidad vigente.

A mayor abundamiento, para el supuesto de que estamos ante un error jurídico, tampoco este puede encuadrarse en el concepto de "pagos indebidos" conforme al artículo 77.1 de la LGP a los efectos de atribuir responsabilidad contable por la vía del artículo 177.1.d), pues aquel precepto se refiere únicamente a errores "materiales", "aritméticos" o "de hecho", conceptos distintos al de "error de derecho", que, conforme a la jurisprudencia (por todas, Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 2008 -rec. 2160/2003-), concurre "cuando no hay controversia sobre los hechos materiales que tuvo en consideración el órgano administrativo y, sin discutirse esa realidad fáctica o material, la polémica que pretende suscitarse está referida a la calificación formal que en un plano normativo haya sido dada a los hechos o a las consecuencias jurídicas que se hayan hecho derivar de esos mismos hechos".

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 72 de 97

En relación con lo expuesto, la Sentencia, de 24 de enero de 2018, de Tribunal de Cuentas sostuvo que si la retribución cuenta con cierta apariencia de legalidad no cabe apreciar dolo o negligencia grave[31]:

"A este respecto, no cabe apreciar que la actuación del demandado haya sido dolosa, pues no hay en las actuaciones elemento alguno del que pudiera deducirse que el Sr. MG, cuando firmó la orden de pago de las nóminas, fuera consciente de la ausencia de cobertura legal del complemento. *En cuanto a la posible concurrencia de negligencia grave, dependerá de que, atendidas las circunstancias del caso, pueda o no considerarse exigible que el demandado, actuando con la diligencia debida por razón de su cargo y condición de gestor de fondos públicos, hubiera reparado en el carácter injustificado del complemento cuestionado.*

[...]

Pues bien, en el caso que nos ocupa, este tribunal considera que la actuación del demandado Sr. MG, al firmar como ordenador de pagos la orden referida a las nóminas del mes de julio no puede ser considerada gravemente negligente. Se llega a esta conclusión partiendo, en primer lugar, de que no cabe considerar que la ilegalidad del pago a los empleados municipales del complemento cuestionado fuera patente o manifiesta, de manera que el Alcalde hubiera debido ser consciente de ella sin necesidad de advertencia alguna por parte de la intervención ni de los responsables municipales en materia de personal. Más bien al contrario, cabe entender que existía una apariencia de legalidad del referido complemento basada, por un lado, en que su pago estaba previsto, con carácter general, en el Convenio Colectivo 2008-2011 y, por otro, en que el complemento se había venido pagando durante los ejercicios anteriores sin que por nadie se hubiera suscitado cuestión alguna acerca de su legalidad. Así se puso de manifiesto por la delegada instructora en la página 10 de la liquidación provisional, en la que se hace constar que entre la documentación aportada a las actuaciones previas "consta la relación de trabajadores a los que se ha satisfecho la productividad en los ejercicios 2009 a 2012, en cuyo abono presumiblemente podría haberse seguido la misma metodología descrita en relación con la productividad incluida en la nómina del mes de julio de 2013" (el resaltado no es original).

Finalmente, en relación con este aspecto subjetivo de la responsabilidad por alcance contable procede señalar que la Intervención municipal no formuló ningún reproche, salvedad u observación en relación con el abono de este concepto retributivo, como el Informe provisional señala en su apartado 4.5.7.

Por todo ello, debe concluirse que, en todo caso, no concurre el elemento subjetivo de la responsabilidad contable.

[31] El énfasis (subrayados, negrillas o similar) de las citas jurisprudenciales y doctrinales es siempre añadido salvo que se indique expresamente lo contrario.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 73 de 97

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

En la alegación se hace una exposición acerca del origen, desarrollo y significado del complemento retributivo denominado "Act. 02". Se mantiene, con apoyo en diversas sentencias que su abono no supone ningún pago indebido y que, por ello, no puede derivarse ninguna exigencia de responsabilidad.

Sin embargo, esa prolija explicación contrasta con otra más esclarecedora, elaborada por el propio departamento de RR.HH. del Ayuntamiento con motivo del procedimiento abreviado nº 353/2016, iniciado ante el Juzgado nº 7 de lo Contencioso Administrativo de Málaga, por un grupo de policías locales que demandaban unas determinadas cantidades de complemento específico y el concepto "Act.02", que quedó incorporada en la sentencia nº 198/2019, de 25 de junio de 2019, con la que se puso término a dicha reclamación.

Con la finalidad de facilitar una mejor comprensión del fondo del asunto, y con ello de las posiciones que se mantienen, se reproduce el Fundamento de Derecho Tercero de esa sentencia, que recoge el informe antes citado.

"...El Convenio colectivo/Acuerdo Marco del Ayuntamiento de Rincón de la Victoria vigente en el año 2003, establecía en su artículo 6 "Cláusula de Garantía Salarial". De conformidad con este precepto convencional, el aumento de las retribuciones de los funcionarios públicos debía ser equivalente a la diferencia entre la subida establecida para todos los empleados públicos que fijaba los Presupuestos Generales del Estado y el Índice de Precios de Consumo (IPC).

En el año 2003, la LPGE establecía en su artículo 19 que "Con efectos de 1 de enero de 2003, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 2% respecto a las de 2002, en términos de homogeneidad para los dos periodos de la comparación tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo" .

…..Para el año 2003, el funcionario público que estaba al cargo de la confección de los recibos salariales y nóminas, en cumplimiento de lo establecido en el referido artículo 6 del Convenio Colectivo/Acuerdo Marco del Ayuntamiento de Rincón de la Victoria decidió efectuar dos incrementos salariales a todos los funcionarios:

Por un lado, incrementó en un 2% los emolumentos conforme a la LGPE y, por otro, debido a que el IPC de aquel año fue del 4% y a que el artículo 6 así lo determinaba, se efectuó un segundo pago, por la inclusión de esa diferencia entre el incremento de la LPGE y el IPC de un 2%, prorrateándose el incremento en doce meses.

Este incremento en diferido se incluyó en el complemento específico de cada funcionario y personal laboral del Excmo. Ayuntamiento de Rincón de la Victoria.

Así desde enero del referido año (2003), ocurrió lo siguiente:

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 74 de 97

El complemento específico que valora el puesto de trabajo y debe ser homogéneo, pasó a ser heterogéneo, siendo diferente entre los ocupantes del mismo puesto de trabajo, cuestión que también vulnera la RPT y por ende las retribuciones que deberían percibir los funcionarios municipales. En consecuencia, un complemento que por definición debe ser igual para todos los ocupantes del mismo puesto de trabajo, se convirtió en un complemento específico personal….

Debido a la dudosa legalidad del artículo 6 del Convenio Colectivo/Acuerdo Marco por una eventual invasión de las competencias por parte del Excmo. Ayuntamiento, la Abogacía del Estado interpuso recurso…. contra el Convenio y Acuerdo, porque el artículo 6 vulnera lo establecido en el artículo 149, apartado 13 de la Constitución española.

Dicho recurso fue resuelto mediante la Sentencia 238/2004 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA, que ordena la anulación entre otros, del referido artículo 6. Esta sentencia implicaba que el doble incremento salarial efectuado en enero de 2003 era contrario a la legalidad.

En el año 2006, el Excmo. Ayuntamiento comienza a usar el programa/aplicación de gestión de nóminas "Savia". Este programa aplica de forma automática el complemento específico, por lo que, para la determinación de su cuantía, es preciso atender al valor del punto y a los puntos asociados al puesto.

Si bien, y como ya se ha indicado con anterioridad, el valor del punto dejó de ser valor fijo, y cada trabajador tiene un valor de punto diferente por la actualización del IPC de 2002, a consecuencia del artículo 6 del Convenio y del Acuerdo, que si bien fue declarado nulo por sentencia firme se mantuvieron los efectos retributivos de los incrementos efectuados en su virtud.

Con la finalidad de poder incluir el complemento específico automático en el sistema "Savia" y ante la imposibilidad de que la valoración de puestos de trabajo fuese adecuada, con la finalidad de homogenizar la estructura retributiva se descompuso el complemento específico en dos partes para todos aquellos que tenían la actuación de 2002.

Por un lado, un complemento específico según el valor real del punto igual para los ocupantes del mismo puesto, y, por otro lado, un complemento de actualización por importe de la diferencia existente entre la retribución percibida hasta entonces y el valor del complemento específico, y a esta cuantía se le llamó "Act.02".

Hasta aquí la explicación ofrecida por el departamento de recursos humanos del Ayuntamiento en el curso del procedimiento judicial aludido.

Por su parte, la sentencia recaída en dicho procedimiento desestimó las pretensiones de las partes demandantes al considerar: "*que el complemento "Act. 02", de acuerdo con el informe elaborado por el Ayuntamiento, tuvo su origen en el incremento salarial que se produjo en 2003, basado en el acuerdo colectivo que el TSJA declaró nulo.*

…Y aunque el Ayuntamiento no aplicó debidamente la sentencia, al mantener las subidas retributivas irregulares acordadas en base al acuerdo anulado, es claro que los reclamantes no pueden invocar el abono del "Act.02" como un derecho adquirido que no es tal, en cuanto pugna

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 75 de 97

con el principio de legalidad que rige en materia de retribuciones de los funcionarios públicos (artículos 23 y 24 Ley 30/1984, artículo 93 de la Ley 7/1985 y artículo 2 del Real Decreto 861/1986)."

Lo anterior, pone de manifiesto a nuestro juicio que no se está ante dos interpretaciones jurídicas sobre un mismo hecho, la del ente fiscalizador y el fiscalizado, sino ante dos explicaciones divergentes ofrecidas por el propio organismo fiscalizado: la que se da en la alegación y la que se ofreció en sede judicial con motivo de la demanda planteada por unos policías locales.

Este Órgano fiscalizador en el proceso de formación de su opinión sobre tales hechos, no puede obviar la exposición elaborada por la propia corporación en sede judicial, y que posteriormente fue tenida en cuenta para fundamentar el fallo recaído en el citado procedimiento.

El planteamiento mantenido, en resumen, considera que se ha producido una aplicación indebida de la sentencia 238/2004, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA, pues mediante el empleo de un ardid (la integración, sin más, en el complemento específico de las cantidades correspondientes a la subida de retribuciones de 2003), la corporación pretendió la consolidación de una subida salarial obtenida mediante un sistema declarado ilegal.

En ese momento, no hay que perder de vista que la valoración de puestos de trabajo que sirvió para determinar el complemento específico de los empleados de la corporación se aprobó en 2002; es decir, apenas contaba con un año de vigencia.

Piénsese en lo palmaria que hubiera resultado la disconformidad con el marco normativo regulador de las retribuciones de los funcionarios, que el incremento de retribuciones obtenido de manera ilegal hubiera figurado aplicado en cada uno de los conceptos utilizados para su cálculo: sueldo base, trienios y complemento de destino, pues estos aparecerían cuantificados por un importe superior al que marca la LGPE.

Por otra parte, ningún reproche figura en el informe acerca de las cantidades que se abonaron entre la fecha en la que se adoptaron los acuerdos reguladores de las condiciones de trabajo impugnados y la sentencia. Sin embargo, no es esa la opinión que merecen las cantidades abonadas con posterioridad a la misma, las cuales se consideran una salida injustificada de fondos públicos, pues lo contrario supondría abrir la posibilidad a consolidaciones fraudulentas de incrementos salariales obtenidos de manera ilegal.

La creación en 2006 del concepto retributivo denominado "Act.02", coincidiendo con la implantación de la nueva aplicación informática de personal (Savia), ha supuesto mantener los efectos retributivos de aquella subida salarial mediante la ficción de considerar como complemento específico adicional unos importes que están relacionados no con las condiciones objetivas en que se desarrollan los puestos de trabajo, sino con una subida salarial declarada ilegal.

Se pregunta en la alegación por qué se analizan en la fiscalización actos adoptados con anterioridad al ejercicio fiscalizado (2018). La respuesta es sencilla, porque en 2018 continuaban teniendo repercusión económica en el presupuesto de la entidad.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 76 de 97

Por las razones expuestas, y en relación con el último apartado de la alegación, parece oportuno mantener la calificación de pagos indebidos de tales abonos, así como la posibilidad de que de los mismos derive responsabilidad contable, que en todo caso deberá ser dirimida ante el Tribunal de Cuentas, si este Órgano lo considera oportuno.

ALEGACIÓN Nº 6, A LOS PUNTOS 66, 67, 68 Y 69- SOBRE LA PRESUNTA RESPONSABILIDAD CONTABLE DERIVADA DE LAS AYUDAS SOCIALES DENOMINADA PREMIO A LA PERMANENCIA. ALEGACIÓN NO ADMITIDA

(i) No se trata de un pago indebido conforme a la normativa vigente

El último de los conceptos retributivos cuestionados es la ayuda social por premio de permanencia. De nuevo, el Informe provisional (apartado 4.1.3) reprocha a esta Corporación el abono de un concepto retributivo que fue anulado por la STSJA 238/2004.

En relación con este concepto, en primer lugar, debe indicarse que su denominación como "premio de permanencia" es errónea, pues conduce a una evidente confusión como la generada a ese órgano de fiscalización.

El "premio de permanencia" se ha venido abonando desde 2017 en cumplimiento del acuerdo alcanzado entre el Ayuntamiento de Rincón de la Victoria y los representantes sindicales en la mesa de negociación conjunta (funcionarios y laborales) que se celebró en el año 2016 para las materias que pueden ser objeto de negociación.

*El objeto de dicho acuerdo, tal y como se puede apreciar en las actas que se aportan como **DOCS. 5 y 6,** tenía una doble finalidad. Por una parte, establecer un sistema que sustituyese de manera temporal el abono de las ayudas sociales. A tal efecto, se establecían unas cantidades concretas que se fijaban para el cuatrienio 2016-2020 (que era la duración prevista tanto del convenio colectivo del personal laboral como del acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario objeto de negociación).*

La fijación de unas cuantías fijas predeterminadas perseguía (i) tener una adecuada previsión del gasto derivado del pago de estas ayudas, y (ii) abaratar el gasto total por dicho concepto.

Los pactos hasta entonces vigentes con los empleados establecían cuantías muy altas (las ayudas económicas por odontología ascendían a 340 euros por cada miembro de la unidad familiar, las ayudas por gafas eran de 100 euros por cada miembro de la unidad familiar, se abonaban las tasas universitarias completas a los funcionarios y un 50% a los miembros de la unidad familiar, etc.).

Además, por su propia naturaleza, estas ayudas eran de imposible previsión. Por ello se optó por pactar la sustitución del abono de las ayudas sociales por el pago de un concepto fijo que englobara la totalidad de estas.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 77 de 97

Por otra parte, se debían regularizar las ayudas sociales que no habían sido abonadas desde el año 2012, que se encontraban reguladas en el convenio colectivo y en el acuerdo regulador anterior. Para ello se fijó una cantidad que fuera cierta y limitada, y se "aprovechó" o utilizó el concepto "premio de permanencia" incluido en el convenio colectivo, y, por tanto, de conocimiento general por los empleados, lo que facilitaba su gestión.

*Por tanto, el pacto consistía en el abono del concepto citado a cambio de que no fueran reclamadas, ni en la vía administrativa ni en la judicial, ninguna de las ayudas sociales solicitadas por los funcionarios desde el año 2012. Se adjunta, como **DOC. 7** informe emitido por el Sr. Interventor General que acredita todo lo aquí expresado.*

*En este sentido, indicar que no han sido reclamadas administrativa ni judicialmente las ayudas sociales desde el año 2012 hasta la actualidad. Se adjunta, como **DOC. 8**, informe emitido por el Sr. Interventor General que así lo acredita.*

*Como puede observarse en el Informe que se adjunta como **DOC. 7** (i) no se abonó ningún premio de permanencia durante el período comprendido entre los años 2013 y 2016; y (ii) desde el año 2017, bajo la inadecuada denominación de "premio de permanencia", se abonan las ayudas sociales.*

*Es cierto, que la denominación "premio de permanencia", para referirse a las ayudas sociales a los empleados públicos (concretamente a los funcionarios) no es la más apropiada, más aún si consideran los términos de la STSJA 238/2004. No obstante, los hechos considerados (acuerdo de la mesa de negociación conjunta, consignación presupuestaria, acuerdo plenario y fiscalización interna y externa) corroboran que con su establecimiento y abono únicamente se pretendía resolver una deuda acumulada por estas ayudas sociales no abonadas desde 2012, produciéndose una ahorro por dicho concepto. Se adjunta como **DOC. 9**, informe emitido por el Sr. Interventor que así lo acredita.*

Todo ello, además, en un contexto laboral complejo, tras muchos años de suspensión del convenio y el acuerdo de condiciones, sin que se hubieran satisfecho las cantidades derivadas por las ayudas sociales durante el período 2012-2016.

En ese contexto, el artículo 26.2.a).1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno recoge entre los principios de buen gobierno de las administraciones públicas el de que "Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos de los acuerdos negociados al amparo de la legislación básica del TREBEP públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general".

En el caso que nos ocupa se aplicaron cada uno de las exigencias establecidas en el precepto transcrito: (i) se actuó con transparencia, ya que el acuerdo alcanzado con los representantes de los trabajadores es público (se adoptó en Asamblea) y fue ratificado por el Pleno Municipal (tal y como se acredita en el expediente remitido); (ii) la medida fue eficaz, económica y eficiente, ya que supuso una contención del gasto y, por consiguiente, un ahorro a las arcas municipales, puesto que de haberse abonado las facturas de las ayudas sociales devengadas desde el año

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 78 de 97

2012, así como las posteriores a la firma del Acuerdo de Funcionarios, sobre derechos ya reconocidos y consolidados por los empleados públicos, el gasto se hubiera incrementado en más 400.000 euros, y, además, se estableció un procedimiento en el que sólo se puede solicitar el importe de las ayudas cada cinco (5) años; y (iii) por consiguiente satisfacía el interés general.

Este acuerdo que es coyuntural, solamente era de aplicación temporal hasta que la situación economía del Ayuntamiento mejorase, y para la finalización de su aplicación se requería que la Intervención Municipal lo avalase (tal y como sucedió en el año 2016 cuando se consignaron presupuestariamente las cantidades acordadas para el cuatrienio 2016-2020, que fueron aprobadas por el Pleno Municipal, sin que existiera reparo o crítica alguna ni por parte de la Administración General del Estado ni por la Junta de Andalucía; tampoco hubo reparo alguno del Ministerio de Economía y Hacienda en su labor de seguimiento, supervisión y control del Plan Económico Financiero del Ayuntamiento).

(uu) Inexistencia de responsabilidad contable: no concurre el presupuesto objetivo

A la vista de lo expuesto en el apartado anterior, la supuesta irregularidad denunciada en el informe de fiscalización por el abono de la ayuda social, indebidamente denominada "premio de permanencia", no constituye un supuesto de responsabilidad contable, pues no se produce una lesión o menoscabo que afecte a los caudales o efectos públicos en la medida en que el abono de tal concepto retributivo ha supuesto, en realidad, una reducción de costes y cargas públicas.

En segundo lugar, este gasto es conforme a Derecho, pues, como se refleja en el propio Informe provisional, se encuentra reconocido en el convenio colectivo y acuerdo regulador en vigor. Y tanto el convenio colectivo como el acuerdo regulador son perfectamente válidos y eficaces, es decir, despliegan plenos efectos jurídicos.

Por tanto, no cabe, en ningún caso, reprochar como indebido un pago hasta que no se aprecie por la jurisdicción ordinaria la ilegalidad del marco regulatorio que le da cobertura. Este es el criterio sostenido por una reiterada y constante jurisprudencia. Así, la Sentencia, de 27 de octubre de 2011, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo señaló que, para apreciar responsabilidad contable, previamente se debe determinar que el catálogo de puestos de trabajo no es conforme a derecho:

*"Sin embargo, **no cabe apreciar la existencia de tal responsabilidad contable si no se demuestra que el catálogo y la reclasificación fueron ilegales pues el gasto es ejecución de esos actos que la jurisdicción contable no puede revisar al ser competencia del orden contencioso**. Efectivamente, es a la Jurisdicción Contencioso-administrativa a la que corresponde determinar si el incremento retributivo resultante de la reclasificación operada a raíz del nuevo Catálogo de puestos de trabajo municipales se ajusta o no a derecho. En este sentido se manifiestan las Sentencias de 24 de junio de 2011(rec. 366/2009), la sentencia de 19 de marzo de 2007 (rec. 1689/2002) en la que se discutía precisamente la anulación del catálogo de puestos de trabajo de un Ayuntamiento por establecer un incremento retributivo por encima del previsto en la Ley 12/1996 de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y también la sentencia de 19 de diciembre de 2005 (recurso 596/2000)".*

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 79 de 97

También la Sentencia, de 28 de noviembre de 2012, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, del Tribunal Supremo (rec. 3671/2010) sostuvo que no compete a la jurisdicción contable declarar la ilegalidad de un convenio colectivo:

"Esa circunstancia lleva a declarar, asimismo, que la Sala de Apelación ha aplicado en forma indebida el artículo 17.2 de la LOTCu, sobre el que se discutió en el motivo primero del recurso de doña Remedios, al declarar la disconformidad a Derecho del artículo 33 del repetido Convenio colectivo en un procedimiento de reintegro por alcance.

La existencia de un alcance de cuentas dimana necesariamente, como hemos dicho, de un ilícito contable del artículo 141.1 a) de la LGP de 1988. ***La Sala de apelación no debió extender, por ello, el ejercicio de su jurisdicción hasta el punto de declarar -" incidenter tantum"- la ilegalidad del artículo 33 del Convenio colectivo (cuestión prejudicial) porque esa ilegalidad condiciona la existencia de un ilícito presupuestario del artículo 141.1 d) de la misma Ley General Presupuestaria, pero no guarda la relación directa que exige el artículo 17.2 in fine de la LFTCu con la cuestión principal resuelta , que es un reintegro por alcance.***

La nulidad del convenio colectivo no era en este caso antecedente lógico-jurídico de la declaración de alcance de cuentas por lo que su examen, que no condicionaba la resolución del proceso principal, correspondía a la jurisdicción del orden contencioso- administrativo, ante la que no consta que haya sido impugnado y no al ámbito de la jurisdicción contable como cuestión prejudicial no devolutiva. *Es esa la posición que se ha esforzado en defender el primer motivo de casación de doña Remedios, aunque con un planteamiento inadecuado, porque el error de la sentencia es un error in iudicando y no un error in procedendo.*

No puede dejar de subrayarse que, como señala acertadamente el Ministerio Fiscal, la declaración de nulidad del artículo 33 del convenio colectivo de funcionarios, incluso en el caso de ser aceptable, resultaría inane porque no alcanzaría a los actos administrativos de aplicación de dicho convenio que autorizaron en puridad el abono de los complementos retributivos de los funcionarios que se hicieron al amparo de normas -las dimanantes del Convenio colectivo- que además estaban en vigor, y resultaban plenamente válidas y efectivas al tiempo en que se dictaron y ejecutaron.

En consecuencia, es obligado apreciar la falta de uno de los presupuestos determinantes de la eventual comisión de un ilícito presupuestario y contable por los dos recurrentes, lo que impide apreciar la concurrencia de responsabilidad contable *sin que sea necesario entrar en el examen de si se debe apreciar o no una conducta dolosa o gravemente negligente en la actuación de los responsables, de acuerdo con los términos preceptuados en el artículo 49.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Basta comprobar que los actos administrativos que autorizaron el abono de los complementos retributivos eran válidos y eficaces al tiempo en que fueron dictados y que se fundamentaron en el artículo 33 de un Convenio colectivo aprobado por el Pleno de la referida Entidad Municipal, por cierto sin ningún voto en contra (folios 215 y 216 del procedimiento en primera instancia), para estimar ambos motivos de casación" (la negrita es propia).*

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 80 de 97

En el mismo sentido, la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas en su acta de liquidación provisional de 22 de octubre de 2019 (actuaciones previas núm. 136/18 seguidas contra el Ayuntamiento de la Vall d´Auixo) confirmó que las retribuciones abonadas pactadas en convenio, aunque sean contrarias a la legislación presupuestaria, no pueden dar lugar a responsabilidad contable, pues el convenio es válido y despliega plenos efectos jurídicos, careciendo de competencia la jurisdicción contable para su derogación, siquiera sea prejudicialmente:

"Se trata de determinar aquí, en qué medida el abono de esas retribuciones abonadas, acorde al Convenio Colectivo pactado, pero que es contrario a lo establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado puede dar lugar o no a una presunta responsabilidad contable.

Para llegar a una conclusión sobre tal cuestión, en primer lugar, hay que tener en cuenta que se está, ***ante un convenio colectivo que, aun vulnerando esa prohibición de no incrementar el déficit del sector público por encima del 1% anual, prevista en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, es un instrumento con naturaleza normativa y eficacia general erga omnes, dentro de su ámbito territorial que, en este caso concreto, no ha sido impugnado judicialmente. Por tanto, ante tal inactividad, ese convenio colectivo mantuvo su plena validez y eficacia.***

Y, en segundo lugar, se ha de considerar que, dado que toda declaración de legalidad o ilegalidad de un acuerdo en el ámbito de las relaciones laborales o de un convenio colectivo no corresponde a la jurisdicción contable, ninguna valoración distinta a la de esa plena validez o eficacia puede hacerse por Tribunal de Cuentas, en ejercicio de sus competencias jurisdiccionales de las que estas actuaciones previas tienen una finalidad preparatoria.

Por ello, a la vista de la inactividad impugnatoria que se mantuvo frente al incremento de las retribuciones en convenio por encima en las fijadas en los PPGGEE, en caso de que el IPC tuviera una subida superior al 1% y no siendo objeto de procedimiento contable la declaración de legalidad o ilegalidad del mismo, resulta incuestionable para esta instrucción la plena validez del mismo y, por tanto, por las retribuciones en el mismo contenidas" (la negrita es propia).

A mayor abundamiento, conforme a lo expuesto en el apartado anterior, el abono del indebidamente denominado "premio de permanencia" ha servido para contener el gasto del capítulo 1 "gastos de personal" recogido en el presupuesto municipal, dado que el resto de las ayudas sociales que venía abonando el Ayuntamiento de Rincón de laVictoria a los empleados públicos se han suspendido. Esto implica que, más allá de las dudas que su aplicación pueda generar, ha existido un ahorro neto, pues en el seno de una negociación con los agentes sociales se ha obtenido un acuerdo rentable y beneficioso para las arcas municipales.

Por todo lo anterior, en ningún caso, las actuaciones llevadas a cabo por este Ayuntamiento son constitutivas de responsabilidad contable, por cuanto no han originado menoscabo a los fondos o caudales públicos.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 81 de 97

(i) Inexistencia del presupuesto subjetivo: dolo o culpa grave

En este supuesto tampoco concurre el elemento subjetivo de la responsabilidad contable, esto es, dolo o culpa grave.

Reproducidos en este punto las manifestaciones realizadas en la Alegación Tercera, apartado (ii), que interesan se tengan por reproducidas en relación con este presunto incumplimiento.

Por otra parte, las cantidades establecidas para este fondo social conforme al acuerdo con las secciones sindicales fueron fiscalizadas e intervenidas favorablemente por la Intervención Municipal y aprobadas por el Pleno de la Corporación, tal y como se ha remitido en la documentación que obra en el expediente.

Es más, en el informe de la Intervención ya se prevé un gasto plurianual para este fondo. Es decir, se consignó presupuestariamente, fue dictaminado preceptivamente y aprobado por el Pleno municipal, sin que fuese reprobado o censurado por los órganos de control y fiscalización.

Asimismo, este acuerdo plenario fue remitido a los órganos de control autonómico y estatal para el seguimiento del cumplimiento del Plan de Ajuste Económico (suscrito en 2012 y con una duración de 10 años) sin que el citado órgano formulase ninguna objeción o salvedad.

Por todo ello, es evidente que, en ningún caso, puede considerarse acreditado el requisito subjetivo de la responsabilidad contable.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

En la alegación se sostiene que la denominación de premio a la permanencia utilizada para el abono de tal concepto retributivo es errónea, aunque no se explican las causas de tal error más allá de apelar a las finalidades pretendidas con la aplicación de la medida.

No obstante, se ha comprobado que lo percibido por los funcionarios de este Ayuntamiento por tal concepto, y con independencia del propósito perseguido, ha sido el premio a la permanencia tal como figura previsto en el convenio colectivo del personal laboral, pues en el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario no aparece tal previsión, en coherencia con lo dictado en su momento por la sentencia del TSJA nº 238/2004.

Se argumenta que la decisión de extender el premio a la permanencia al personal funcionario fue el resultado de un acuerdo alcanzado en la mesa general de negociación, adoptado con el propósito de sustituir el conjunto de ayudas sociales que figuraban en el acuerdo por el abono del mismo, pues se trataba de controlar el gasto en este capítulo.

Tal como aparece expresado en la alegación, el propósito del acuerdo alcanzado en la mesa de negociación resulta de muy difícil comprensión, en lo que a los funcionarios se refiere, pues carece de sentido sustituir un conjunto de ayudas sociales admitidas legalmente por una retribución que en el caso del colectivo funcionarial ya había sido declarada ilegal por la mencionada sentencia del TSJA.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 82 de 97

En el caso de los funcionarios, estos solo pueden ser retribuidos por los conceptos que figuran establecidos en el artículo 23 de la LMRFP, ahora contemplados en los artículos 22 a 24 del TREBEP, teniendo el premio a la permanencia un carácter retributivo y no asistencial.

El Ayuntamiento, ante la situación de crisis y restricción presupuestaria en la que se hallaba, en su pretensión de ajustar el gasto en el capítulo de ayudas sociales disponía de un margen de actuación suficiente que hubiera oscilado entre la suspensión o modificación, total o parcial, del conjunto de ayudas sociales previstas en el acuerdo regulador.

En cuanto a la apelación que se realiza en la alegación al resultado de la negociación colectiva, se recuerda que esta en lo que hace a los funcionarios públicos está sujeta, entre otros, al principio de legalidad, según el artículo 33 del TREBEP/2015. Por esta razón, el acuerdo alcanzado por la referida mesa, así como el posterior refrendo plenario de la misma carece de la necesaria cobertura legal, pues sin mediar cambio legislativo alguno ni modificación de la doctrina jurisprudencial al respecto, se vuelve a introducir la aplicación de una medida que previamente fue declarada ilegal por sentencia firme.

Teniendo en cuenta lo anterior cabe mantener que la aplicación de esta medida al colectivo de funcionarios locales de la corporación supuso una salida injustificada de fondos, una vez declarada su ilegalidad.

Por las razones expuestas, y en relación con el último apartado de la alegación, parece oportuno mantener la calificación de pagos indebidos de tales abonos, así como la posibilidad de que de los mismos derive responsabilidad contable, que en todo caso deberá ser dirimida ante el Tribunal de Cuentas, si este Órgano lo considera oportuno.

ALEGACIÓN Nº 7, A LOS PUNTOS 43, 44 Y 45- SOBRE LA PRESUNTA RESPONSABILIDAD CONTABLE DERIVADA DE LA RETRIBUCIÓN DEL TRABAJADOR DE SUPERIOR CATEGORÍA. ALEGACIÓN NO ADMITIDA

Según la Cámara de Cuentas de Andalucía, un funcionario administrativo del grupo C1 viene prestando, desde 2008, el puesto de "jefe de negociado de nóminas" del grupo A2. A este funcionario, además de las retribuciones complementarias por el puesto desempeñado, que no se censuran, también se le han abonado, según el Informe provisional, las "básicas", por importe de 4.724,55 euros en el ejercicio 2018.

*De este hecho puntual, que determina un exceso retributivo de tan sólo 4.724,55 euros, se deduce en el Informe provisional que se incumple la Sentencia núm. 238/2004, de 27 febrero, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (en adelante, también, "**STSJA 238/2004**" y "**TSJA**", respectivamente).*

En relación con esta afirmación contenida en el Informe provisional deben realizarse las siguientes consideraciones. En primer lugar, dado que la STSJA 238/2004 anuló el artículo 28 del acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario 1996-1997 (apartado 6 de su Fundamento Jurídico Cuarto), este precepto fue expulsado del ordenamiento jurídico desde la

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 83 de 97

fecha de que dicha sentencia adquirió firmeza, por lo que no podía ser aplicado. Y, en segundo lugar, tal y como consta en el propio Informe provisional, el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario, suscrito en 2016 y vigente hasta 2020, no contiene ninguna referencia al desempeño de puestos de superior categoría, por tanto, el artículo 28 del acuerdo de 1996, anulado por el TSJA, no está incluido en el acuerdo que resulta de aplicación a los funcionarios en el año 2018.

El hecho de que en el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario aplicable en el año 2018 no incluya una regulación análoga a la del artículo 28 del acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario 1996-1997 demuestra que este Ayuntamiento no ha incumplido lo dispuesto en la STSJA 238/2004.

Para acreditar que este Ayuntamiento no aplicó en el período objeto de fiscalización el artículo 28 del acuerdo de 1996 anulado por el TSJA, sino el acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario suscrito en 2016, que nada establece a estos efectos, nos remitimos a los recibos individuales de salario ya aportados, frente a los que ningún reproche se ha efectuado, así como a los que ahora se adjuntan como ***DOCS. 10 y 11****.*

En dichos recibos de salario puede comprobarse que funcionarios que han desempeñado puestos de trabajo de superior categoría no han percibido las retribuciones básicas pertenecientes al grupo de titulación superior, cumpliendo con lo establecido por la normativa vigente.

El supuesto contemplado en el Informe provisional es un caso aislado y puntual, que era desconocido por los responsables del manejo de los fondos públicos del Ayuntamiento de Rincón de la Victoria, pero que, en ningún caso, constituye una actuación generalizada.

En relación con lo expuesto, para valorar si concurre el elemento o requisito objetivo de la responsabilidad contable, la existencia de una lesión o menoscabo de fondos públicos, debe considerarse el limitado importe de la retribución considerada (4.724,55 euros), abonada a un único trabajador, es decir, un caso aislado, en comparación con el presupuesto anual del Ayuntamiento de Rincón de la Victoria, que supera los 40.000.000 euros anuales, o con el capítulo de gastos de personal que supera los 13.000.000 euros anuales.

Por otra parte, por los motivos expuestos, no ha mediado dolo o culpa grave de los responsables encargados de dicho pago, en la medida en que consideraron que se aplicaba el acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario suscrito en 2016, y no fueron conscientes de esta situación particular, que constituye ciertamente un caso aislado o excepcional, pero, en ningún caso, una práctica general.

Finalmente, debe indicarse que el abono del concepto retributivo cuestionado no fue objeto de ningún reproche, salvedad u observación por la Intervención municipal, como expresamente se reconoce en el Informe provisional de fiscalización (p. 43).

Por lo expuesto,

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 84 de 97

***SOLICITA**, que tenga por presentado este escrito, con los documentos adjuntos, los admita, y, en su virtud, por formuladas las presentes alegaciones al Informe provisional de fiscalización de la gestión de los recursos humanos del Ayuntamiento de Rincón de la Victoria, las admita, e incorpore al Informe definitivo que se emita, todo ello con cuanto más proceda en Derecho.*

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La entidad no contradice el hecho observado en el informe. Argumenta con el señalamiento de distintas circunstancias que determinarían la ausencia de responsabilidad: el carácter aislado del hecho observado, el escaso importe que supone en relación con el presupuesto de la entidad, el desconocimiento por parte de los encargados del manejo de los fondos públicos e incluso la falta de informe de la intervención.

Por otra parte, se indica que "*el hecho de que en el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario vigente en el año 2018 no incluya una regulación análoga a la del artículo 28 del acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario 1996-1997 demuestra que este Ayuntamiento no ha incumplido lo dispuesto en la STSJA 238/2004.*"

En relación con lo anterior caben realizar las siguientes consideraciones:

- El empleado, único en la muestra analizada, al que se le retribuye la prestación de trabajos de superior categoría en la forma descrita en el informe era el encargado de elaboración de las nóminas, lo que le otorga una cierta capacidad de decisión sobre el uso y destino de los fondos públicos, y descarta, en principio, el simple error o desconocimiento como justificación del hecho observado.

- Que esta circunstancia hubiera podido detectarse con la aplicación de controles rutinarios sobre las nóminas de empleados.

- Que no consta a este organismo fiscalizador resolución, que dictada por órgano competente autorizara el percibo de las retribuciones por el desempeño del puesto de superior categoría en la forma señalada en el informe.

- Que es cierto que en el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo vigente para el periodo fiscalizado (2018), no figura mención alguna al desempeño de los puestos de superior categoría y su forma de retribución, en coherencia con los términos de la Sentencia 238/2004 del TSJA.

Sin embargo, esta circunstancia no ha impedido que tal forma de retribución se haya continuado aplicando por la corporación, a sabiendas de su ilegalidad, lo que ha supuesto una salida injustificada de fondos públicos.

- La consideración de pagos indebidos que puedan tener tales abonos, así como la posible exigencia de responsabilidad, deriva de la infracción que se produce del marco normativo regulador, pues la declaración de ilegalidad que sobre tal práctica efectuó el TSJA permanece inalterada.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 85 de 97

ALEGACIÓN Nº 8, A LOS PUNTOS 18, 85, 91, 157, 170 Y 171- ANEXO I. PLAN DE ACCIÓN SOBRE MEDIDAS INFORMADAS POR LA CÁMARA DE CUENTAS. ALEGACIÓN NO ADMITIDA

A) APROBACIÓN DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO (RPT)

*El 21 de junio de 2021 se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga la Relación de Puestos de Trabajo de nuestra Entidad (en adelante, también, "**RPT**") que fue aprobada por el Pleno Municipal el pasado 27 de mayo de 2021. Se aporta como **DOC. 12***

La RPT supone la actualización de la anterior, que databa del año 2004, definiendo nuevos puestos y homogeneizando la estructura retributiva de los empleados municipales conforme a lo establecido por la normativa vigente.

Esta actualización de la RPT ha permitido adecuar los conceptos retributivos a los que se ha hecho referencia en el Informe provisional de la Cámara de Cuentas, no produciéndose incremento ni detrimento de los emolumentos de los empleados públicos municipales.

Asimismo, esta configuración de los puestos de trabajo de nuestra organización, permitirá diseñar el proceso de consolidación/estabilización del empleo público temporal.

Con esta medida, se clarifica la naturaleza e importe del concepto retributivo "Act 02" y se ha dado solución a lo indicado en el Informe provisional en relación con la necesidad de disponer de una adecuada RPT.

Asimismo, esta herramienta normativa permitirá la articulación y definición de los procesos derivados de la consolidación/estabilización del empleo temporal.

B) PERSONAL INDEFINIDO NO FIJO DE PLANTILLA. PLAN DE ORDENACIÓN DE RECURSOS HUMANOS (PORH)

*El Ayuntamiento de Rincón de la Victoria está elaborando un Plan de Ordenación de Recursos Humanos (en adelante, "**PORH**") que, entre otras medidas, contiene las relativas a la consolidación/estabilización del empleo temporal de la Corporación.*

El proceso de elaboración del PORH tiene como finalidad conseguir que la plantilla de la organización sea, en todo momento, cuantitativa y cualitativamente, la necesaria para conseguir los objetivos del Ayuntamiento. El Plan incluirá, en primer lugar, las medidas necesarias conducentes a la consolidación y estabilización del empleo público en nuestra entidad. También deberá fijar los objetivos y criterios generales de los procesos de reclutamiento, selección, formación, carrera, etc., todos ellos destinados a conseguir que el Ayuntamiento de Rincón de la Victoria pueda ejercer sus competencias de forma adecuada en cada momento.

Los contenidos principales del PORH son los siguientes:

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 86 de 97

Objetivos generales

- *Consolidación y estabilización del empleo público temporal. Se aprobará antes del 31 de diciembre de 2021 la Oferta Pública de Empleo, que contendrá las plazas que están ocupadas de manera indefinida no fija o interina.*

- *Ejecución en los tres años sucesivos a 2021 de la Oferta de Empleo Púbico referida anteriormente.*

- *Adecuación de la dotación de recursos humanos del Ayuntamiento, para dar respuesta a las necesidades en la prestación de servicios a la ciudadanía.*

- *Equilibrio entre la creación de empleo, la promoción de personal y su renovación y estabilidad.*

- *El equilibrio de cargas de trabajo y competencias.*

- *La aclaración del sistema de titulaciones.*

- *La implantación progresiva de una gestión avanzada de recursos humanos.*

- *La incorporación de criterios de productividad, rendimiento, profesional y organización, para mejorar la rentabilidad social de los recursos públicos.*

- *La orientación de la formación a la adquisición y actualización de habilidades, competencias y conocimientos, que motiven un cambio organizativo y den respuesta al reto modernizador que comporta la implantación de la administración electrónica.*

- *El poder propiciar la actualización permanente de competencias profesionales.*

- *El establecimiento de bases para una profesionalización de la gestión directiva.*

- *El comprometer a los empleados públicos con la mejora en la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía.*

- *La incorporación de un sistema de información de recursos humanos, como el registro de personal e indicadores clave de gestión, así como la modernización tecnológica de la gestión de las personas.*

*Y ello, a través de las siguientes **acciones u objetivos estratégicos**:*

- *Planificación tanto de los recursos humanos como de las ofertas de empleo.*

- *Acciones sobre la estructuración del empleo público (reducción de temporalidad, promoción interna, etc.).*

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 87 de 97

- *Planes de formación.*

- *Acciones en materia de carrera y promoción profesional.*

Ejecución del PORH

Se irá desplegando en un plazo máximo de tres (3) años en su parte organizativa, con una vocación de "permanencia renovable" que facilite la solución de los problemas que vayan surgiendo.

Principalmente, hay que destacar de este Proyecto de PORH, como primera fase, y como acción principal y más ambiciosa, la adopción de un acuerdo en materia de consolidación del empleo temporal en el Ayuntamiento de aquellas plazas ocupadas por personal laboral de larga duración (ya sean laboral indefinido no fijos o interino), lo que supone una vieja reivindicación de los empleados de la Corporación, con la cobertura legal de las Leyes de Presupuestos. Ello determinará la reordenación de las ofertas publicadas y de las sucesivas, con plazas de personal interino o temporal de larga duración. Así, antes del 31 de diciembre de 2021, se ofertarán las plazas que se encuentran ocupadas de manera interina o indefinida no fija.

Las Ofertas de Empleo de los años 2022, 2023 y 2024 contendrán las plazas ocupadas por interinos o personal indefinido no fijo, que pueden incluirse en un plan de estabilidad o consolidación de empleo en aplicación de la normativa estatal que viene aprobándose en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

En definitiva, dada su complejidad, la aplicación del PORH se irá desplegando a lo largo de los próximos años; sus objetivos finales serán el equilibrio entre la creación de empleo, la promoción de personal y su renovación y estabilidad; la implantación progresiva de una gestión avanzada de recursos humanos y el comprometer a los empleados con la mejora en la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía, entre otros muchos.

Para poder definir y desarrollar el PORH, era necesario tener definidos y recogidos en la RPT todos los puestos de trabajo de nuestra Organización, para poder incluirlos en las próximas ofertas de empleo público.

Es por ello, que como primer paso del PORH, se publicó el 21 de junio de 2021, en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga, la Relación de Puestos de Trabajo de Rincón de la Victoria, que servirá, entre otras cosas, de base para los procesos referidos anteriormente. Asimismo, esta RPT ha establecido una estructura organizativa que ha plasmado la realidad existente en nuestra organización y define las diferentes unidades administrativas según el criterio establecido en el artículo 56 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Los procesos de consolidación/estabilización de empleo temporal del Ayuntamiento se desarrollarán conforme a lo establecido por la normativa vigente, principalmente, el EBEP y por las Leyes de Presupuestos de Generales del Estado.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 88 de 97

C) SISTEMA DE CONTROL DE PRESENCIA

Se ha licitado concurso público para la renovación del sistema de control de presencia.

Esta medida se ha tomado como consecuencia de los efectos derivados por la pandemia de la Covid-19, para implementar sistemas de fichaje diferentes al de la huella dactilar. Asimismo, el objetivo es permitir el control cuando, en aplicación de las nuevas medidas aprobadas de teletrabajo, se encuentre nuestro personal fuera de las dependencias municipales.

En este contexto indicar que entre las nuevas funcionalidades que se ha requerido está la geolocalización y fichaje a través de Smartphone. La fecha prevista de implantación es el próximo mes de septiembre de 2021, fecha en la que comenzará la fase de prueba y posterior puesta en marcha.

D) CONTRATACIONES TEMPORALES

El Ayuntamiento de Rincón de la Victoria continuará realizando contrataciones cumpliendo con la normativa vigente aplicable.

Para ello, realizará preferentemente contrataciones para la ejecución de programas que no supongan trabajos de carácter estructural y tomando en consideración las consideraciones referidas en el Informe provisional de la Cámara de Cuentas, particularmente las referidas a las retribuciones.

E) INDEMNIZACIONES POR RAZÓN DE SERVICIO, RECONOCIMIENTO DE TRIENIOS Y GRATIFICACIONES DE SERVICIOS EXTRAORDINARIOS

Se está elaborando un protocolo que articule el proceso de gestión en la elaboración de las nóminas de los empleados municipales.

En dicho protocolo, entre otras medidas, se establecerán procedimientos en los que se tendrán en cuenta las incidencias que se han puesto de manifiesto en el Informe provisional, tales como:

- *Reconocimiento de Trienios.*
- *Indemnizaciones.*
- *Gratificaciones por servicios extraordinarios.*

Este protocolo definirá los procedimientos que se deben aplicar en la determinación de los diferentes conceptos retributivos de los empleados municipales, con especial incidencia de aquellos que no son fijos en su cuantía ni en su devengo.

F) NUEVO ACUERDO REGULADOR DE FUNCIONARIOS Y CONVENIO COLECTIVO DEL PERSONAL LABORAL

Habiéndo expirado la duración del Acuerdo Regulador y Convenio Colectivo del Ayuntamiento de Rincón de la Victoria, se ha procedido a constituir las mesas de negociación del Acuerdo, del

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 89 de 97

Convenio así como la Mesa Conjunta con los representantes de los trabajadores, al objeto de aprobar nuevos textos que sustituyan los anteriores.

*Las premisas para la negociación de los nuevos textos, están definidas según los criterios del informe emitido por el Técnicos municipales que se adjunta **DOC. 13**. Se puede comprobar que las mismas, están en consonancia con lo remitido por la Cámara de Cuentas en su informe provisional, recalcando aquellos aspectos que fueron indicados, al objeto de elaborar un marco normativo para los funcionarios y para el personal laboral según establece el TREBEP y demás normas de aplicación, ateniéndose en todo momento a lo establecido por la normativa vigente de aplicación.*

Así, una vez finalicen las negociaciones y se establezca un nuevo Acuerdo Regulador para el personal funcionario, como un nuevo Convenio Colectivo para el personal laboral, quedarán definitivamente subsanados y corregidos los aspectos relativos al abono de ayudas sociales (anteriormente el denominado premio permanencia), así como lo indicado al régimen de permisos y licencias.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La entidad recoge en un anexo un conjunto de medidas, algunas de las cuales ya se han implantado y otras están en curso, con el objetivo de subsanar determinadas deficiencias que se han puesto de manifiesto en el informe, referidas a la RPT, al personal indefinido no fijo, al sistema de control de presencia, a las contrataciones temporales y a algunos conceptos retributivos (trienios, gratificaciones e indemnizaciones por razón del servicio).

AYUNTAMIENTO DE ROTA

ALEGACIÓN Nº 1, A LOS PUNTOS 99, 100, 101 Y 102- TIPOLOGÍA DE EMPLEADOS PÚBLICOS. ALEGACIÓN NO ADMITIDA

PRIMERA. Tipología de empleados públicos.

*Con respecto al **personal indefinido no fijo de plantilla**, este Ayuntamiento incluyó trece plazas en la oferta pública de empleo aprobada en 2017, al amparo del proceso de estabilización del empleo temporal previsto en el artículo 19.6 de la LPGE 3/2017. Igualmente en 2018 se publica oferta de empleo con plazas ocupadas por personal temporal. A día de hoy sigue vigente el plazo para iniciar los procesos selectivos de las OEP de 2017 y 2018, por lo que no se ha incumplido con la obligación de convocarlos.*

Esta Corporación ha acordado con los representantes sindicales aplazar lo máximo posible, y siempre respetando el plazo establecido, el inicio de estos procesos, ante la incidencia planteada por el TSJE y la necesidad que impone al Estado de la inminente reforma de la ley aplicable precisamente para adoptar medidas para reducir los altos niveles de temporalidad y flexibilizar la gestión de los recursos humanos.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 90 de 97

Como se pone de manifiesto en el informe tenemos actualmente un número de empleados indefinidos no fijos, bien declarados por sentencia judicial, o subrogados de la empresa municipal Arensa y los declarados por la Corporación a raíz de un requerimiento realizado por la inspección de trabajo en julio de 2017, que quedan en una situación de latencia hasta tanto se adopten otro tipo de soluciones legales.

La prohibición de que los órganos competentes en materia de personal puedan reconocer el carácter indefinido de este personal nos obliga a seguir lo establecido en la ley y a estar atentos a los cambios legislativos en materia de estabilización de empleo temporal con motivo de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 14/2021, de 6 de julio que va a permitir iniciar nuevos procesos de estabilización de empleo temporal, en el que, adicionalmente a lo establecido en las Leyes de Presupuestos para los años 2017 y 2018, se autoriza una tasa adicional para la estabilización que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo y estén dotadas presupuestariamente.

Es intención de esta Corporación iniciar inmediatamente los procesos de estabilización recogidos en la OEP de 2017 y publicar ofertas con los nuevos procesos de estabilización contemplados en este reciente Decreto Ley antes del 31 de diciembre de 2021 para todo el personal temporal afectado y que deberán de finalizar antes del 31 de diciembre de 2024.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La entidad no contradice la cuestión que se manifiesta en el informe. Se limita a realizar una exposición de la situación en la que se encuentra el personal indefinido no fijo de plantilla y las medidas a adoptar con los nuevos procesos de estabilización contemplados en el RD Ley 14/2021, de 6 julio.

ALEGACIÓN Nº 2, A LOS PUNTOS 107 Y 108- RETRIBUCIONES COMPLEMENTARIAS FIJAS. COMPLEMENTO ESPECÍFICO. ALEGACIÓN ADMITIDA PARCIALMENTE

Como se recoge en el informe la valoración de los puestos de trabajo constituye un trámite esencial en el establecimiento o modificación del complemento específico. Es por ello que actualmente estamos en un proceso para realizar una nueva valoración de puestos de trabajo, ya que la última es de 1999 y no se recogen todas las condiciones particulares que, por afectar al desempeño de determinados puestos, resultan merecedoras de ser retribuidas con el complemento específico.

Con este complemento se retribuyen, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 del RD 861/1986, las condiciones particulares que se refieran a la especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad con que se desempeñan determinados puestos de trabajo.

Actualmente algunos de estos conceptos retributivos y otros regulados en reglamentos de productividad, que se recogen en los acuerdos adoptados con los empleados públicos, no están dentro del complemento específico; por lo que se acuerda aplicarlos mientras tanto no se efectúe la valoración y, como consecuencia de la misma, dichos conceptos puedan incluirse en el complemento específico.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 91 de 97

Con respecto a que en la valoración que data de 1999, no figuran evaluados los puestos de dirección de protección civil y responsable de la seguridad integral del municipio, así como los puestos que corresponden a 52 empleados que, provenientes de la sociedad municipal Aguas de Rota, S.A (AREMSA), fueron integrados en 2017. Con respecto al puesto de dirección de protección civil no consta la valoración al haber sido creados posteriormente y los otros puestos que provienen de la mercantil AREMSA, tampoco pudieron ser valorados en 1999, porque como bien se indica, fueron subrogados en 2017 con las mismas condiciones que las que ya tenían en la empresa de procedencia, conforme a lo establecido en el Estatuto de los trabajadores.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

Se admite la alegación efectuada por la corporación en relación con el puesto de recaudador jefe.

Respecto a lo indicado en el párrafo 108 la entidad reconoce la cuestión observada en el informe.

ALEGACIÓN Nº 3, A LOS PUNTOS 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120 Y 121- RETRIBUCIONES COMPLEMENTARIAS VARIABLES. PRODUCTIVIDAD. ALEGACIÓN NO ADMITIDA

Se destacan en el informe unos códigos retributivos referentes a complementos de productividad cuyo examen ha puesto de manifiesto incidencias relevantes sobre si se ajusta o no a derecho abonarlos como complemento de productividad o que su retribución debiera canalizarse a través del complemento específico por estar vinculados objetivamente al desempeño de determinados puestos.

Al respecto cabe señalar lo indicado anteriormente, que será en la nueva valoración de puestos de trabajo donde se revisaran todos estos conceptos que por su propia naturaleza deban ser retribuidos como complemento específico y no como complemento de productividad.

Las cantidades que derivan de la aplicación del Plan Corporativo de Productividad a la Carrera Profesional, aprobado por el Pleno en abril de 2015, también están siendo revisadas por la Corporación y en concreto los premios a la jubilación ordinaria o anticipada que siguiendo la doctrina del TS y la recomendación recogida en el informe no deberían abonarse como un complemento retributivo de los que se definen en el artículo 5 del Real Decreto 861/1986 , por lo que se ha consultado y sometido a estudio si pueden ser mejoras a las prestaciones de la Seguridad social o prestaciones sociales al amparo de un contrato de seguro.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

En la primera parte de la alegación (puntos 114, 115, 116, 117 y 118), la entidad reconoce lo señalado en el informe, indicando las medidas a adoptar en la nueva valoración de puestos de trabajo *"donde se revisarán todos estos conceptos que por su propia naturaleza deban ser retribuidos como complemento específico y no como complemento de productividad".*

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 92 de 97

Respecto a la alegación referida a los puntos 119, 120 y 121 del informe, la entidad reconoce respecto a los premios a la jubilación ordinaria o anticipada que "*siguiendo la doctrina del TS y la recomendación recogida en el informe no deberían abonarse como un complemento retributivo de los que se definen en el artículo 5 del Real Decreto 861/1986 , por lo que se ha consultado y sometido a estudio si pueden ser mejoras a las prestaciones de la Seguridad social o prestaciones sociales al amparo de un contrato de seguro".*

ALEGACIÓN Nº 4, AL PUNTO 126- RETRIBUCIONES DE LOS TRABAJOS DE SUPERIOR CATEGORÍA. ALEGACIÓN NO ADMITIDA

Se recoge en el informe que en este Ayuntamiento hay un empleado que continúa percibiendo las diferencias de las retribuciones complementarias por asumir las funciones de un puesto, el de recaudador jefe, que fue amortizado en la RPT y en la plantilla presupuestaria.

Este trabajador es auxiliar administrativo (subgrupo C2) adscrito al departamento de recaudación, al que inicialmente se le asignaron las funciones de recaudador jefe (subgrupo C1) y que, ya extinguido el puesto referido, desde el área de recursos humanos se solicitó informe al mencionado servicio en el que se disponía que se mantuvieran las diferencias de las retribuciones complementarias al considerar que seguía y sigue realizando funciones equivalentes al subgrupo C1, por el que venía cobrando las diferencias del complemento y que en la actualidad estarían referidas a un puesto de administrativo.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La entidad no contradice la cuestión observada en el informe.

ALEGACIÓN Nº 5, A LOS PUNTOS 129 Y 131- CONDICIONES RETRIBUTIVAS DEL PERSONAL CONTRATADO A CARGO DE SUBVENCIONES. ALEGACIÓN NO ADMITIDA

En el convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Rota se excluye de su ámbito de aplicación a los contratados por convenios y subvenciones, por lo que no se aplican en 2018 las tablas salariales contenidas en el convenio al personal laboral contratado por la subvención, que reciben los conceptos retributivos que se recogen en los convenios y subvenciones concedidas.

Es por ello por lo que se nos indica que, atendiendo al criterio jurisprudencial establecido sobre la materia, tales exclusiones pueden considerase contrarias al principio constitucional de igualdad ante la Ley, recogido en los artículos 9 y 14 de la C.E y 17 del ET, pues estos trabajadores están vinculados a su empleadora por un contrato de trabajo en idénticas condiciones que el resto de empleados de la entidad.

Ahora bien, resulta necesario destacar que la Jurisprudencia no ha sido uniforme sobre la materia, y que en esa fecha (año 2018) teníamos sentencias del TSJ de Andalucía que decía justamente lo contrario, que se podía dar un trato diferente si así se contemplaba en el convenio colectivo como es el caso.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 93 de 97

En el año siguiente ya se pidió al SAE aclaración sobre el objeto de la subvención que mantenía que se financiaban los costes de las contrataciones, y es cuando nos indican que es un incentivo a la contratación, por lo que se procedió ya en 2020 mediante Decreto del Alcalde número 2020-5892, a ejecutar el plan con la cofinanciación del Ayuntamiento, igualando los costes con el resto del personal laboral, de conformidad a lo establecido en el convenio colectivo aplicable.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La entidad no contradice la cuestión observada en el informe y señala las acciones adoptadas con la finalidad de corregirla.

A raíz de una consulta al SAE solicitándole aclaración sobre el objeto de la subvención y una vez que se les indica que es "un incentivo a la contratación", se procedió en 2020 mediante Decreto del Alcalde número 2020-5892, a ejecutar el plan con la cofinanciación del Ayuntamiento, igualando los costes con el resto del personal laboral, de conformidad a lo establecido en el convenio colectivo aplicable.

ALEGACIÓN Nº 6, A LOS PUNTOS 141 Y 142- RÉGIMEN DE PERMISOS. ALEGACIÓN NO ADMITIDA

Actualmente se han iniciado las negociaciones de los acuerdos que esta Corporación mantiene con sus empleados públicos y se ha puesto en conocimiento de la Junta de personal y del Comité de empresa el informe recibido por la Cámara de cuentas en el que se indica que los días festivos de puente y días de los funcionarios afectan al cómputo anual de jornada, ampliándose el número de días de vacaciones de los empleados públicos y que pueden llegar a constituir una extralimitación competencial, por lo que se solicita se revisen.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La entidad no contradice la cuestión observada en el informe y señala las acciones adoptadas con la finalidad de corregirla.

ALEGACIÓN Nº 7, A LOS PUNTOS 144, 146 Y 147- CONTRATACIÓN TEMPORAL. ALEGACIÓN NO ADMITIDA

*Con respecto a las **Bolsas de empleo**, en las iniciadas en 2018 y adelante si se incluyen informes jurídicos, las once que se revisaron son de 2016. La cobertura temporal de las mismas depende, como se señala en la Ordenanza reguladora de las bolsas de trabajo (BOP de Cádiz de 13 de marzo de 2017) de las necesidades que se plantean desde las distintas dependencias municipales para los puestos y profesiones donde sea habitual su cobertura temporal.*

*Es necesario aclarar que el uso del procedimiento de acudir a **ofertas genéricas al Servicio Andaluz de Empleo (SAE)** en aquellas contrataciones que los ayuntamientos han realizado para cubrir necesidades propias a través de programas que subvencionan o bien para cubrir necesidades que se plantean desde el Ayuntamiento sin tener bolsa de empleo con personal para atender las necesidades planteadas, en la práctica el SAE se rige por sus propias instrucciones, en*

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 94 de 97

concreto actualmente por la instrucción 2/2021 de la dirección gerencia del SAE, por la que se establecen los criterios de ordenación general para la gestión de candidaturas en ofertas registradas en el sistema de intermediación laboral.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La entidad, en la primera parte de la alegación, no contradice la cuestión que se manifiestan en el informe.

En cuanto a la parte de la alegación referida a las ofertas genéricas cursadas al Servicio Andaluz de Empleo (SAE), cabe señalar que en el informe no se recoge incidencia alguna referida al Ayuntamiento de Rota.

ALEGACIÓN Nº 8, AL PUNTO 153- INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN. RPT Y PLANTILLA PRESUPUESTARIA. ALEGACIÓN NO ADMITIDA

Conforme a lo alegado anteriormente en la RPT y plantilla presupuestaria no se recogen el puesto del recaudador jefe y el del jefe de protección civil al estar ya extinguidos y los puestos de los empleados integrados en 2017 procedentes de la sociedad municipal AREMSA, que si están recogidos en la plantilla presupuestaria, quedan pendientes de ser valorados para poder incluirlos en la relación de puestos de trabajo, que tendrá que ser aprobada una vez se terminen los trabajos de valoración de puestos que actualmente el Ayuntamiento está realizando.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La entidad reconoce que en la RPT y plantilla presupuestaria "*no se recogen el puesto del recaudador jefe y el del jefe de protección civil al estar ya extinguidos y los puestos de los empleados integrados en 2017 procedentes de la sociedad municipal AREMSA, que si están recogidos en la plantilla presupuestaria, quedan pendientes de ser valorados para poder incluirlos en la relación de puestos de trabajo, que tendrá que ser aprobada una vez se terminen los trabajos de valoración de puestos que actualmente el Ayuntamiento está realizando".*

ALEGACIÓN Nº 9, AL PUNTO 157- REGISTRO DE LA JORNADA LABORAL: CONTROL DE PRESENCIA Y ACCESO. ALEGACIÓN NO ADMITIDA

Esta Corporación ha adquirido los equipos de registro de jornada, iniciando el procedimiento para su puesta en marcha y se espera que a corto o medio plazo se puedan coordinar, en la medida de lo posible, con los programas recientemente contratados de gestión de recursos humanos y el portal del empleado, por lo que se va a seguir requiriendo el control de la jornada laboral por los jefes de servicio hasta su implantación definitiva.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La entidad no contradice lo dispuesto en el informe y se limita a describir las acciones que se están tomando para corregir esta situación.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 95 de 97

ALEGACIÓN Nº 10, AL PUNTO 160- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE NÓMINAS. ALEGACIÓN NO ADMITIDA

Si bien el proceso de elaboración de nóminas resulta actualmente dificultoso y complejo, por la gran cantidad de códigos retributivos que se manejan, se pretende que con la nueva valoración de puestos de trabajo muchos de estos códigos retributivos desaparezcan, al incluirse dentro del complemento específico, simplificando así el procedimiento de nóminas.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La entidad no contradice lo dispuesto en el informe.

ALEGACIÓN Nº 11, AL PUNTO 163- TRIENIOS. ALEGACIÓN ADMITIDA

ALEGACIÓN Nº 12, A LOS PUNTOS 172, 173, 174 Y 175- JUSTIFICACIÓN DE RETRIBUCIONES DE CARÁCTER VARIABLE, INDEMNIZACIONES POR RAZÓN DEL SERVICIO, GASTOS POR ASISTENCIA EFECTIVA A ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN Y OTROS CONCEPTOS. ALEGACIÓN NO ADMITIDA

Con respecto a las comisiones de servicio que en la actualidad se están realizando en aplicación del TREBEP, se inician con convocatoria interna, se presentan los empleados interesados y se procede a su selección y adjudicación de la plaza al candidato que haya superado el proceso.

Las asignaciones de funciones cuentan con la autorización de los concejales delegados de las áreas implicadas y con la autorización del trabajador interesado, terminando el procedimiento con el Decreto de autorización de la asignación interesada.

Sobre la regulación de los gastos por asistencia a órganos de gobierno que figura en las BEP, de las diferencias habidas entre las cantidades abonadas a cuenta y las que se debieron de percibir, en función al número de asistencias, una vez recabada toda la información que se solicitó tras la visita de los auditores de la Cámara, se ha emitido informe por el área de personal para proceder a dicha regularización, quedando pendiente su fiscalización por la intervención municipal.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

Respecto de la alegación presentada al punto 172, relativa a las comisiones de servicio, la entidad se limita a describir el procedimiento para conceder las mismas, sin que se aporte documentación nueva que rebata lo señalado en el informe.

En cuanto a la segunda parte de la alegación, sobre la liquidación de los gastos por asistencia a órganos de gobierno, la entidad reconoce lo señalado en el informe e indica que van a proceder a la regularización de los mismos.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 96 de 97

ALEGACIÓN Nº 13, A LOS PUNTOS 184, 185, 186 Y 188- RECOMENDACIONES. ALEGACIÓN NO ADMITIDA

En este punto del informe la Cámara de Cuentas de Andalucía recomienda la adopción de una serie de medidas orientadas a la mejora de la gestión de los fondos públicos y del área analizada.

En respuesta a estas recomendaciones, y como medidas a adoptar, en primer lugar esta Corporación pretende reordenar las retribuciones complementarias que perciben sus empleados, lo que comportaría la integración en el complemento específico de todos aquellos pluses que están relacionados con factores o circunstancias vinculadas objetivamente al desempeño de los puestos.

Igualmente se va a iniciar la implantación de un sistema automatizado de registro de la jornada, con el propósito de controlar adecuadamente el cumplimiento de la misma y de los servicios extraordinarios que se presten.

Por parte del área de personal de este Ayuntamiento se han emitido informes sobre de reconocimiento de los trienios que se devenguen por el personal laboral, pendientes de su fiscalización por la intervención municipal.

Con respecto al procedimiento establecido para el abono de las indemnizaciones por razón del servicio se está intentando introducir mejoras ya que actualmente el procedimiento que la intervención municipal nos requiere en las justificaciones del abono puede resultar complejo. Se distingue si son gastos de manera más o menos regular, por razón del servicio, con informe mensual firmado por el trabajador y el responsable que lo autoriza, se recoge por días los desplazamientos, kilometraje, lugar, motivo, precio Km, se fiscaliza y se informa en nómina para su abono. Aquellas que son puntuales se presenta solicitud firmada por el trabajador y autorizado por el responsable del servicio, se presentan documentos que justifican el gasto, se fiscaliza y se procede al abono.

Por último añadir que desde el área de Recursos humanos se toma nota de la visión conjunta de determinados aspectos que se relacionan con la configuración de las plantillas, con el gasto y con algunos elementos retributivos que se consideran relevantes para entender mejor la situación en la materia que ha sido objeto de análisis.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La entidad describe las acciones que se van a implantar para corregir determinadas incidencias, como reordenar las retribuciones complementarias integrando en el complemento específico los pluses relacionados con factores vinculados objetivamente al desempeño de los puestos, mejorar los procedimientos establecidos en el abono de las indemnizaciones por razón del servicio, la implantación de un sistema automatizado de registro de la jornada y el reconocimiento de trienios para el personal laboral.

Cód. Validación: PQN452DMJDMDE3DRXZHXZKCQF | Verificación: https://ccuentas.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 97 de 97