

Organización y empleo local

Beatriz Setuáin Mendía

ORGANIZACIÓN LOCAL

I. LEGISLACIÓN

1. La ausencia de normativa sustantivamente reseñable

En relación con la organización local, a lo largo de 2011 no se ha aprobado en nuestra Comunidad Autónoma ninguna norma sustantivamente reseñable. Quizás el texto que pudiera merecer mención separada sea el **Decreto 332/2011, de 6 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Política Territorial e Interior (BOA núm. 203, de 14 de octubre)**, ya que es este Departamento el que ejerce las competencias autonómicas en materia de régimen local (art. 1.a) y, por ende, las referidas a los aspectos orgánicos y organizativos locales.

Dentro de esta estructura, presenta una posición relevante, como órgano directivo central, la *Dirección General de Administración Local*, a la que corresponde la dirección técnica, la gestión y la coordinación de tales competencias y, en concreto, vinculados a la organización local, el estudio y desarrollo de la organización territorial propia de Aragón, y el asesoramiento sobre el régimen jurídico de las entidades locales, así como el seguimiento de la adecuación al ordenamiento jurídico de sus actos y acuerdos (art. 7).

En la Dirección General de Administración Local se integran distintos servicios. Es el caso del *Servicio de Régimen Jurídico Local*, al que corresponde entre otras funciones, en lo que aquí interesa (art. 8), el estudio, propuesta y gestión de los aspectos jurídicos de la organización y estructura de las

entidades locales aragonesas (en especial en relación con los regímenes especiales de Municipios, así como en lo relativo a la alteración de las demarcaciones territoriales y al fomento de la reestructuración municipal); el asesoramiento sobre el régimen jurídico de las entidades locales del territorio autonómico; la elaboración de los proyectos normativos en materia de régimen local; el seguimiento, estudio e informe de la adecuación al ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos de las entidades locales y la propuesta, en su caso, de requerimientos, ampliación de información e impugnaciones; la tramitación y propuesta de resolución de expedientes referentes a denominación, capitalidad y símbolos de los entes locales; el seguimiento de las Ordenanzas y Presupuestos de las entidades locales; y cualesquiera otras competencias relativas al régimen jurídico local no atribuidas a otro Servicio.

También es el caso del *Servicio de Cooperación Local* y, sobre todo, del *Servicio de Coordinación de los Entes Locales*, al que corresponde, como su propio nombre indica, realizar funciones de coordinación entre las diversas entidades locales aragonesas (propuestas, apoyo, asistencia, elaboración de informes en ese sentido, art. 10).

Es de destacar asimismo que en las Delegaciones territoriales del Gobierno de Aragón en Huesca y Teruel se encuentra adscrito orgánica y funcionalmente, como órgano administrativo, el *Servicio de Política Territorial e Interior* (art. 19), al que bajo la dirección inmediata del Delegado Territorial, se atribuyen en su ámbito territorial, y en ejercicio coordinado con la Dirección General de Administración Local, distintas funciones en materia de régimen local. Destacamos por su interés (art. 21), el asesoramiento sobre el régimen jurídico de entidades locales; el seguimiento, estudio e informe de la adecuación al ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos de las entidades locales y la propuesta, en su caso, de requerimientos, ampliación de información e impugnaciones; y el seguimiento de la legalidad de los actos y acuerdos en materia económico-financiera y de las Ordenanzas y Presupuestos de las entidades locales, todo ello en el ámbito territorial de la Delegación.

Si se hace una comparativa entre las funciones previas de estos órganos y las actuales, puede comprobarse que las novedades han consistido fundamentalmente en una nueva delimitación de las atribuidas a la Dirección General de Administración Local y en la determinación de los órganos administrativos que la integran, con el fin de adaptarse a las competencias en materia de régimen local recogidas en el art. 71.5 y 6 y en el Título VI de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Y así, por un lado, se atribuye a dicha Dirección General el estudio y desarrollo de la organización territorial propia de Aragón, incluida la elaboración de proyectos normativos. Por otro lado, el anterior Servicio de Desarrollo Comarcal

pasa a denominarse Servicio de Coordinación de los Entes Locales, manteniendo en esencia las mismas funciones, con una adición: promover la coordinación de las entidades locales aragonesas y velar porque exista la debida colaboración entre ellas y con la Comunidad Autónoma.

Cambiando de texto, merece asimismo una breve mención la **Resolución de la Cámara de Cuentas de Aragón de 20 de julio de 2011, por la que se publica la Instrucción 1/2011, de 28 de abril, relativa al formato de la cuenta general de las entidades locales en soporte informático y al procedimiento telemático para su rendición (BOA núm. 148, de 28 de julio)**. Como es comúnmente sabido, las entidades locales aragonesas tienen la obligación de rendir sus cuentas anuales tanto al Tribunal de Cuentas como a la Cámara de Cuentas de Aragón, quedando sujetas a la fiscalización que pueden desarrollar ambas instituciones sobre su gestión económico-financiera. A estos efectos, el Tribunal de Cuentas y la Cámara aragonesa acordaron suscribir un convenio de colaboración para implantar medidas de coordinación de la rendición telemática de las cuentas de las entidades locales, de tal manera que pudiese implantarse un acto único que evite duplicidades de actuaciones y que garantice un conocimiento simultáneo por las dos instituciones de fiscalización de las cuentas rendidas. Para ejecutar las previsiones de dicho convenio, resulta preciso que la Cámara de Cuentas de Aragón determine un formato normalizado en soporte informático de la cuenta general de las entidades locales, que facilite su rendición y envío. Y a esto procede en esta Resolución, cuyo contenido no se describe en este informe por ser prioritariamente técnico.

II. JURISPRUDENCIA

En cuanto a la jurisprudencia relacionada con la organización local aragonesa, cabe destacar en esta oportunidad pronunciamientos emanados del Tribunal Constitucional, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de esta Comunidad, y de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo.

1. Jurisprudencia constitucional: las normas que regulan el régimen de nulidad de los votos en elecciones locales no deben interpretarse de manera rigorista, sino salvaguardando la verdadera voluntad de los electores

Por lo que respecta a la jurisprudencia constitucional, hay que mencionar la **STC 124/2011, de 14 de julio (BOE núm. 184, de 2 de agosto)**. Y ello no tanto por el interés sustantivo de su contenido como por resolver, en sentido es-

timatorio, un recurso de amparo presentado frente a una Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en respuesta a un contencioso-electoral sobre elecciones municipales al Ayuntamiento de Bierge (Huesca). En este caso el recurrente (PP) consideró que las resoluciones de la Junta Electoral de Zona de Barbastro y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia que las confirma lesionan su derecho a participar en los asuntos públicos, en la medida en que anulan dos papeletas en las que se había marcado una cruz junto al nombre del primer candidato. Papeletas que, es fundamental destacarlo, eran determinantes del resultado electoral, pues de no considerarse nulas implicarían que esta formación obtendría un Concejal más, en detrimento del PSOE. A mayor abundamiento, el PP alegaba la que, a su juicio, era la explicación a dichas marcas: la elección tradicional, hasta los últimos comicios, mediante sistema de listas abiertas y marcas en los candidatos. Para el recurrente, este hecho supone una muestra inequívoca de que la señal encontrada era manifestación palmaria de la voluntad del elector de otorgarle su voto.

Frente a lo interpretado por dichas Junta Electoral de Zona y Sentencia, el Tribunal Constitucional trae a colación su consolidada doctrina conforme a la cual las normas que regulan el régimen de nulidad de los votos no deben interpretarse de manera rigorista o formalista, sino en pro de la salvaguardia de la verdadera voluntad manifestada en las urnas por los electores, dejando la anulación de los sufragios como último recurso en los casos en que dicha voluntad ofrezca dudas. Y en este caso concreto, las aspas colocadas junto al nombre no generan esa duda. Es cierto que se trata de una irregularidad formal, pero sin efectos invalidantes, toda vez que la actual redacción del art. 96.2 de la LOREG no determina necesariamente la nulidad de los votos emitidos en papeletas en las que se haya efectuada una señal junto al nombre de los candidatos. Esta valoración lleva a reconocer el amparo solicitado, a entender lesionado el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad y a anular el acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Barbastro y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, declarando la validez de las papeletas cuestionadas y ordenando la proclamación de los electos de acuerdo con el resultado electoral producido tras la declaración de validez de los votos indicados.

2. Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón: cuestiones diversas

También resolvieron recursos contencioso-electorales las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 20 y 22 de junio de 2011, Sala de lo Contencioso, recursos núm. 1/2011 y 406/2011. La primera de ellas, recordando las causas de nulidad de los votos, consideró determinante de la

misma la existencia de cruces, aspas o líneas en las papeletas, como era el caso. Sin embargo, es precisamente este pronunciamiento el que ha quedado anulado tras la estimación, por la Sentencia del Tribunal Constitucional que acaba de mencionarse, del recurso de amparo presentando frente a ella. Por su parte, la segunda Sentencia confirma resoluciones de la Junta Electoral Provincial de Huesca y la previa de la Junta Electoral de Zona de Boltaña por las que se resolvía atribuir al PP los dos vocales de la Junta Vecinal de la Entidad Local menor de Linás de Broto. Frente a lo argüido por los recurrentes, estos órganos consideraron que el escrutinio electoral se ha hecho conforme a derecho, respetándose las determinaciones de los arts. 199.1 y 4 de la LOREG (“el régimen electoral de los órganos de las Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio será el que establezcan las Leyes de las Comunidades Autónomas que las instituyan o reconozcan, que, en todo caso, deberán respetar lo dispuesto en la LBRL”; “la designación de estos vocales se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la sección o secciones constitutivas de la entidad local menor”) y 91.3 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón –LALA– (“la designación de los miembros del órgano colegiado se hará de conformidad con resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la Sección o Secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del órgano unipersonal”). En la medida en que todos los Municipios con entidades locales menores tienen la consideración de Sección única, la asignación de vocales debe partir del resultado de la votación para la composición del Ayuntamiento del que depende la entidad local menor. En este caso, el de Torla.

Ya al margen de recursos contencioso-electorales, es importante destacar la **Sentencia del mismo Tribunal y Sala de 2 de junio de 2011, recurso núm. 357/2010**. En este caso se resuelve un recurso de apelación presentado frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Zaragoza (dictada en procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona), por la que, estimando el recurso presentado, se consideró vulnerado el derecho del recurrente a la participación en los asuntos públicos recogido en el art. 23 de la Constitución, al no habersele permitido participar en el debate presupuestario por ser expulsado de la Sesión.

El Ayuntamiento apelante pretende la revocación de la Sentencia en base a dos motivos. Por un lado, por negación de la vulneración aludida, al haber podido el recurrente debatir los presupuestos en la Comisión celebrada al efecto anteriormente, votarlos (éste era el objeto de la sesión en que se produjo su expulsión) y presentar reclamación o enmienda contra los mismos durante su exposición pública, garantizándose de modo pleno el ejercicio de su

derecho de participación. Por otro, por considerar que la Sentencia impugnada ha incurrido en incongruencia *extra petita*. Y en este segundo argumento está de acuerdo la Sala.

Efectivamente. Tras recordar que esta incongruencia comporta inadecuación entre las pretensiones y motivos formulados por las partes y el fallo, procede a demostrar que la divergencia existe en este caso. Como ya señaló el recurrente en su demanda, el objeto procesal era la actuación de la Alcaldía producida en un Pleno municipal, consistente en no contestar a las cuestiones que formuló en el apartado de ruegos y preguntas y en su expulsión de la Sala, previo requerimiento de la presencia de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Era de esta manera como consideraba que se le había denegado la información solicitada en dicho turno, vulnerándose *esta concreta vertiente*, y no otra, de su derecho de participación en los asuntos públicos constitucionalmente reconocido. A mayor abundamiento, en el hecho segundo de la demanda ya se afirmaba expresamente que “la razón que sustenta la presente litis es la denegación de la información precisa a mi representado, en su calidad de Concejal electo y como representante de un Grupo municipal, para el desarrollo de su función en el Ayuntamiento”. No se entiende pues, salvo consideración como exceso, que en la Sentencia de instancia, al delimitar en sus Fundamentos de derecho las pretensiones ejercitadas, se confirmase la solicitud de disconformidad a derecho del acto impugnado por suponer la negativa a participar en los asuntos públicos obteniendo la información necesaria para la realización de su función como Concejal. Se trata de una clara extralimitación que determina la estimación del recurso de apelación, la revocación de la Sentencia apelada y la consecuente desestimación del recurso contencioso-administrativo presentado inicialmente.

Por último, hay que hacer mención a la **Sentencia de 10 de octubre de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 231/2009**, que resuelve el recurso presentado frente al Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pinseque por el que se aprueba el Reglamento de régimen interno de notificaciones de la Corporación. La recurrente fundamenta su pretensión anulatoria en dos razones principales. En primer lugar, en el carácter de Reglamento orgánico del texto y en la inobservancia del procedimiento de elaboración de los mismos previsto en el art. 140 de la LALA, al haberse aprobado tras la deliberación en el Pleno de la única propuesta presentada por uno de los Grupos municipales. En segundo término, en el incumplimiento, por exceso, de los requisitos legales para las convocatorias de Pleno establecidos en el art. 116 de la misma norma. Ambos motivos son rechazados por el Ayuntamiento demandado.

La Sala recuerda que son Reglamentos orgánicos los referidos a la potestad de autoorganización de las entidades locales, que fijan la organización del

Ayuntamiento en función de las necesidades propias de cada uno de ellos, de sus medios materiales, personales y técnicos, concretando qué órganos son necesarios y complementarios, cuál es la periodicidad de las sesiones, las funciones del Alcalde, del Pleno, de las Comisiones, y todos aquellos aspectos que son de interés para su funcionamiento. Por lo tanto, es doble el contenido propio de estos Reglamentos: aspectos referidos a la organización del ente local en sentido estricto (estructura organizativa), y determinación de aspectos referentes al funcionamiento del ente. En la medida en que el texto cuestionado solo acordó el medio a utilizar para las comunicaciones a los portavoces (SMS y correo electrónico) y la antelación con la que han de efectuarse y entregar la documentación, no es posible considerarlo Reglamento orgánico, en los términos que acaban de referirse.

Sin embargo, sí es dable encontrar el aludido exceso de regulación en las previsiones sobre la convocatoria, que exceden las establecidas en el art. 116, apartados 1 y 2. Al existir una comunicación previa a los portavoces al menos cinco días hábiles antes de la formalización de la propia convocatoria, perdería sentido la existencia de las convocatorias extraordinarias urgentes, y el propio contenido de las convocatorias y la puesta a disposición de los Concejales de los expedientes objeto de discusión se vería afectado por el envío de toda la documentación por correo electrónico, vulnerándose lo dispuesto en el precepto referido. Por esta segunda razón, se estima el recurso y se anula el Acuerdo recurrido.

3. Jurisprudencia de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo: interpretación atípica del concepto y alcance de la legislación básica estatal

También resulta interesante referirse a la **Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Zaragoza de 16 de junio de 2011, procedimiento ordinario nº 249/2010**. En ella se resuelve el recurso presentado por una Asociación de Vecinos contra un acuerdo de Pleno por el que, respectivamente, se desestiman las alegaciones presentadas en el período de información pública del procedimiento de incorporación de un Municipio al de Zaragoza, y se declara la voluntad de dicho Municipio de proceder a la alteración de los términos municipales a los efectos de dicha incorporación, conforme a lo dispuesto en el art. 21.4 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. Sin duda, esta Sentencia conecta con otra previa del mismo Juzgado de fecha 22 de julio de 2009, de la que ya se dio cuenta en su momento y que se encuentra pendiente de que la Sala del Tribunal Superior de Justicia de esta Comunidad resuelva los recursos de apelación presentados frente a ella.

En este pronunciamiento previo, el Juez declaró la nulidad de pleno derecho del acto recurrido –el Acuerdo municipal por el que se iniciaba el procedimiento de incorporación al Municipio de Zaragoza–, por entender que la adopción del mismo por mayoría absoluta (como indica la redacción dada al art. 47.2.a de la LBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre) y no por mayoría cualificada (como señalan los arts. 13.1 y 126.3 de la LALA y 15.1.a del Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón) contraviene las “competencias exclusivas” autonómicas en materia de régimen local derivadas de los arts. 71.5, 6 y 8 del Estatuto de Autonomía¹, que son las que habría actuado el legislador aragonés para aprobar aquellas normas indicadas. En otras palabras: tanto la LALA como el Reglamento de Territorio y Población aragonés no son, 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 y la consiguiente declaración de nulidad del acto recurrido. Y esta misma argumentación, ciertamente curiosa por suponer una interpretación atípica del concepto y alcance de la legislación básica estatal, es la que utiliza el Magistrado en esta Sentencia de la que ahora se da cuenta.

Efectivamente, el acuerdo que ahora se recurre también fue adoptado por mayoría absoluta, y no cualificada. Y de nuevo es consideración judicial que aquella normativa autonómica no ha quedado desplazada por la nueva exigencia de la LBRL, dado que no es legislación de desarrollo de la básica estatal sino derecho dictado en ejercicio de competencias asumidas estatutariamente como exclusivas, que quedan fuera de la competencia estatal básica. De esta manera, no se invaden competencias estatales, sino se ejerce una competencia exclusiva autonómica que no puede ser modificada por una norma estatal. Como argumento a mayor abundamiento, se menciona en esta Sentencia la Disposición Adicional Primera.1 de la LBRL, que establece textualmente que

.....

- 1 “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”; “la organización territorial propia de la Comunidad” y “la ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental”.

“las competencias legislativas o de desarrollo de la legislación del Estado sobre régimen local asumidas, según lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, por las Comunidades Autónomas de [...] Aragón [...], se ejercerán, según los casos, en el marco de lo establecido en el art. 13 y en el Título IV de esta Ley...”. Se hace notar así cómo la Disposición alude a “competencias legislativas”, mientras que el art. 13 al que se remite dispone, en su apartado 1, la regulación conforme a la legislación autonómica de régimen local de la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales. La suma de ambos elementos concluye con la estimación del recurso y la declaración de nulidad del acuerdo de Pleno.

Con todo respeto, vuelve a manifestarse la misma opinión ya expresada en relación con la anterior Sentencia: parece obviarse en este caso una cuestión fundamental, cual es 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.

EMPLEADOS LOCALES

I. LEGISLACIÓN

En relación con los empleados locales, de nuevo hay que hacer mención al **Decreto 332/2011, de 6 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Política Territorial e Interior (BOA núm. 203, de 14 de octubre)**, en esta oportunidad por su competencia genérica para el ejercicio de las competencias en materia de coordinación de las policías locales (art. 1.f), que gestionará a través de la *Dirección General de Interior*, (art. 15) y, más concretamente mediante el *Servicio de Seguridad y Protección Civil* integrado en la misma, a quien corresponderá también la cooperación a la mejora de sus medios personales y materiales (art. 18).

Como se ha indicado supra, dentro de esta estructura presenta una posición nuclear la *Dirección General de Administración Local*, destacándose en es-

ta oportunidad su atribución en orden al ejercicio de las competencias en materia de personal de las entidades locales aragonesas, incluida la elaboración y gestión de su Plan de Formación (art. 7.1.e). Al *Servicio de Régimen Jurídico Local*, integrado en la anterior, le corresponde, además de las funciones antes indicadas, la gestión de las competencias sobre los funcionarios con habilitación de carácter estatal y la elaboración y gestión del Plan de Formación dirigido al personal de las entidades locales aragonesas (art. 8.e y k). Y también hay que reseñar que el *Servicio de Política Territorial e Interior* de las Delegaciones territoriales del Gobierno de Aragón en Huesca y Teruel deberá prestar apoyo a la Dirección General de Administración Local en la gestión del Plan de Formación dirigido al personal de las Entidades locales (art. 21.1.d).

Siquiera tangencialmente, también se da noticia del **Decreto 396/2011, de 13 de diciembre, sobre deporte aragonés de alto rendimiento** (BOA núm. 248, de 20 de diciembre), que en su art. 13 refiere la valoración de la condición de deportista de alto rendimiento para el acceso y provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma –locales incluidas– relacionados con la actividad deportiva. De acuerdo con este precepto, el reconocimiento de dicha condición se considerará mérito evaluable en el acceso, a través de concurso oposición, a cuerpos o escalas de funcionarios o a categorías profesionales de personal laboral de las Administraciones aragonesas relacionados con la actividad deportiva, siempre que esté prevista la valoración de méritos específicos. En todo caso, dicha valoración se llevará a cabo respetando las competencias de las entidades locales en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos. Asimismo, esa calificación se considerará mérito evaluable en los concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo relacionados con la actividad deportiva, siempre que la convocatoria prevea la valoración de méritos específicos.

II. JURISPRUDENCIA

Por lo que respecta a la jurisprudencia relacionada con el empleo local en Aragón, se da cuenta esta vez de pronunciamientos del Tribunal Supremo y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de esta Comunidad.

1. Jurisprudencia del Tribunal Supremo: cuestiones de legitimación

En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se refiere en primer lugar la STS de 20 de mayo de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm.

3381/2009, que resuelve el recurso de casación presentado por la Asociación para la Defensa de la Función Pública Aragonesa frente a una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de esta Comunidad Autónoma. La Sentencia recurrida desestimó por falta de legitimación activa el recurso contencioso-administrativo presentado por dicha Asociación contra la Orden de 17 de octubre de 2007, de los Departamentos de Presidencia y Economía del Gobierno de Aragón, por la que se modificaba la RPT del Departamento de Educación, Cultura y Deporte y, en concreto, se cambiaba el nivel de complemento de destino y el grupo del Director Gerente de la Biblioteca General de Aragón. Esto implicaba, en lo que aquí interesa, que el citado puesto podía ser desempeñado, además de por funcionarios de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Aragón (lo inicialmente previsto), por funcionarios de la Administración Local. Pues bien. El TS ratifica esa falta de legitimación puesto que no aprecia que la anulación de la Orden recurrida produzca un efecto directo (positivo o negativo) en los miembros de dicha Asociación, ni siquiera que ésta actúe en este caso en defensa de los intereses profesionales de sus asociados. Parece más bien que la discrepancia, en lugar de con la Orden recurrida, es con la precisa provisión del puesto de trabajo efectuada tras la modificación de la RPT derivada de la misma. Que, por cierto, no fue recurrida por ningún funcionario, asociado o no, que concurriera al mismo o que considerara de cualquier otra forma vulnerados sus derechos. Por todas estas razones, desestima el recurso de casación.

Igualmente hay que citar la STS de 1 de octubre de 2011, Sala de lo contencioso, recurso núm. 3512/2009, que también resuelve un recurso de casación presentado frente a Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. En este caso, la Sentencia recurrida inadmitió el recurso interpuesto por los representantes de los trabajadores en la Junta de Personal del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros contra al Acuerdo del Pleno de dicha Corporación por el que se aprobó definitivamente la modificación del Reglamento del Cuerpo de la Policía Local, que consideraban nulo por omitir la preceptiva y previa negociación colectiva. La causa de tal inadmisión fue la falta de legitimación de los recurrentes, actuantes en su propio nombre y en la mencionada condición de representantes de los trabajadores, no en representación de dicho órgano. La Sentencia de instancia entendió que, conforme a la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (hoy derogada en su práctica totalidad por el EBEP, con la excepción contemplada en la Disposición Transitoria Quinta para los funcionarios con habilitación estatal), son las Juntas de Personal, como órganos colegiados, las que detentan la representación de los

funcionarios (precisando decisión mayoritaria de sus miembros para poder actuar en vía administrativa o judicial), en ningún caso sus miembros a título personal. A mayor abundamiento, consideró que la lesión de la libertad sindical esgrimida como razón de fondo del recurso conecta con las organizaciones sindicales más representativas que, en las Mesas de Negociación, son las que participan en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios. Las Juntas de Personal ejercen sus funciones fuera del ámbito de dichas Mesas.

El Tribunal Supremo analiza estos argumentos, poniendo de manifiesto la incorrección técnica que encierra la invocada condición de los actuales recurrentes como “representantes de los trabajadores en la Junta de Personal”: la Junta de Personal es ya, *per se*, un órgano de representación específico de los funcionarios, como resulta del art. 39 EBEP. Y anudado a esto, insiste en recordar que la causa de inadmisibilidad, según el art. 69.b LJCA, es la interposición del recurso “por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada”, pudiendo distinguirse así entre capacidad jurídica o personalidad, capacidad procesal o aptitud para actuar válidamente en juicio, legitimación propiamente dicha (que implica una relación especial entre la persona y la situación jurídica en litigio) y postulación o necesidad de actuar con asistencia letrada y representación. Así las cosas, para la Sala resulta preciso distinguir en este caso concreto entre la capacidad procesal y la legitimación en sentido estricto, puesto que los recurrentes centran su crítica en la falta de esta última, sin apreciar que la falta de legitimación apreciada por la Sentencia recurrida obedece también a la capacidad procesal, operante como presupuesto de la anterior.

Pues bien: con este planteamiento, el Tribunal recuerda doctrina propia conforme a la cual las Juntas de Personal, a tenor de lo dispuesto en los arts. 3, 4 y 11 de la Ley 9/1987 antecitada, representan los intereses de los funcionarios públicos, además de tener reconocida capacidad procesal en defensa de esos intereses, pero limitados al ámbito de las funciones propias de las mismas. Y entre ellas, como se ha dicho, no se encuentra la posibilidad de negociar con la Administración, que se atribuye directamente a los Sindicatos. Por eso, la Sala de instancia declaró la falta de capacidad procesal de los recurrentes, que no acreditaron representación de ningún perjudicado ni mandato o delegación de las organizaciones sindicales legalmente investidas de capacidad negociadora. Y de esta falta de capacidad procesal se deriva asimismo la falta de legitimación propiamente dicha para impugnar en su propio nombre el Acuerdo municipal: en ningún momento acreditan su especial relación con la situación jurídica a debatir en el litigio. Por la suma de ambas circunstancias se desestima el recurso de casación.

2. Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia: diversidad de pronunciamientos

En lo que hace a la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, cabe destacar diversos pronunciamientos. En primer lugar, debe mencionarse la **Sentencia de 11 de marzo de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 447/2008**, que resuelve el recurso presentado frente al Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza por el que se aprobó el Pacto de aplicación al personal funcionario del Ayuntamiento entre los años 2008 y 2011. Los recurrentes, Técnicos Medios adscritos al Grupo A-A2, prestan sus servicios en dicha Corporación en puestos de Técnico Medio de entrada (nivel 21), o en puestos orgánicos de Jefe de Unidad Técnica (nivel 22), Jefe de Sección (nivel 24) y Jefe de Unidad (nivel 25). Y precisamente, discrepan del Acuerdo por algunas cuestiones que afectan a los niveles, en concreto los máximos que pueden alcanzar los funcionarios del Grupo A-A2 y la forma de atribución de los mismos a determinados puestos según sean ocupados por funcionarios del Grupo A-A1 o del A-A2. A su juicio, estos aspectos incurrirían en discriminación y, por ende, resultarían contrarios al principio constitucional de igualdad, vulnerando asimismo el derecho al desarrollo y a la carrera profesional de los funcionarios del Grupo A-A2. A esta valoración se opone lógicamente la representación procesal del Ayuntamiento, que afirma que, dado que en el Acuerdo se recogen los niveles atribuidos a los distintos puestos en la RPT sin modificación alguna, es la verdadera pretensión de los recurrentes cambiar aquélla en defensa de sus intereses particulares. En otras palabras: se enmascara una impugnación directa de la RPT, imposible por esa vía, además de extemporánea.

Estas posturas opuestas sirven a la Sala para reflexionar siquiera brevemente sobre las RPT. Y así, recuerda la jurisprudencia que ha rechazado aplicar a las mismas la doctrina del acto consentido y firme –lo que implicaría su absoluta invariabilidad una vez aprobadas– y ha establecido su carácter normativo en atención a su fuerza innovativa del ordenamiento, generalidad, abstracción y permanencia². Ello permite mantener su recurribilidad en las reclamaciones de personal, ampliándose las posibilidades de impugnación tanto por la interpretación extensiva del concepto de interés legítimo del art. 19 de la LJCA como por la aplicación del principio “pro actione” (si en el aspecto concreto que se impugna no ha habido pronunciamiento anterior, se

.....

2 Esta doctrina ha sido matizada por la STS de 19 de diciembre de 2003, que reivindica su condición de acto plúrimo con destinatario indeterminado, si bien con consideración de disposición general a efectos procesales.

permite su enjuiciamiento por primera vez). Por este motivo, rechaza la causa de inadmisibilidad planteada por el Ayuntamiento.

En cuanto al fondo, no aprecia el Tribunal vulneración del principio de igualdad y del derecho al desarrollo y a la carrera profesional de los funcionarios del Grupo A-A2. Aclara en este sentido que los recurrentes no discuten en realidad la atribución de distinto nivel a los puestos orgánicos según sean desempeñados por funcionarios de ese Grupo o del Grupo A-A1, lo que sí podría resultar discriminatorio. Antes al contrario: pretenden que todas las Jefaturas de Unidad tengan atribuido un mismo nivel (26), pudiendo ser ocupadas indistintamente por funcionarios de ambos Subgrupos. Como los recurrentes no pueden obligar a la Administración a aceptar estas pretensiones, y tampoco han podido demostrar que el Ayuntamiento atribuya distinto nivel en puestos iguales según se presten por funcionarios de uno u otro Subgrupo, se rechaza la discriminación denunciada.

También hay que dejar constancia de la **Sentencia del mismo Tribunal y Sala de 30 de marzo de 2011, recurso núm. 75/2010**, que resuelve el recurso de apelación presentado frente a una Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Huesca, que desestimó el recurso presentado contra la Resolución de la Alcaldesa de Sariñena por la que se disponía el cese del recurrente como Secretario municipal; puesto que ocupaba en destino provisional. El Tribunal comienza transcribiendo la base décima de la convocatoria del concurso de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal en cuyo marco se suscita la controversia. En ella se establecen los plazos de toma de posesión en los destinos obtenidos en el concurso y el momento desde el que comenzarán a computar –a partir del día siguiente al del cese, que deberá efectuarse dentro de los tres días hábiles siguientes a la publicación de la resolución del concurso en el BOE–, con indicación, y aquí radica lo importante, de que dicho cómputo “se iniciará cuando finalicen los permisos o licencias que, en su caso, hayan sido concedidos a los interesados”. Esta determinación encuentra su fundamento normativo en lo dispuestos en los arts. 48.3 del 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 (de aplicación supletoria a los funcionarios de la Administración local) y 7.4 del Decreto aragonés 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. En esta ocasión, el recurrente se encontraba en situación de licencia por incapacidad temporal, por lo que su cese debió tener lugar al tiempo de producirse el alta médica, comenzando en dicha fe-

cha el plazo de toma de posesión. Al haberlo desconocido la resolución impugnada, procede acordar su anulación, y la consecuente estimación del recurso de apelación con revocación de la Sentencia de instancia.

Igualmente interesa destacar la **Sentencia de 21 de septiembre de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 111/2008**, que también resuelve en sentido estimatorio un recurso de apelación presentado frente al Auto del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 1 de Huesca de 11 de marzo de 2008, por el que se desestimaba el incidente promovido en ejecución de la Sentencia 103/2005, de 31 de marzo del propio Juzgado. Esta Sentencia declaró la nulidad de determinadas bases del Decreto de la Alcaldía de Huesca por el que se convocó concurso oposición para cubrir 10 plazas de auxiliar administrativo, así como de los actos de aplicación del mismo. En ejecución de la misma, se aprobó el Decreto de Alcaldía 2267/2007, de 15 de junio, que anuló el nombramiento como funcionarios de carrera de los aspirantes que superaron el proceso selectivo, la bolsa de trabajo constituida con los participantes en el proceso que habían superado la fase de oposición, y los nombramientos como funcionarios interinos y como trabajadores laborales temporales efectuados a partir de la misma.

Los interesados, ahora parte apelada, solicitaron responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento, que dictó sendos Decretos de Alcaldía (2924/2007, de 31 de julio y 4964/2007, de 21 de diciembre), por los que se acordaba, respectivamente, la suspensión del acto de ejecución antecitado y la estimación de la reclamación de responsabilidad, fijando además la indemnización en especie “consistente en la reposición de cada uno de los interesados al vínculo jurídico y puesto de trabajo en el que se encontraba con carácter previo [...], con la consiguiente retroacción de los efectos de la misma al momento en que cada uno de ellos fue nombrado y tomó posesión de su respectivo puesto de trabajo, o perfeccionó la relación de servicio funcional, sea de carrera o interina, o perfección el contrato de trabajo, según los casos”. En el incidente promovido, desestimado por el Auto ahora apelado, se pretendía la nulidad de ambos Decretos; pretensión que se reitera en el recurso de apelación que resuelve la Sentencia de que se da cuenta. La razón estriba en su consideración como contrarios a los pronunciamientos del fallo a ejecutar, dictados con la finalidad de eludir su cumplimiento, lo que determina su nulidad *ex art.* 103.4 LJCA.

La Sala se alinea con esta consideración, destacando la radical contradicción que existe entre el Decreto que dispone la ejecución de la Sentencia en términos idóneos y el que repone a los interesados en el vínculo jurídico y puestos de trabajo anteriores. Señala asimismo que esta última decisión se adopta en virtud de una reclamación de responsabilidad patrimonial que re-

suelve una compensación en especie. Sin embargo, el instituto referido no puede servir para justificarla, puesto que no concurre, a su juicio, un elemento esencial del mismo, cual es la existencia previa de un derecho de los particulares que haya sido lesionado (art. 139.1 de la Ley 30/1992). La declaración de nulidad del procedimiento selectivo y sus actos de aplicación acordada por la Sentencia a ejecutar es una buena muestra de ello, y así lo reconoció el propio Ayuntamiento mediante el Decreto que dispuso dicha ejecución. Resulta, pues, contrario a las normas reguladoras de la responsabilidad patrimonial compensar en especie y restablecer un derecho que nunca ha estado en la esfera jurídica de los interesados. Y frente a ello no cabe invocar, como las antes apeladas, razones de pragmatismo (la situación organizativa que se generó en el Ayuntamiento como consecuencia de la anulación del proceso selectivo): lo relevante es establecer si la actuación de la Administración es o no contraria al pronunciamiento de la Sentencia.

También se examina si la finalidad del Decreto era eludir el cumplimiento de la Sentencia firme, concluyendo igualmente en sentido afirmativo. La propia secuencia de hechos y la ausencia de justificación real y legítima en otros fines de la actuación cuestionada no permite concluir en otra explicación que en la de haberse llevado a cabo para evitar la ejecución del fallo en los términos acordados. Por ambas razones, se estima el recurso, se revoca el Auto apelado y, con estimación del incidente de ejecución de Sentencia planteado por los apelantes, se declara la nulidad de pleno derecho de los Decretos 2924/2007 y 2964/2007, de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Huesca.

Otra Sentencia a citar es la de **5 de octubre de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 150/2008**, que nuevamente resuelve un recurso de apelación, presentado en esta ocasión frente a una Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Teruel. En esta Sentencia se desestimó el recurso interpuesto frente a la resolución desestimatoria del recurso de alzada presentado por la ahora apelante contra las valoraciones definitivas y consiguiente propuesta de nombramiento hecha por el Tribunal calificador del concurso-oposición convocado para cubrir, mediante sistema de promoción interna, vacantes de la plantilla de personal funcionario de la Diputación Provincial incluidas en la oferta parcial de empleo público. En concreto, el recurso se dirige contra la puntuación asignada a dos méritos en la fase de concurso, alegando al respecto razones de forma y de fondo.

En cuanto a las razones de forma, la Sala recuerda que resulta aplicable a los procedimientos selectivos lo dispuesto en el art. 71 de la Ley 30/1992 (subsanción de defectos en la documentación presentada), existiendo deber de diligencia al respecto por parte de la Administración, traducido en la habilita-

ción de un plazo para subsanar toda justificación deficiente de méritos previamente alegados. No es posible, por tanto, puntuar sin tener en cuenta el mérito afectado por la justificación insuficiente con el pretexto de la posibilidad de subsanar luego reclamando la puntuación provisional, pues obviaría ese deber y permitiría objetar una acreditación del mérito extemporánea e improcedente. Esto no sucede en el supuesto enjuiciado, en el que se permitió subsanar y completar debidamente.

Tampoco se estima la crítica de fondo (inadecuada valoración de los méritos aportados), cuestión situada en el ámbito y límites de la discrecionalidad técnica de la Comisión. Como ya es conocido, los Tribunales de Justicia pueden revisar el ejercicio de la misma para controlar infracciones de las bases de la convocatoria, posibles desviaciones de poder o arbitrariedad, pero también estimación de méritos (apreciar todos los que se consideren en la convocatoria o legalmente, no apreciar los no considerables) y aplicación del baremo (porcentajes ni inferiores ni superiores a los determinados), como elementos objetivos y normativos que son. En este caso, no puede apreciarse de los documentos obrantes ninguna de estas circunstancias, por lo que no se desvirtúa la conclusión de la Comisión calificadora.

Por último, se hace mención a la **Sentencia de 24 de octubre de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 256/2010**, que desestima la pretensión del recurrente (bombero funcionario municipal) en orden a que le sea abonada una gratificación por jubilación anticipada prevista en el Pacto Convenio 2008/2011 aplicable a los funcionarios del Ayuntamiento de Zaragoza. La Sala recuerda que el actor se ha jubilado en atención a un régimen especial al que no pueden acogerse el resto de empleados públicos, sujetos a la forma de jubilación anticipada prevista con carácter general en la Disposición Transitoria Tercera del TRLGSS. Por esta razón, aquél régimen especial ha de estar a lo dispuesto en el RD 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos, dictado en aplicación del art. 161.1 bis (“la edad mínima de jubilación podrá ser rebajada por Real Decreto, a propuesta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca”). Más si se considera que el propio Pacto aludido especifica que la gratificación discutida “es para los empleados que accedan a la jubilación anticipada en los términos previstos con carácter general para todos los funcionarios públicos”, lo que ha sido avalado en su legitimidad

mediante Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón 213/2009 (“la expresión que utiliza el art. 38 de Pacto de aplicación al Personal Municipal [...] puede identificarse con los supuestos previstos en la Disposición Transitoria Tercera del TRLGSS, no estando comprendidos en dicha expresión los supuestos excepcionales contemplados en el art. 161.bis.1 de la misma norma”).