

Mediante escrito de fecha 24 de abril de 2024, con entrada en el registro general en esta Diputación el día 25 de abril de 2024 y número de registro 202400007898, la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de XXX XXX XXX, solicita la emisión de informe sobre "**Procedencia exclusión determinadas plazas incluidas en la Oferta de Empleo Público en el marco de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre.**"

Atendiendo a lo solicitado se emite el presente

INFORME

I. - ANTECEDENTES.

PRIMERO.- En el escrito de la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de XXX XXX XXX de fecha 17 de abril de 2024 se indica que con motivo del procedimiento de estabilización, regulado por la Ley 20/2021, el Ayuntamiento ha incluido en la oferta de estabilización las plazas correspondientes a personal PRAS, 1 Trabajadora Social, 1 educadora en familia y un auxiliar administrativo.

Se plantean dudas sobre la conveniencia, legalidad y oportunidad de esta inclusión al tratarse de plazas que son subvencionadas por la JCCM y, teniendo en cuenta que, si bien las personas fueron contratadas por el Ayuntamiento, no es un servicio propio del mismo al depender de la JCCM quien tiene la competencia. Además la jornada real correspondiente a este Ayuntamiento no es completa ya que estos puestos de trabajo prestan servicios también a los demás Ayuntamientos que componen el área PRAS, con la problemática que se ocasionaría en caso de no renovación o modificación del convenio que las subvenciona, al ser supramunicipal y englobar a las zonas PRAS del área, y la imposibilidad de asumir dicho gasto por el municipio con las consecuencias para trabajadores y Ayuntamiento. Por ello se plantea la posibilidad de modificar y revisar dicha oferta si procede, al no haberse ejecutado a la fecha.

SEGUNDO.- Con fecha 29 de abril de 2024 se realizó requerimiento de subsanación solicitando la remisión de Informe suscrito por la Secretaría del Ayuntamiento que contenga la opinión jurídica respecto al asunto planteado en su escrito, así como copia del expediente tramitado por el Ayuntamiento en relación con la aprobación de la Oferta de Empleo Público en el marco de los procesos de estabilización. Dicho requerimiento fue notificado el día 3 de mayo de 2024.

Mediante escrito de la Sra. Alcaldesa de fecha 16 de mayo de 2024 se aporta copia del expediente tramitado en relación con la aprobación de la Oferta de Empleo Público, pero sin que conste en la documentación remitida copia del informe de Secretaría solicitado.

Por correo electrónico de fecha 29 de mayo de 2024, por el Secretario municipal se remite copia del Convenio de colaboración entre la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha y la entidad local de XXX XXX XXX para la prestación de servicios sociales de atención primaria de ámbito supramunicipal de fecha 12 de abril de 2023; copia del contrato laboral de los empleados auxiliares administrativos; así como informe jurídico emitido con fecha 26 de diciembre de 2022 en relación con la aprobación de las bases generales.

TERCERO.- Ante la falta de presentación del Informe suscrito por la Secretaría del Ayuntamiento, se realizó un nuevo requerimiento instando la aportación del mismo, con fecha 29 de mayo de 2024. Dicho requerimiento fue notificado el día 3 de junio de 2024.

- Con fecha 27 de junio de 2024, por el Secretario municipal, se remite vía correo electrónico, copia del informe jurídico por él suscrito con fecha 26 de junio de 2024.

II. - NORMATIVA APLICABLE

- Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.
- 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. (TREBEP)
- 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. (TRLET)
- RD-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (LRBRL)

III. - FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

PRIMERO: La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, regula en su artículo 2 los "*procesos de estabilización de empleo temporal*", autorizando una tasa para la estabilización de empleo temporal adicional en los siguientes términos:

"1. Adicionalmente a lo establecido en los artículos 19.Uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 y 19. Uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, se autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos que estén contempladas en las distintas Administraciones Públicas y estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020.

3. La tasa de cobertura temporal deberá situarse por debajo del ocho por ciento de las plazas estructurales.

5. De la resolución de estos procesos no podrá derivarse, en ningún caso, incremento de gasto ni de efectivos, debiendo ofertarse en estos procesos, necesariamente, plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal.

SEGUNDO: En relación con la consulta planteada, debemos analizar en primer lugar la incidencia de la existencia de una subvención que financie una determinada contratación laboral.

El problema de la contratación que se plantea podría radicar en la vinculación de la temporalidad de la contratación a la existencia de una subvención. En este sentido, debemos recordar la posible existencia de fraude de ley en los contratos laborales temporales cuyo único fundamento estriba en la existencia de subvenciones, por lo que se podría deducir que no existe una cobertura en la norma que habilite la modalidad contractual temporal.

El TS en Sentencia de 25 de noviembre de 2002 ha considerado que la exigencia de identificar, con precisión y claridad, la obra o servicio que constituye el objeto del contrato no puede entenderse satisfecha con la mera alusión al Proyecto subvencionado entre las distintas Administraciones, pues el denominado "*programa subvencionado*" es un simple instrumento de gestión económica, que no cabe confundir con un programa o proyecto para desarrollar una actividad concreta y específica, ni menos aún con una obra o servicio determinado.

En la misma línea, la Sentencia del TS de 21 de marzo de 2002 establece, entre otros, que:

- *"No ha elevado pues esta sala, en ningún caso, la existencia de una subvención a la categoría de elemento decisivo y concluyente, por sí mismo, de la validez del contrato temporal causal..."*

- *"...de la existencia de una subvención, no se deriva que la contratación deba ser necesariamente temporal. Lo confirma así la Ley 12/2001, de 9 de julio, que ha introducido un nuevo apartado, el e), en el artículo 52 del Estatuto de los trabajadores. Con él se autoriza la extinción por causas objetivas de los contratos indefinidos formalizados por la Administración para la «ejecución de planes o programas públicos determinados», cuando su financiación proviene de ingresos externos de carácter finalista y deviene insuficiente para el mantenimiento del contrato de trabajo suscrito."*

- *"...del carácter anual del plan, no puede deducirse la temporalidad de la obra o servicio que aquél subvenciona, pues se trata de una concreción temporal que afecta exclusivamente a las subvenciones, no a los servicios básicos que las mismas financian, por cierto que solo en parte..."*

- *"Por consiguiente, que la financiación de los servicios sociales obligatorios, como la de cualquier otra actividad temporal o permanente del Ayuntamiento, debe estar prevista e incluida en sus Presupuestos anuales, no revela que el servicio sea temporal por naturaleza, ni justifica por sí sola la formalización de contratos anuales, aunque sea esa la duración de los presupuestos. Por otra parte, no es posible asumir el argumento de que el servicio para el que fue contratado el actor no respondía a una actividad permanente del Ayuntamiento puesto que dependía de consignaciones presupuestarias ajenas."*

Por lo tanto, la fundamentación del recurso a la contratación temporal exige que, conjuntamente con la existencia de una dotación extrapresupuestaria obtenida efectivamente vía subvención, y que depende en su continuidad de una voluntad externa a la propia Administración contratante, se sumen los requisitos ordinarios de todo contrato laboral.

En aquellos casos en que la actividad es ordinaria y propia del ente contratante, la vinculación a una subvención no habilita la articulación de la contratación laboral como temporal.

Así, el TSJ Madrid, mediante Sentencia de 3 de diciembre de 2008, ha considerado que:

"...las funciones que ha venido desempeñando que coinciden con los fines propios (...) siendo las normales y permanentes, no finalizando por tanto a la fecha del vencimiento del contrato y la subvención, por lo que carecen de sustantividad y autonomía propia y el contrato de obra es, a su juicio, fraudulento."

Sobre la imposibilidad de que el carácter temporal de la financiación de un determinado programa o actividad pueda condicionar la modalidad de contratación a través de la que ejecutar dicho programa se ha venido pronunciado también la doctrina y la jurisprudencia de modo reiterado, incidiendo en la intrascendencia de la dotación presupuestaria externa como causa habilitante para formalizar un contrato temporal.

La STSJ de Canarias de Las Palmas de Gran Canaria 28/2007 de 15 de Enero de 2007, Rec. 990/2006, indica:

"Al respecto apuntar que se ha de distinguir entre la tarea realizada y la financiación de la misma, de forma que lo importante es determinar si las funciones realizadas por el trabajador

tienen o no sustantividad propia y carácter temporal y no si la financiación es temporal. En sí toda la financiación de la Administración Pública es temporal, puesto que las Leyes de Presupuestos que autorizan los gastos tienen carácter anual y, sin embargo, esto no significa que todos los trabajadores de la Administración Pública tengan contratos temporales, puesto que no es la temporalidad de la financiación, sino la de las tareas realizadas, la que permite el recurso a la contratación temporal. Cuando las tareas son habituales de la Administración y tienen vocación de permanencia no existe una obra o servicio de duración determinada que justifique el recurso a la contratación temporal, con independencia de cuáles sean los recursos destinados a la financiación de los correspondientes servicios administrativos."

En la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias del 21 de junio de 2013, Res. 1347/2013 (Rec. 886/2013), se indica en relación a este asunto:

"...Lejos de ello, ha señalado que lo decisivo es que quede acreditada la causa de la temporalidad y la singularidad de la obra o servicio contratado, ya que es posible financiar servicios permanentes de la Administración por medio de subvenciones y extinguir el contrato por causas objetivas, en caso de pérdida o insuficiencia de la correspondiente consignación para el mantenimiento del contrato de trabajo de que se trate (artículo 52 -e) del Estatuto de los Trabajadores."

El Auto del Tribunal Supremo, sala de lo social, de 8 de noviembre de 2011, (n^o recurso 1659/2011), concluye que no es la existencia de una subvención el elemento determinante de la temporalidad, y afirma: *"Y en el caso debatido el objeto del contrato no tiene autonomía ni sustantividad propia, puesto que no se ha acreditado que el servicio de promoción del empleo y desarrollo local tenga entidad diferenciada de las actividades propias y habituales de la Corporación demandada. Resaltando que dicho servicio se ha venido prestando a lo largo de los años, con vocación de permanencia y sin establecerse una causa objetiva de cesación del mismo, distinta de la pérdida de la subvención."*

En consecuencia, la financiación en sí misma no puede ser causa de la temporalidad de la relación laboral. La existencia de una subvención, programa, plan o proyecto para la financiación de un servicio no es determinante de la existencia de la causa de temporalidad que permite acudir a un contrato temporal, sino que habrá que analizar si las tareas que se prestan en cada servicio tienen vocación de permanencia y se prestan con carácter habitual dependiendo su prestación de la voluntad del Ayuntamiento, al margen de que si no existiera subvención no se prestaran, pudiendo acudirse a la contratación temporal solamente cuando se trate de tareas temporales y no cuando la subvención pueda serlo.

Por tanto, el hecho de que una contratación esté financiada mediante una subvención, no interfiere en los procedimientos de estabilización: ya que lo que debe analizarse es únicamente si las funciones desempeñadas son estructurales o coyunturales.

Una subvención no tiene rango suficiente para establecer una excepción a la normativa laboral o funcionarial y al derecho a su estabilidad. La norma no autoriza excepciones a su aplicación por el hecho de existir una subvención. La vinculación del servicio a una subvención procedente de otra Administración no habilita, por sí misma, al recurso a la contratación laboral temporal. El hecho de que sea un puesto objeto de subvención no es un hecho que justifique el recurso a la modalidad temporal de contratación. Lo que importa realmente es si esas funciones son estructurales, si el servicio que se atiende es continuado en el tiempo y está dotado de fijeza y permanencia, (con independencia de que se venga manteniendo durante una pluralidad de años con cargo a subvenciones autonómicas), o temporales y esporádicas, ya que si fueran necesidades estructurales deben ser cubiertas con personal laboral fijo, no con

personal temporal. En este caso el que la Comunidad reduzca la subvención, o no la conceda, no tiene por qué implicar que las condiciones de trabajo de los trabajadores cambien.

TERCERO: Tal como señala el artículo 2 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, se computarán para el desarrollo de estos procesos, las plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos y que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020.

Por tanto, el cálculo debe realizarse sobre el total de esas plazas en las que en el periodo indicado haya existido esta ocupación temporal e ininterrumpida.

La Resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública sobre las orientaciones para la puesta en marcha de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, señala en su punto 1.4 que: *"se entiende por plazas de naturaleza estructural aquellas relativas a funciones recurrentes que se integran en la actividad ordinaria y del normal funcionamiento de la administración de que se trate, incluyendo por tanto, las plazas ligadas a programas o actuaciones que no gocen de sustantividad propia y diferenciada de la actividad ordinaria. Con carácter general estas plazas se corresponderán con aquellas destinadas al ejercicio de competencias propias de la administración correspondiente. No obstante, especialmente en relación con la administración local, podrán existir plazas de carácter estructural referidas al ejercicio de competencias que tengan delegadas a través del instrumento jurídico oportuno. **En estos casos, corresponderá la estabilización a la administración que efectivamente realice la actuación, con independencia de que la financiación corresponda a otra administración pública.**"*

Virginia Losa Muñiz, en su artículo *"Análisis y propuestas para la identificación de plazas objeto de procesos especiales de estabilización y su instrumentación"*, señala que una "plaza de carácter estructural" podrían ser las que están integradas en la estructura de la organización, (sin necesidad de estar incluidas en un instrumento de ordenación), y que las mismas tienen como cometidos o desempeñan actividades o funciones que podrían calificarse de permanentes. Y precisamente por esa permanencia y esa continuidad en el tiempo han pasado a formar parte del núcleo competencial "propio", porque si bien no tiene por qué coincidir con la definición clásica de competencia propia o impropia de la propia administración, el mero transcurso del tiempo y la apariencia de necesidad e Interés público de la actividad la ha "transformado" en estructural.

Entiende deben incluirse dentro de este concepto los servicios que son materialmente "estructurales", en especial aquellos afectados por subvenciones otorgadas por otros niveles de gobierno y continuidades temporales, es decir, no solo afecta a las plazas predicables de competencias propias, sino que su ámbito es muy superior. Cuando las administraciones locales se deciden a prestar servicios que no les corresponden como propios al amparo de apoyos económicos puntuales de otros ámbitos administrativos, pero se mantienen de forma inalterable a lo largo de los años, y eso, a estos efectos, los convierten en plazas necesariamente propias y de obligada convocatoria al amparo de los procesos de estabilización.

Las plazas de naturaleza estructural son aquellas insertas en la estructura de la organización municipal, que están adscritas a actividades que el Ayuntamiento presta con carácter permanente y que ha asumido como propias con independencia de que dependan de una subvención, y que seguirán prestándose mientras que la legislación o la propia administración no decidan su desaparición. Para adquirir o alcanzar el adjetivo de "estructural" la plaza en

cuestión no tiene por qué estar financiada con fondos propios, pueden ser perfectamente plazas subvencionadas o que estén incluidas en planes o acuerdos marcos de fondos externos.

Con independencia de que se trate de un servicio propio o delegado, si las plazas reúnen los requisitos para estar incluidas en el proceso de estabilización de empleo temporal, conforme a lo dispuesto en el art. 2.1 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, deben incluirse en el proceso.

Aunque las funciones atribuidas a las plazas planteadas no se encuentren entre los servicios y actividades obligatorias de las entidades locales, si su ejercicio es atribuido a los municipios por la Comunidad Autónoma como titular de dicha competencia, mediante acuerdo o convenio con éstas, dotados de la financiación correspondiente, que se viene renovando anualmente durante varios años, sin que tenga establecido un periodo de duración concreto y determinado de antemano, que se presta con carácter estable y con vocación de permanencia en el tiempo, (con independencia de que se venga manteniendo durante una pluralidad de años con cargo a subvenciones autonómicas), y sin establecerse una causa objetiva de cesación del mismo. distinta de la pérdida de la subvención, **nos encontraríamos ante unas plazas que cumplirían los requisitos para considerarlas de naturaleza estructural en cuanto que deberían estar cubiertas con carácter permanente, sin perjuicio de que pueda llegar un momento en que el programa desapareciese y el servicio dejase de prestarse;** pero, dado que dicho momento es incierto y no está determinado cuándo se va a producir, consideramos que el programa tiene vocación de permanencia y, en consecuencia, las plazas deben considerarse como estructurales a los efectos de la aplicación de la Ley 20/2021. Si en estos momentos, el servicio tiene carácter estructural, las plazas adscritas deben ser incluidas en la estabilización, aunque la dotación presupuestaria sea externa, por programas subvencionados o convenios, con independencia de que lo pierda en un futuro.

Resulta difícil defender el carácter no estructural de unas plazas que se encuentren en tal condición, donde nos encontremos ante una competencia delegada por la Comunidad Autónoma que, aceptada por el Ayuntamiento, se viene ejerciendo regularmente desde hace años, de lo que es prueba la existencia de las plazas en la plantilla municipal, y que al menos varios trabajadores, aun cuando no hayan sido declarados así formalmente, ostentarían de facto la condición de indefinidos no fijos. Como consecuencia de tal carácter estructural dichas plazas deben incluirse en los procesos de estabilización y consolidación de empleo.

De no incluirse las mencionadas plazas estructurales en el proceso de estabilización, pero se continuase prestando el servicio con empleados municipales temporales, nos encontraríamos ante el mantenimiento de una situación irregular respecto a los citados trabajadores que se prolongaría en el tiempo.

En el supuesto de competencias ejercidas por delegación propia o impropia, corresponde la estabilización a la Administración que efectivamente realice la actuación, que es la empleadora y responsable, (lo que se encuentra indicado expresamente en el convenio suscrito), con independencia de que la financiación corresponda a otra Administración pública.

CUARTO: Una vez estabilizadas las plazas indicadas, siendo las mismas ocupadas por personal con la condición de laboral fijo; en caso de que el Ayuntamiento carezca en un futuro de consignación presupuestaria para dar cobertura a dichas plazas y se entienda que concurren causas económicas que justifiquen la extinción de dichas relaciones laborales; se podría recurrir al despido objetivo, (en el caso de no poder reubicar al trabajador en otro puesto de trabajo del Ayuntamiento), previa amortización de la plaza.

Se estima que, al tener, estos trabajadores, la condición de laborales fijos, si se dan las circunstancias económicas antes señaladas, podría recurrirse al despido colectivo regulado en el artículo 51.1 del TRLET, fundado en causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. Cuando concurra alguna de las causas previamente señaladas de forma acreditada

y la extinción afecte a un número inferior al indicado en dicho artículo, estos contratos podrán extinguirse por causas objetivas de manera individual, según el art. 52 c) del TRLET.

Según la Sentencia 211/2023 del TSJ de Extremadura, de 29 de marzo de 2023, Rec. 879/2022, a pesar de la derogación de la DA Decimosexta del TRLET mediante la Disp. Derog. Única del RD-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, las Administraciones Públicas aún pueden recurrir al despido objetivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. Así, según la misma:

"En conclusión, consideramos que no existiendo prohibición normativa expresa ni implícita, las AAPP pueden acudir al despido objetivo por causas ETOP a fin de adecuar sus plantillas a sus necesidades, sin perjuicio de que a consecuencia de la derogación normativa de la DA 16ª ET, a la hora de interpretar y aplicar las causas que describe el art. 51.1 ET, deberemos efectuar un ajuste o adecuación de la normativa general acorde a la naturaleza y finalidad específica de las AAPP, si bien ello no es necesario en este caso, pues el despido fue calificado como improcedente en la instancia y no ha sido combatida esa calificación por el Ayuntamiento en su recurso."

Resulta posible acudir a la vía del despido, aplicando el resto de preceptos del TRLET por la remisión expresa que realiza el art. 7 del TREBEP, a la legislación laboral en general: *"El personal laboral al servicio de las Administraciones públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan"* lo que aboca a un entorno volátil en el que será la jurisprudencia la que marque el alcance de esta posibilidad y sus requisitos.

La jurisprudencia del TS parte de esta idea, como se cita en la Sentencia del TS de 30 de marzo de 2017:

"La decisión patronal de amortizar el puesto de trabajo desempeñado por el trabajador, operando para ello sobre la correspondiente RPT, ha de canalizarse a través de los preceptos sobre despido por causas objetivas o, en su caso, colectivo."

El TC ha tenido ocasión de declarar en diversas ocasiones el amplio margen de que gozan las Administraciones Públicas a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras organizativas, como una manifestación de la potestad de autoorganización de las Administraciones Locales reconocida en el art. 4 de la LRBRL.

Asimismo, el art. 69.1 del TREBEP, dispone que la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas, tendrá como objetivo *"contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad."*

- En el caso de externalización del servicio público, una vez finalizado el proceso de estabilización de las plazas, habría que analizar si la empresa que resultase adjudicataria del contrato administrativo, asumiría los trabajadores afectos al mismo sean fijos o no, estableciendo las obligaciones de la administración en cuanto a la licitación el art. 130 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -LCSP 2017, cuando una norma legal un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales. Igualmente procedería analizar si concurren las circunstancias previstas en el art. 44 del TRLET, referidas a la sucesión de empresa.

QUINTO: Respecto de la cuestión de los empleos subvencionados por el gobierno autonómico y que desempeñan sus funciones en diversos municipios diferentes al que suscribe el convenio y contrata al personal municipal, la cuestión no viene regulada expresamente en la Ley 20/2021.

Sin perjuicio de lo indicado en el presente informe, el Ayuntamiento de XXX XXX XXX, podría realizar consulta específica a la Subdirección General de Consultoría, Asesoramiento y Asistencia de Recursos Humanos, de la Secretaría de Estado de Función Pública, unidad encargada del régimen jurídico de la Dirección General de la Función Pública, y que se ocupa del estudio, informe y propuesta de las medidas de ordenación normativa de la función pública, de la normativa sobre régimen jurídico de los empleados públicos de la Administración General del Estado; y de la asesoría en materia de recursos humanos del sector público estatal, proporcionando asistencia técnica a los departamentos ministeriales y restantes administraciones públicas.

No obstante, y aras a la interpretación de que la estabilización de las plazas le corresponde al Ayuntamiento que suscribe el Convenio con la Comunidad Autónoma, la Resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública sobre las orientaciones para la puesta en marcha de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público", señalando en su punto

1.4 que: " *No obstante, especialmente en relación con la administración local, podrán existir plazas de carácter estructural referidas al ejercicio de competencias que tengan delegadas a través del instrumento jurídico oportuno. **En estos casos, corresponderá la estabilización a la administración que efectivamente realice la actuación, con independencia de que la financiación corresponda a otra administración pública.***"

El Convenio de colaboración entre la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha y la entidad local de XXX XXX XXX para la prestación de servicios sociales de atención primaria de ámbito supramunicipal de fecha 12 de abril de 2023; establece en su cláusula Segunda que: "*La Entidad Local se compromete al desarrollo de los proyectos, a la contratación de personal y a la aportación económica establecida en el convenio, así como a cumplir la normativa específica de la Consejería y a garantizar las Prestaciones de Atención Primaria establecidas en el Decreto 87/2016, de 27 de diciembre.*"

Por su parte, en su cláusula Sexta, se determina que: "*El personal contratado por la Entidad Local en virtud del presente convenio, prestará exclusivamente sus servicios en el desarrollo de las prestaciones de Atención Primaria objeto de este Convenio, siendo la Entidad Local quien establecerá libremente las relaciones laborales que estime pertinentes para el buen fin de los servicios, por lo que será de su entera responsabilidad las obligaciones que de ello se deriven.*"

A la terminación de los contratos laborales que la Entidad Local suscriba en ejecución del presente convenio, la responsabilidad que pueda surgir será compartida por todos los Ayuntamientos de la agrupación de municipios o Mancomunidades.

La Consejería no adquiere ninguna vinculación con las obligaciones laborales o de otro tipo que para el desarrollo del presente convenio sean asumidas por la Entidad Local."

En todo caso, es interesante traer a colación la Sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha del 31 de julio de 2013, Res. 1004/2013 (Rec.366/2013), que confirma la Sentencia del Juzgado de lo Social de Cuenca de fecha 19-11-12, por la que se declara la improcedencia del despido de trabajadores contratados al amparo de los sucesivos Convenios de colaboración suscritos entre la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Ayuntamiento, para el desarrollo de proyectos de ejecución supramunicipal en el ámbito de las tareas de servicios sociales del programa regional de acción social (P.R.A.S.) para prestaciones

básicas de servicios sociales, en el marco de un plan concertado, condenando al Ayuntamiento suscriptor del mencionado Convenio.

El citado Ayuntamiento renunciaba a la gestión del convenio para el ejercicio 2012, rescindiendo el contrato de seis trabajadoras del convenio para el desarrollo de proyectos de ejecución supramunicipal en el ámbito P.R.A.S. El Convenio de Colaboración también preveía, como en el caso que nos ocupa, una pluralidad de Ayuntamientos a los que, conforme a los Convenios suscritos, se prestaba la actividad formalmente concertada.

El Tribunal deja constancia que es el Ayuntamiento suscriptor del Convenio, quien contrató al personal, quien cumple el resto de los requisitos tanto con Seguridad Social como con Hacienda y que no pertenecía a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que no tenía acceso a los cursos de formación que organiza la Junta para sus funcionarios y laborales, que las vacaciones, permisos y licencias eran solicitados por los trabajadores al Ayuntamiento, quien era el competente para su concesión, no teniendo la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales conocimiento, ni facultades para autorizar dichos permisos; que la jornada y el horario eran establecidos por el propio Ayuntamiento y, por último, el personal operativo de dicho centro estaba sujeto al convenio colectivo y por las normas que su defecto se dictase por el Ayuntamiento, disfrutando de los días festivos que se celebran en el Ayuntamiento y no de los días de fiesta para el personal que depende de la Junta de Comunidades, los cuales disfrutaban de los días que era en la cabecera de la zona correspondiente.

Seña la citada Sentencia que: *"Pues bien, atendiendo a tales exigencias legales, no cabe en principio, sin más, considerar que de la existencia de un Convenio de colaboración entre Administraciones Públicas, derive la existencia de una cesión prohibida de trabajadores, pues la contrataciones con las trabajadoras se realizan por el correspondiente Ayuntamiento, para la prestación además de una actividad que, conforme a la estructura competencial de la Comunidad Autónoma -Ley Orgánica 9/1982, de 10-8-82, Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, y posterior Ley 3/1986, de la citada Comunidad que regula y estructura los servicios sociales en la misma- era competencia atribuida a los mismos, sin perjuicio de la financiación que pudiera provenir del ente autonómico. Pero sin que se pueda considerar que se dan las exigencias para concluir existente una simulación de contratación por parte de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, para ceder los trabajadores a los Ayuntamientos...."*

En consecuencia, con independencia de la existencia del Convenio, y que el ámbito de aplicación del mismo se extienda a varios municipios, la responsabilidad de la relación laboral con los empleados adscritos al mismo, corresponde al Ayuntamiento que suscribe el Convenio, que es empleador de los trabajadores, por lo que entendemos que, asimismo, es responsabilidad del Ayuntamiento el incluir las plazas adscritas al servicio en la Oferta de Empleo Público de estabilización del trabajo temporal.

Por todo lo expuesto, y en virtud de los fundamentos jurídicos recogidos en los antecedentes del presente informe,

CONCLUSIONES

PRIMERA: Tal como ha establecido, entre otras, la Sentencia del TS de 21 de marzo de 2002, de la existencia de una subvención, no se deriva que la contratación deba ser necesariamente temporal. Se ha de distinguir entre la tarea realizada y la financiación de la misma, de forma que lo importante es determinar si las funciones realizadas por el trabajador tienen o no sustantividad propia y carácter temporal y no si la financiación es temporal.

Debemos recordar la posible existencia de fraude de ley en los contratos laborales temporales cuyo único fundamento estriba en la existencia de subvenciones por lo que se podría deducir que no existe una cobertura en la norma que habilite la modalidad contractual temporal.

SEGUNDA: Aunque las fundones atribuidas a las plazas planteadas no se encuentren entre los servicios y actividades obligatorios de las entidades locales, si su ejercicio es atribuido a los municipios por la Comunidad Autónoma como titular de dicha competencia, mediante acuerdo o convenio con éstas, dotados de la financiación correspondiente, que se viene renovando anualmente durante varios años, sin que tenga establecido un periodo de duración concreto y determinado de antemano, que se presta con carácter estable y con vocación de permanencia en el tiempo, (con independencia de que se venga manteniendo durante una pluralidad de años con cargo a subvenciones autonómicas), y sin establecerse una causa objetiva de cesación del mismo, distinta de la pérdida de la subvención, **nos encontraríamos ante unas plazas que cumplirían los requisitos para considerarlas de naturaleza estructural en cuanto que deberían estar cubiertas con carácter permanente o con una duración incierta, sin perjuicio de que pueda llegar un momento en que el programa desapareciese y el servicio dejase de prestarse;** pero, dado que dicho momento es incierto y no está determinado cuándo se va a producir, consideramos que el programa tiene vocación de permanencia y, **en consecuencia, las plazas deben considerarse como estructurales a los efectos de la aplicación de la Ley 20/2021.**

Si en estos momentos, el servicio tiene carácter estructural, las plazas adscritas deben ser incluidas en la estabilización, aunque la dotación presupuestaria sea externa, por programas subvencionados o convenios, con independencia de que lo pierda en un futuro.

De no incluirse las mencionadas plazas estructurales en el proceso de estabilización, pero se continuase prestando el servicio con empleados municipales temporales, nos encontraríamos ante el mantenimiento de una situación irregular respecto a los citados trabajadores que se prolongaría en el tiempo.

TERCERA: Respecto de la cuestión de los empleos subvencionados por el gobierno autonómico y que desempeñan sus funciones en diversos municipios diferentes al que suscribe el convenio y contrata al personal municipal, la cuestión no viene regulada expresamente en la Ley 20/2021.

La Resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública sobre las orientaciones para la puesta en marcha de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, establece en su punto 1.4 que especialmente en relación con las plazas de carácter estructural referidas al ejercicio de competencias que tengan delegadas a través del instrumento jurídico oportuno, **que corresponderá la estabilización a la administración que efectivamente realice la actuación, con independencia de que la financiación corresponda a otra administración pública.**

Con independencia de que el ámbito de aplicación del Convenio se extienda a varios municipios, la responsabilidad de la relación laboral con los empleados adscritos al mismo, corresponde al Ayuntamiento que suscribe el Convenio, por lo que entendemos que, asimismo, es responsabilidad del Ayuntamiento, como empleador, el incluir las plazas adscritas al servicio en la Oferta de Empleo Público de estabilización del trabajo temporal.

Sin perjuicio de lo indicado en el presente informe, el Ayuntamiento de XXX XXX XXX, podría realizar consulta específica a la Subdirección General de Consultoría, Asesoramiento y Asistencia de Recursos Humanos, de la Secretaría de Estado de Función Pública, unidad encargada del régimen jurídico de la Dirección General de la Función Pública.

CUARTA: Una vez estabilizadas las plazas indicadas, siendo las mismas ocupadas por personal laboral fijo, en caso de que el Ayuntamiento acredite en un futuro que concurren causas económicas que justifiquen la extinción de dichas relaciones laborales, se podría recurrir al despido objetivo, (en el caso de no poder reubicar al trabajador en otro puesto de trabajo del

Ayuntamiento), previa amortización de la plaza, de conformidad con lo estipulado en los artículos 51.1 y 52 c) del TRLET, que regulan la extinción de contratos de trabajo fundada en causas económicas, técnicas, organizativas o de producción.

En el caso de externalización del servicio público, una vez finalizado el proceso de estabilización de las plazas, habría que analizar si la empresa que resultase adjudicataria del contrato administrativo, asumiría los trabajadores afectos al mismo sean fijos o no, estableciendo las obligaciones de la administración en cuanto a la licitación el art. 130 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y que no supe en modo alguno a otros informes que se hayan podido solicitar y/o que resulten preceptivos emitir para la válida emisión de los acuerdos.

Toledo, a la fecha y firma expresadas al margen