

Organización y empleo local

Beatriz Setuáin Mendía

Como indica su propio título, el presente informe presenta dos partes claramente diferenciadas. Una primera, en la que se dará cuenta de las novedades acontecidas a lo largo de 2009 en materia de *Organización Local* en Aragón. Otra segunda, con la misma intención, en relación con el *Empleo Local* en nuestra Comunidad.

En el año considerado, no hay que reseñar ninguna novedad normativa. Por esta razón, únicamente se refleja jurisprudencia.

II. JURISPRUDENCIA

Jurisprudencia sobre organización local

Lo cierto es que tampoco son demasiados los pronunciamientos de los distintos Tribunales de Justicia referidos a la organización local en esta Comunidad. Sorprende quizás la falta de fallos del Tribunal Superior de Justicia sobre la materia. Sí hay que dar cuenta, sin embargo, de una Sentencia del *Tribunal Supremo*: la *Sentencia de 16 de diciembre de 2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo, recurso núm. 3685/2006*. En ella se resuelve un recurso de casación presentado frente a una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que, a su vez, se pronunciaba sobre el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un Grupo municipal contra varios Acuerdos del Ayuntamiento de Zaragoza. En concreto, los Acuerdos del Pleno Extraordinario del Ayuntamiento de la ciudad de 31 de diciembre de 2003 por los que

se ratificó la urgencia de la sesión y se aprobó inicialmente el Presupuesto General Municipal para 2004; los actos preparatorios del anterior Acuerdo consistentes en la convocatoria de la sesión extraordinaria y urgente de la Comisión de Hacienda y Economía de 29 de diciembre de 2003; los Acuerdos de 30 de diciembre de 2003 adoptados por esta Comisión por los que se ratificó la urgencia de la sesión y se informó favorablemente la aprobación inicial del Presupuesto General Municipal de 2004; y la convocatoria del Pleno del Ayuntamiento efectuada por el Alcalde-Presidente el 30 de diciembre de 2003, incluyendo los temas a tratar el día 31 de diciembre.

La cuestión a dilucidar estribaba en si los Concejales de la Corporación habían dispuesto o no de la documentación correspondiente al Presupuesto Municipal de 2004 con la antelación suficiente para poder preparar las enmiendas; punto esencial a juicio de la Sala de instancia para pronunciarse sobre si había existido vulneración de su derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 de la Constitución) y, consecuentemente, sobre la nulidad de los actos recurridos. Pese a tratarse de sesiones extraordinarias urgentes (que no requieren la antecedencia mínima de dos días para ser convocadas y poner la documentación a disposición de los Concejales, exigiéndose sólo la ratificación de aquel carácter, arts. 46.2.b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local –LBRL en adelante– y 116 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón –LALA a partir de ahora–), la Sala identificó en la descrita la cuestión esencial de la que tenía que depender su pronunciamiento. Sin embargo, paradójicamente, denegó la prueba testifical propuesta por el Ayuntamiento en su defensa, consistente en el testimonio de uno de los economistas municipales que participó en la elaboración del Presupuesto y ordenó la realización de sus copias, y que acompañó posteriormente al ordenanza municipal que hizo entrega de las mismas en las sedes de cada uno de los Grupos municipales. Entre ellos, el recurrente.

Por este sinsentido, el Tribunal Supremo ordena la retroacción de actuaciones para la realización de dicha prueba testifical y para que la Sala de instancia dicte una nueva Sentencia valorándola.

Es asimismo muy interesante, por su singularidad, la *Sentencia nº 318/2009, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Zaragoza de 22 de julio de 2009*. En ella el Magistrado se pronuncia sobre el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego de 4 de abril de 2008, por el que se aprobó el inicio del proceso de incorporación de este Municipio al de Zaragoza, y lo hace en sentido estimatorio del recurso, declarando la nulidad de pleno derecho del acto recurrido. La argumentación desarrollada para llegar a este fallo resulta sin duda original, pues supone una interpretación ciertamente atípica del concepto y el alcance de la legislación básica estatal.

En efecto, el recurrente –Concejal de la Corporación que votó en su momento en contra del Acuerdo– consideraba que la adopción del mismo por mayoría absoluta de los miembros del Pleno vulnera la exigencia de mayoría cualificada derivada de los arts. 13.1 y 126.3 LALA y 15.1.a) del Decreto 346/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón. Estos preceptos establecían, respectivamente, que “la iniciación de los expedientes de alteración de términos municipales podrá efectuarse por acuerdo de todos los Ayuntamientos y Asambleas Vecinales interesadas adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y en todo caso de la mayoría absoluta legal de sus miembros (...)”, y que “se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación para la adopción de los acuerdos siguientes: la creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales (...)”.

Por el contrario, el Ayuntamiento demandado, así como las Administraciones codemandadas –Ayuntamiento de Zaragoza y Gobierno de Aragón–, entendían que la redacción dada al art. 47.2.a LBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (“se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones para la adopción de acuerdos en las siguientes materias: creación y supresión de Municipios y alteración de términos municipales...”) desplazaba, por su carácter básico, a la normativa de desarrollo autonómico, rechazando así la causa de nulidad alegada por el recurrente.

El Magistrado se alinea con el planteamiento formulado por este último, considerando que el tenor literal del art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón (“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: en materia de régimen local, la determinación de las competencias de los Municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Asimismo, incluye la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales, creados por la Comunidad Autónoma y su régimen electoral”) otorga a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de régimen local. Y ésta sería, sumada a las reconocidas también con carácter exclusivo en los apartados 6 y 11 del mismo precepto (organización territorial y ordenación del territorio) la que habrían ejercido las Cortes y el Gobierno de Aragón al aprobar la LALA y el Reglamento de Territorio y Población de las Entidades

Locales de Aragón. No son, pues, estas normas, a su juicio, consecuencia del ejercicio de competencias de desarrollo legislativo de normativa básica, sino del puro ejercicio de competencias exclusivas “excluidas” de la definición de la competencia básica estatal, lo que determinaría la aplicación de los textos autonómicos y su exigencia de mayoría reforzada para adoptar el Acuerdo plenario objeto de recurso. Toda esta argumentación lleva a concluir en la nulidad de pleno derecho del mismo por prescindir de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados (art. 62.1.e de Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común).

Con todo respeto al pronunciamiento, parece obviarse en este caso una cuestión fundamental: el carácter básico de la LBRL, dictada en ejercicio de la competencia para aprobar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas otorgada al Estado por el art. 149.1.18 de la Constitución. Y como tal, actúa como límite a las competencias legislativas que, en materia de régimen local, hayan asumido estatutariamente las Comunidades Autónomas. Por eso, cuando el legislativo autonómico aprueba normas sobre régimen local en ejercicio de las mismas, nunca puede obviar el contenido de lo básico. Menos aún cuando el propio Estatuto de Autonomía de Aragón señala como competencia compartida “el desarrollo de las bases del Estado previstas en el art. 149.1.18 de la Constitución para las Administraciones Públicas aragonesas, incluidas las Entidades Locales” (art. 75.11), siendo éste el precepto a atender para deducir el verdadero alcance de las atribuciones autonómicas en la materia.

Jurisprudencia sobre empleo local

A diferencia de la temática anterior, en materia de empleo local en Aragón son varias las Sentencias dictadas por el *Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma* a lo largo de 2009. Y además, referidas a cuestiones diversas, siendo dable encontrar pronunciamientos sobre los límites a la remoción de los puestos de trabajo en la Administración local, el régimen de los funcionarios locales con habilitación nacional transferidos a la Administración autonómica, la extensión de la negociación colectiva en la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo de las Administraciones Locales, y el régimen de composición de las comisiones de selección de personal en la Administración local aragonesa antes de la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

Siguiendo su orden cronológico de aparición, debe mencionarse en primer lugar la *Sentencia de 2 de marzo de 2009, Sala de lo Contencioso-Adminis-*

trativo, recurso núm. 146/2006. Este pronunciamiento confirma en apelación una Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Teruel, por la que se anula una resolución del Ayuntamiento de esta ciudad y se reconoce el derecho de la demandante, Técnico de Administración General con destino en la Unidad de Función Pública y Servicios Generales, a ser reintegrada en el puesto de trabajo que venía desempeñando hasta ser removida del mismo por mor de la mencionada resolución.

Como afirma la Sala, es cierto que se trataba de un puesto de trabajo no singularizado, dado que el Ayuntamiento de Teruel no tenía aprobada en ese momento ni Relación ni Catálogo de Puestos de Trabajo, sino sólo una plantilla presupuestaria anual que no singularizaba puestos, siendo precisamente éste el argumento utilizado por la Corporación para justificar el cambio de la funcionaria. Pero no lo es menos que no ha quedado demostrado que dicho cambio se hubiese efectuado por necesidades del servicio, alteración en el contenido del puesto de trabajo o falta de capacidad para su desempeño manifestada por rendimiento insuficiente, tal y como exigen los apartados c y e del art. 20.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP, hoy derogados por el EBEP) y 27 del Decreto 80/1997, de 10 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aplicables al supuesto. Frente a esta realidad carecen de eficacia las alegaciones de la Corporación apelante acerca de una pretendida negación de su potestad de autoorganización y conversión del organigrama municipal en algo imposible de modificar sin realizar costosos procedimientos. Lo que ha hecho la Sentencia apelada, y confirma la de apelación, es circunscribir dicha potestad a sus límites legales, impidiendo que se ejerza arbitrariamente o sin ningún tipo de justificación.

Igualmente hay que dejar constancia de dos Sentencias de 29 de junio de 2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo, recursos núm. 12/200 y 37/2008, que se pronuncian sobre el régimen aplicable a dos Secretarios-Interventores de Administración local con habilitación nacional que se incorporan –no transfieren– a la Administración autonómica. Es el art. 20 del Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón el que da respuesta a la cuestión, estableciendo que “los funcionarios procedentes de otras Administraciones Públicas que se incorporen por traslado voluntario a la de la Comunidad Autónoma de Aragón conservarán la condición de funcionarios propios de sus Administraciones de procedencia, pero en tanto se hallen destinados en la de Aragón les será aplicable la legislación

propia de ésta en materia de Función Pública y, en todo caso, sus normas relativas a promoción profesional, promoción interna, movilidad, régimen retributivo, situaciones administrativas y régimen disciplinario, con excepción de la sanción de separación del servicio”, añadiendo en su apartado 3 que “tanto a los funcionarios transferidos que se integran en la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón como a los que por traslado se incorporen a la misma se les respetarán a todos los efectos el Grupo del Cuerpo o Escala de procedencia y los derechos inherentes al grado personal que tengan reconocido, hasta el correspondiente al nivel máximo del intervalo atribuido a su Grupo en esta Administración”. Estas previsiones, como se encargan de aclarar ambas Sentencias, vienen referidas al momento en que se produce la incorporación referida y no, como pretendían los apelantes, a toda la vida administrativa dentro de la Administración, sin que, por tanto, posteriores modificaciones que pudiera acordar la Administración de origen (de la que siguen conservando a condición de funcionarios propios) vinculen obligatoriamente a la Administración a la que se hayan incorporado, que aplica al funcionario su legislación propia en materia de función pública. Lo contrario, entiende el Tribunal, se cohonestaría mal con la potestad de autoorganización de que gozan las Administraciones públicas, desconociendo la independencia, autonomía y derecho a organizarse sin injerencia de las demás.

También tiene su interés la *Sentencia de 14 de julio de 2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo, recurso núm. 480/2006*, que resuelve la impugnación hecha al Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Teruel por el que se aprueba su Relación de Puestos de Trabajo (RPT). El argumento del recurrente venía dado por una posible omisión de la preceptiva negociación colectiva previa, lo que niega el Tribunal que, si bien entiende que el Ayuntamiento debió iniciarla con más antelación, considera que la continuación de la misma tras la aprobación municipal de la RPT y el acuerdo de que todo lo que allí se apruebe resultaría de aplicación (sin que se alegue ninguna vulneración de estas aprobaciones posteriores), resultan suficientes para no apreciar causa de nulidad de la aprobación de dicha RPT. Sin embargo, la Sala sí valora que la elección del sistema de libre designación para determinados puestos de Jefes de Departamento no está debidamente justificada en base a la entidad y las características de las funciones que deben realizar, por lo que estima en este punto las pretensiones del recurrente y anula las determinaciones correspondientes de la RPT.

Finalmente hay que dejar constancia de las *Sentencias de 22 de julio y 23 de septiembre de 2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo, recursos núm. 176/2008 y 185/2008*, en las que el Tribunal Superior de Justicia se pronuncia sobre el ajuste a Derecho de diversos Decretos del Presidente de la Diputación

Provincial de Zaragoza. Estos Decretos dejaban sin efecto otros anteriores por los que se procedía al nombramiento de tribunales calificadores de distintas oposiciones, procediendo a designar nuevas comisiones conforme a las previsiones del art. 60 EBEP, singularmente en su apartado 2 (“el personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual no podrán formar parte de los órganos de selección”).

Tras insistir en la legitimación activa de la Junta de Personal Funcionario de la Corporación Provincial –ya reconocida por la Sentencia de instancia, puesto que se discutía la ausencia de un Vocal de dicha comisión designado por la misma–, la Sala declara la nulidad de pleno derecho de los actos recurridos y, en consecuencia, de todo el proceso de selección, por no considerar de aplicación el citado EBEP y no darse las condiciones a las que la jurisprudencia supedita la aplicación del principio de conservación de los actos administrativos. Pese a que las Sentencias no son un dechado de claridad, parece inferirse de su tenor que fue precisamente la decisión de aplicar el art. 60.2 EBEP y su límite a la participación de las clases de personal referidas en los órganos de selección las que determinaron la falta de un Vocal designado por la Junta.

El Tribunal de Justicia, como decimos, rechaza la aplicación de una norma cuya entrada en vigor es muy posterior a la aprobación y publicación de la convocatoria del proceso selectivo y de las bases del mismo, incluida la que regula la forma en que había de integrarse el tribunal calificador. En lo no previsto en ellas, resultarían de aplicación, entre otras, la LALA, siendo ambas normas que vinculan a la Administración, al tribunal calificador y a los participantes, y que no pueden ser alteradas por otra muy posterior. Idéntica suerte desestimatoria sigue la pretensión subsidiaria de la conservación de los actos realizados (nombramientos de los funcionarios seleccionados por Comisión modificada), pues los recurrentes lo fundamentan en que la deficiencia apreciada en la constitución de los tribunales de selección sólo afecta a la omisión del Vocal nombrado a propuesta de la Junta de Personal y, sin embargo no es así. Como ya queda probado en la Sentencia de instancia a partir de la documentación aportada a los autos, en la convocatoria de las distintas plazas no se cumplían en su totalidad las exigencias normativas impuestas al resto de Vocales (ni en las plazas pertenecientes a los grupos A y B había un Vocal que quedase acreditado que fuese Catedrático o Profesor Titular de Universidad del área de conocimiento relacionada con el contenido del programa, ni uno de los Vocales lo era en representación de la Comunidad Autónoma, nombrado a propuesta del Instituto Aragonés de Administración Pública, como exige el art. 247.2 LALA). Resulta así evidente que la designación de las comisiones de selección no viene respaldada por el ordenamiento jurídico.