

Empleo y organización local

Beatriz Setuáin Mendía

En este informe se da cuenta de las novedades normativas autonómicas y de los pronunciamientos jurisprudenciales aparecidos a lo largo de 2012 en relación con el empleo y la organización local en Aragón. Como por diversas causas viene siendo tónica habitual en los últimos años –celebración de procesos electorales que suspenden la actividad legislativa durante unos meses, situación de crisis económica que traslada el foco de producción normativa a las instancias estatales, principalmente al Ejecutivo a través de sucesivos Reales Decretos-ley, etc.–, no son ni muchas ni relevantes las normas jurídicas aprobadas por los poderes aragoneses en estas materias. Por supuesto que al empleo local aragonés le resultan de aplicación las importantísimas reformas generales del empleo público acometidas mediante Real Decreto-ley, y en algún caso estas prescripciones han determinado la aprobación de textos autonómicos, normalmente para reproducirlas cuasi-literalmente. Sin embargo, el objetivo concreto de este informe, ceñido a reflejar la actividad normativa de las Cortes y del Gobierno de Aragón, obliga a centrar la exposición en las normas que tienen este origen.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia, estas páginas no solo dan cuenta de los pronunciamientos sobre empleo y organización local dictados por Juzgados y Tribunales de sede aragonesa. También se reflejan Sentencias del Tribunal Supremo en las que el asunto debatido recae sobre entidades locales sitas en esta Comunidad.

I. EMPLEO LOCAL

1. NOVEDADES NORMATIVAS

Como se ha avanzado, a lo largo de este año 2012 las normas aragonesas referidas al empleo local no son demasiado notables. Solo dos Leyes contienen determinaciones relacionadas. La primera de ellas es la **Ley 7/2012, de 4 de octubre**,

de medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón para garantizar la estabilidad presupuestaria (BOA núm. 199, 11 de octubre), aprobada con el fin de adaptar el ordenamiento aragonés a las previsiones del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Es cierto que la mayoría de las previsiones de esta Ley no afectan al personal al servicio de las entidades locales, si atendemos al ámbito de aplicación descrito en el art. 2, ceñido al sector público autonómico. Cabe afirmar, pues, que las medidas impuestas por aquel Real Decreto-ley –supresión de la paga extraordinaria, posibilidad de inaplicar o modificar los convenios colectivos que afecten a los empleados públicos con contrato laboral, modificación del régimen de permisos y vacaciones y de las retribuciones en situaciones de incapacidad temporal, etc.– se extienden al ámbito local desde esta norma, y no desde la autonómica. Hay no obstante una previsión en la Ley aragonesa que sí se aplica al personal local, y es la nueva regulación de la edad de jubilación forzosa prevista en la Disposición Final Primera. Esta Disposición añade una nueva Disposición Adicional Decimonovena al 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; texto que, como es sabido, es supletorio para la función pública local en lo no previsto por la legislación básica de régimen local, por la legislación básica de funcionarios de las Administraciones públicas o por la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (LALA), tal y como esta misma determina (art. 235).

La nueva Disposición Adicional Decimonovena extiende la edad de jubilación forzosa hasta los 70 años, previa solicitud por el funcionario y resolución estimatoria por la Administración en el plazo de un mes desde la misma (so pena de silencio negativo), atendiendo a criterios organizativos, funcionales o presupuestarios y a la permanencia en la situación de servicio activo o en situaciones administrativas con reserva de puesto de trabajo en los últimos tres años. En todo caso, la prolongación de la permanencia en el servicio activo se concederá al funcionario cuando, en el momento de cumplir la edad de jubilación forzosa, le resten seis años o menos de cotización para causar derecho a pensión de jubilación, sin que esta renovación pueda prolongarse más allá del día en el que el interesado complete el tiempo de cotización necesario al efecto, sea cual sea el importe de la misma. La resolución de aceptación estará supeditada a la realización del correspondiente reconocimiento médico favorable, y se concederá por un año, renovable de oficio en su caso hasta alcanzar la edad máxima. Esta Disposición no será aplicable a los empleados públicos para los que se hubieran dictado normas específicas de jubilación o de prolongación de la permanencia en el servicio activo.

El otro texto legal a destacar es la **Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas** (BOA núm. 54, 19 de marzo), cuyos arts. 46 y 47 contienen sendas modificaciones de la LALA. Por un lado, se introduce un nuevo apdo. 3 en el art. 160 de esta norma, que autoriza la celebración de convenios entre la Administración autonómica y las entidades locales en materias de competencia compartida, con el fin de poner en común medios materiales, personales y financieros que permitan una gestión eficiente y coordinada de las mismas. Por otro, se modifica la redacción del apdo. 1 del art. 164 de la misma Ley, planteándose la misma posibilidad en relación con las entidades locales entre sí. En este caso, debe comunicarse la celebración de dichos convenios a la Dirección General de Administración Local con carácter previo a su firma.

La misma Ley de Medidas también procede a modificar la Ley 7/1987, de 15 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Aragón, en su art. 8.3. Se trata de una reforma meramente organizativa, que da una nueva composición a la Comisión de Coordinación de las Policías locales.

Ya en el ámbito reglamentario, se menciona el **Decreto 110/2012, de 24 de abril, por el que se aprueban medidas de fomento del empleo estable y de calidad** (BOA núm. 84, 4 de mayo); norma que, si bien está planteada para el empleo privado, y no para el público, contiene algunas referencias que resultan de aplicación a la contratación de personal por parte de las Administraciones públicas, entre ellas las locales. En efecto, una de las principales medidas de la norma es la fijación de un sistema de subvenciones a la contratación de trabajadores, particularmente los que tengan mayores dificultades de empleabilidad: mujeres, jóvenes, parados de larga duración, mayores de 45 años, discapacitados, etc. Estas subvenciones no se aplican, con carácter general, a las contrataciones efectuadas por las Administraciones públicas, entidades y empresas de ellas dependientes, salvo que se trate de las subvenciones previstas en los arts. 11 y 13 del Decreto (art. 3.c). Esto es: cuando se proceda a las transformaciones en indefinidos a jornada completa o parcial (nunca con una jornada inferior al 50 % de la ordinaria) de contratos para la formación de prácticas, de relevo, de interinidad y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación; y cuando se contrate por tiempo indefinido y a jornada completa o parcial a personas con discapacidad. En estos casos, la Administración local contratante tendrá derecho a las subvenciones previstas en dichos artículos.

Finalmente, y siquiera tangencialmente, hay que citar el **Decreto 396/2011, de 13 de diciembre, sobre deporte aragonés de alto rendimiento** (BOA núm. 248, 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. También 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.

Para el desarrollo de esta labor, la Comunidad Autónoma celebrará convenios con Municipios, Comarcas, Provincias y demás entidades locales aragonesas.

2. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

A. Tribunal Supremo (TS)

La relación de la jurisprudencia referida al empleo local aragonés comienza destacando la **STS de 1 de octubre de 2011, Sala de lo contencioso, recurso núm. 3512/2009**. El objeto del recurso de casación que resuelve es una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que inadmitió el recurso interpuesto por los representantes de los trabajadores en la Junta de Personal del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros frente al Acuerdo de Pleno de dicha Corporación por el que se aprobó definitivamente la modificación del Reglamento del Cuerpo de la Policía Local de ese Municipio, que consideraban nulo por omisión de la preceptiva y previa negociación colectiva. La causa de 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 recurrida 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 TS analiza estos argumentos, poniendo de manifiesto la incorrección técnica que encierra la invocada condición de los 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 la capacidad jurídica o personalidad, la capacidad procesal o aptitud para actuar válidamente en juicio, la legitimación propiamente dicha (que implica una relación especial entre la persona y la situación jurídica en litigio) y la postulación o necesidad de actuar con asistencia letrada y representación. Así las cosas, para la Sala resulta preciso distinguir en este caso entre la capacidad procesal y legitimación en sentido estricto, puesto que los recurrentes centran su crítica en la falta de legitimación en sentido estricto, sin apreciar que la falta de legitimación considerada por la Sentencia recurrida obedece también a la capacidad procesal, operante como presupuesto de la anterior.

Pues bien: con este planteamiento, el TS 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 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.

B. Tribunal Superior de Justicia de Aragón (TSJ)

Por lo que respecta al TSJ de Aragón, cabe mencionar diversas Sentencias. Una de ellas es la **Sentencia de 21 de septiembre de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 111/2008**, que resuelve en sentido estimatorio el recurso de apelación presentado frente al Auto del Juzgado Contencioso-Administrativo número 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, 31 de julio; y 4964/2007, 21 de diciembre), por los que se acordaba, respectivamente, la suspensión del acto de ejecución antes citado 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 resuelve 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 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.

Asimismo hay que aludir a la **Sentencia de 5 de octubre de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 150/2008**, que resuelve igualmente 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 Ley 30/1992 (subsanción de defectos en la documentación presentada), existiendo deber de diligencia al respecto por parte de la Administración, traducido en la habilitación 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 que luego se pueda subsanar 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 calificadoradora.

Por su parte, la **Sentencia de 24 de octubre de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 256/2010**, desestima la pretensión del recurrente (bombero funcionario municipal) de 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 Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Por esta razón, aquel régimen especial ha de estar a lo dispuesto en el Real Decreto 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 Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, no estando comprendidos en dicha expresión los supuestos excepcionales contemplados en el art. 161.bis.1 de la misma norma”).

Se destaca también la **Sentencia de 13 de enero de 2012, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 6/2009**, que resuelve el recurso de apelación presentado por un policía local del Ayuntamiento de Barbastro frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Huesca, que desestimó el recurso presentado frente a dos resoluciones de la Alcaldía de ese Municipio por los que se le denegaba cambio de turnos y horarios para favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral para el cuidado de una hija menor. Pese a que el recurso es desestimado principalmente por una cuestión procesal –desviación procesal, dada la divergencia existente entre lo que se pide en el proceso (que se adopten las medidas necesarias para la efectividad del derecho a la conciliación)

y lo solicitado en su día al Ayuntamiento (cambio de horario y turno)–, el Tribunal esboza brevemente el alcance jurídico de la conciliación, recordando la doctrina del Tribunal Constitucional conforme a la cual “el mandato de protección a la familia contenido en la Constitución no entraña, sin más, un deber para el poder público de dispensar tal amparo indiferenciadamente y sin matices”, rigiendo en esta materia el principio de legalidad. Significa esto que el recurrente debió interesar al Ayuntamiento alguna de las medidas contempladas en la normativa aplicable para la conciliación de su vida familiar con la función pública, y así concretar un derecho que se limita a reclamar en términos genéricos e indiferenciados. Al no haberlo hecho así, no cabe acceder a su pretensión principal ni a la subsidiaria manifestada en apelación.

Otra Sentencia a referir es la del mismo Tribunal y Sala de **23 de enero de 2012, recurso núm. 218/210**, que anula la denegación por la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Panticosa de la solicitud de excedencia voluntaria realizada por el recurrente, considerándolo renunciante a una plaza de auxiliar de policía del propio Ayuntamiento. El motivo de aquella solicitud era haber obtenido por procedimiento de movilidad plaza de policía local en el Ayuntamiento de Borja. Pues bien. La Sala rechaza el argumento principal del Ayuntamiento, consistente en la inaplicación del art. 84.3 EBEP (“los funcionarios de carrera que obtengan destino en otra Administración Pública a través de los procedimientos de movilidad quedarán respecto de su Administración de origen en la situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas”) a causa de su no entrada en vigor. Si bien es cierto que, por determinación de la Disposición Adicional Cuarta de la misma Ley, estos preceptos producirán efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de función pública que desarrollen el EBEP, no lo es menos que el Título VI del mismo, no afectado por esta necesidad de desarrollo, ya se refiere a las situaciones administrativas. Y contempla entre ellas la de servicios en otras Administraciones públicas (art. 88), aplicable a este supuesto en una interpretación coincidente con lo previsto en las Instrucciones de 5 de junio de 2007, para la aplicación del EBEP en el ámbito de la Administración General del Estado (publicadas mediante Resolución de la Secretaría General para la Administración Pública de 21 de junio del mismo año). De hecho, el informe hecho por la Secretaria-Interventora del Ayuntamiento, previo a la resolución impugnada, aludió a estas Instrucciones, si bien la solución planteada no fue aceptada por el acuerdo municipal. A mayor abundamiento, tanto el art. 29 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública –que reconoce las diversas situaciones de los funcionarios– como el art. 15 Real Decreto 365/1995, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración del Estado –que determina la declaración en situación de excedencia voluntaria por prestación de

servicios en el sector público a los funcionarios de carrera que se encuentren en servicio activo en otro cuerpo o escala de cualquiera de las Administraciones públicas, hasta que se mantenga la relación de servicios que dio origen a la misma–, alegados por el recurrente, permanecen vigentes en tanto no se dicten aquellas Leyes de función pública autonómica que desarrollen el EBEP. Y si bien hoy la situación de servicio en otras Administraciones se ha extraído de los supuestos de excedencia (art. 89 EBEP) para singularizarse como tal, resulta claro el sentido de los preceptos invocados. Por estas circunstancias, se declara la nulidad de los actos administrativos impugnados y se reconoce el derecho del demandante a la situación de servicio en otras Administraciones públicas.

En términos muy similares se pronuncia la **STSJ de 25 de enero de 2012, recurso núm. 253/2010**, referida a un caso semejante, en que la negativa al recurrente a reconocer su situación de servicio en otras Administraciones públicas va seguida de la supresión del puesto del que se le considera renunciado, lo que es interpretado por éste como un subterfugio para impedirle un eventual regreso a la plaza. Sobre esta última cuestión, la Sala reconoce la falta de información pública del acuerdo plenario por el que se decide dicha amortización (como exige el art. 126 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local), sin que la posterior aprobación del Presupuesto municipal en el que ya no consta la misma subsane esta irregularidad. Aquél es un acto previo e independiente, notificado individualmente al interesado sin ni siquiera previa audiencia al mismo. A ello se suma su realización durante la vigencia del Presupuesto de 2009, por lo que, como exige el apdo. 3 de aquel precepto, deberían haberse cumplido los trámites establecidos para la modificación del mismo al tratarse de una modificación de plantilla. La suma de estas razones determina la anulación del acuerdo de Pleno que suprime el puesto y considera renunciado al recurrente, y el reconocimiento de su derecho a permanecer en situación de servicios en otras Administraciones públicas.

No pueden obviarse otros nueve pronunciamientos de la Sala de lo Contencioso de nuestro TSJ, referidos todos ellos a una misma pretensión: la exigencia de responsabilidad patrimonial y el reconocimiento de diversos derechos funcionariales a los recurrentes (antigüedad y nivel, percepción de diferencias salariales, regularización de cuotas de la Seguridad Social conforme a los ingresos reconocidos), que resultaron nombrados funcionarios en prácticas del Ayuntamiento de Zaragoza en ejecución de una Sentencia judicial que anuló la resolución municipal que los excluyó indebidamente de procedimiento selectivo convocado al efecto. Se trata de las **SSTSJ de 30 de mayo (dos) y 1 (dos), 8 (dos) y 15 (tres) de junio 2012, recursos núms. 193/2009, 244/2009, 367/2009, 371/2009, 374/2009, 491/2009, 458/2009, 507/2009 y 516/2009**, respectivamente.

En todas estas Sentencias, la Sala ratifica en apelación el fallo de las Sentencias del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 2 de Zaragoza que, frente a las desestimaciones presuntas de las pretensiones por parte del Ayuntamiento, reconoce los derechos funcionariales aludidos y señala en 6000 euros la responsabilidad patrimonial por los daños morales causados, identificados básicamente en la pérdida de expectativas profesionales ante la imposibilidad de los funcionarios de participar en los procedimientos de promoción interna (con escasas probabilidades de ascenso, por cierto, a la vista del escaso número de funcionarios que lo han conseguido: de ahí la escasa cuantía la indemnización frente a las pretensiones de los recurrentes). En alguno de los procedimientos, también se indemnizan traslados a otras ciudades en busca de trabajo, que son considerados por el juzgador como “alteraciones prolongadas de la forma de vida” y, por ende, daños morales indemnizables.

Resulta así evidente que para el TSJ reconocer la antigüedad y nivel, abonar las diferencias salariales y actualizar las cotizaciones a la SS son consecuencias directas de la anulación de una decisión administrativa contraria a derecho que irrogó a los recurrentes unos perjuicios que no tienen la obligación de soportar. Como tales, pues, resultan inherentes a la situación jurídica individualizada restablecida por la ejecución de la Sentencia anulatoria, que no finaliza con el nombramiento de los funcionarios sino que requiere la plena indemnidad de los perjuicios causados.

C. Juzgados

Merece también mención la **Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Teruel de 17 de mayo de 2012, núm. 92/2012**, en la que reconoce a una funcionaria de la Diputación Provincial de Teruel el derecho a percibir las diferencias retributivas existentes entre el puesto que ocupa –Auxiliar Administrativo– y las funciones que realmente desempeña, propias de un puesto de Administrativo. Tras comprobarse mediante prueba testifical (aportada por dos superiores de la recurrente y un Diputado Provincial) la efectiva realización por la recurrente de tareas propias de este puesto, conforme a lo dispuesto por el art. 169 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (ante la ausencia de RPT que defina, caracterice y fije retribuciones y requisitos de los puestos), la Juez considera existente una infracción de los arts. 14 y 23 de la Constitución, en la medida en que no hay razón objetiva ni jurídica que justifique la diferencia retributiva: la funcionaria realiza funciones idénticas a las propias del puesto administrativo y conforme a ellas debe ser retribuida (STC 161/1991, de 18 de julio), so pena de enriquecimiento injusto de la Administración y falta de justicia material.

Rechaza sin embargo la retribución de los administrativos de la DGA como término de comparación válido, tal y como pretendía la recurrente, al considerar ambas situaciones jurídicas diferentes. El cálculo, por tanto, deberá efectuarse conforme a la retribución que perciben los funcionarios de la Subescala Administrativa de Administración General de la Diputación Provincial de Teruel, sin que en ningún caso pueda exceder de la cantidad reclamada, por aplicación del principio dispositivo. Tampoco reconoce un derecho futuro de la recurrente, al estimar la demanda en consideración del trabajo efectivamente desempeñado. La Diputación Provincial de Teruel, pues, no deberá abonar las retribuciones que se sigan devengando con posterioridad a esta demanda. Debe tenerse en cuenta que no ha tenido consecuencias en el fallo de la sentencia el carácter aparentemente voluntario de la asunción de estas funciones –no consta asignación obligatoria de tareas por parte de la entidad–, sino la pura realización de las mismas.

3. OTROS DOCUMENTOS RELEVANTES

A. Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón

Antes de concluir la parte del informe relativa al empleo local, es importante destacar un Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón que permite advertir la antigüedad e insuficiencia de la vigente normativa autonómica sobre Cuerpos de Policía Local y la necesidad, no resuelta pese al debate existente, de aprobar un nuevo marco jurídico al efecto alineado con el actual marco básico y con la realidad. Se trata del **Dictamen núm. 86/2012, de 29 de mayo**. En él se da respuesta a la petición formulada por el Consejero de Política Territorial e Interior del Gobierno autonómico al amparo, entre otros, del art. 16.2 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, reguladora de este órgano consultivo, que permite al Ejecutivo aragonés solicitar Dictamen sobre asuntos que, por su especial trascendencia o repercusión, lo requieran a juicio del consultante. A su vez, dicha solicitud se relaciona con un escrito de queja presentado por el Justicia de Aragón en el que instaba la revisión del límite de edad de acceso a los Cuerpos de Policía Local de los municipios aragoneses, fijado en treinta años por el art. 26 del Decreto 222/1991, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento marco de organización de las Policías Locales de Aragón. Este límite podría entenderse contradictorio con lo dispuesto con carácter básico en el art. 56.1.c EBEP, que señala al efecto la edad máxima de jubilación forzosa, y establece reserva de Ley para fijar otra edad máxima distinta.

La respuesta del Consejo Consultivo se articula en torno a dos perspectivas de análisis: jurídico-formal y sustantiva. Por lo que respecta a la primera, los argumentos expuestos se centran en valorar la naturaleza normativa del precepto cuestionado y su articulación con la legislación básica. Se destaca así la condi-

ción reglamentaria del art. 26 del Decreto 222/1991 y, sobre todo, la ausencia de amparo legal al mismo por parte de la Ley de Coordinación de las Policías Locales de Aragón, que en ninguno de sus preceptos refiere las condiciones que deben poseer los aspirantes para ser admitidos en las pruebas selectivas para el ingreso en dichos Cuerpos. El único amparo que podría considerarse, si bien de forma dudosa, es el proporcionado por el art. 30.1.b de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, que remite a la edad establecida para cada Cuerpo a la hora de regular las condiciones del ingreso en la función pública. Pero este precepto ha quedado derogado expresamente por el EBEP. La suma de estos motivos evidencia la falta de base normativa suficiente que ampare el límite de edad de acceso contenido en aquel art. 26. La desatención a la reserva de Ley existente, unido a su contradicción con la exigencia legal para establecer una edad máxima al efecto distinta de la de jubilación forzosa establecida por el antes citado artículo básico 56.1.c EBEP, determinaría, a juicio del Consejo Consultivo, la ilegalidad sobrevenida del precepto reglamentario aragonés.

Más profundos son los argumentos materiales aportados, que inciden en el núcleo de la cuestión y en la posible vulneración del principio constitucional de igualdad derivada de la fijación de un límite de acceso a la función pública local no debidamente justificado. Efectivamente, como ha recordado el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, si bien la edad no se cita en el art. 14 de la Constitución como uno de los criterios a considerar en la prohibición de discriminación que establece, debe atenderse igualmente, lo que no significa que cualquier mención a la misma en el ordenamiento jurídico implique la inconstitucionalidad del precepto concernido: ésta solo se producirá cuando no exista una justificación objetiva y razonable para la diferencia establecida en su función. Partiendo de esta consideración, dos Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2011 han declarado nulo el art. 7.1.b del Real Decreto 614/1995, de 21 de abril por el que se aprueba el Reglamento de los procesos selectivos y de formación en el Cuerpo Nacional de Policía, que precisamente establece un límite de acceso a este Cuerpo análogo al fijado por la normativa aragonesa. E igualmente la Sentencia de 28 de julio de 2009 del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 9 de Sevilla ha considerado nulo el límite de edad contemplado en las Bases de una convocatoria para el ingreso en la Policía Local de esta ciudad, hecho en este caso al amparo del art. 18 del Decreto de la Junta de Andalucía 201/2003, que lo contempla. Como han señalado los órganos judiciales, el límite de edad de acceso ni está justificado ni es proporcionado en ninguno de estos casos, puesto que las condiciones corporales exigibles a los futuros policías, esgrimidas en defensa de los preceptos recurridos, tienen su sede de valoración específica en las pruebas físicas previstas en la convocatoria, sin que sea razonable un apriorismo teórico

sin fundamento real. Y menos cuando este límite de edad restringe el derecho de acceder a las funciones y cargos públicos sin causa objetiva.

Con estos precedentes, citados y utilizados expresamente en el Dictamen, la valoración que merece el precepto reglamentario autonómico al Consejo Consultivo de Aragón resulta más que evidente. Eso no implica, y así se recuerda, que una futura Ley de las Cortes de Aragón en la materia no pudiera mantener el límite referido, siempre que existiesen motivos suficientes para ello. Sin embargo el Consejo, en su papel de órgano consultivo, no entra a razonar sobre los motivos que esta eventual Ley podría esgrimir al efecto; decisión que, en todo caso, estaría sujeta en última instancia al juicio del Tribunal Constitucional en el marco de la interposición de hipotéticos recursos o cuestiones de inconstitucionalidad.

II. ORGANIZACIÓN LOCAL

1. NOVEDADES NORMATIVAS

En materia de organización local, solo interesa hacer una brevísima mención a la **Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas** (BOA núm. 54, 19 de marzo), cuya Disposición Adicional Tercera prevé el impulso por el Gobierno de Aragón de la constitución de las Comisiones Mixtas de Transferencias para que las Comarcas puedan asumir la gestión del Plan Provincial de Obras y Servicios de las Diputaciones Provinciales en su ámbito territorial y en la cuantía económica correspondiente, siempre y cuando exista acuerdo del Pleno de la Diputación Provincial y Comarca correspondiente.

2. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

A. Tribunal Superior de Justicia de Aragón (TSJ)

También son escasos los pronunciamientos jurisprudenciales en la materia, procedentes todos ellos de la Sala de lo Contencioso del TSJ de Aragón. Se destaca en primer lugar la **Sentencia de 10 de octubre de 2011, 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 motivos principales. Por un lado, el carácter de reglamento orgánico del texto y la inobservancia del procedimiento de elaboración de los mismos previsto en el art. 140 LALA, al haberse aprobado tras la deliberación del Pleno la única propuesta presentada por uno de los Grupos municipales. Por otro, 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 auto-organización 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 sólo 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 del Pleno, que sobrepasan las establecidas en el art. 116, apdos. 1 y 2. Al plantear una comunicación previa a los portavoces al menos cinco días hábiles antes de la formalización de la propia convocatoria, se hace perder sentido a la existencia de las convocatorias extraordinarias urgentes. De la misma manera, el propio contenido de las convocatorias y la puesta a disposición de los Concejales de los expedientes objeto de discusión también se vería afectado por el envío de toda la documentación por correo electrónico, vulnerándose lo dispuesto en el precepto referido. Principalmente por esta segunda razón, se estima el recurso y se anula el Acuerdo recurrido.

En segundo lugar se reseña la **Sentencia de 8 de junio de 2012, recurso núm. 232/2010**, en la que se resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un grupo de Concejales del Ayuntamiento de Épila contra el acuerdo del Pleno municipal por el que se aprobaba inicialmente el Presupuesto de la entidad. La Sala trae a colación jurisprudencia consolidada del TS conforme a la cual dicha aprobación inicial constituye un acto de trámite no cualificado y, por lo tanto, irrecurrible. Efectivamente, para el TS la atención a lo dispuesto por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales –art. 169: “aprobado inicialmente el presupuesto general, se expondrá al público, previo anuncio en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial, por 15 días, durante los cuales los interesados podrán examinarlos y presentar *reclamaciones* ante el Pleno. El presupuesto se considerará definitivamente aprobado si durante el citado plazo no se hubiesen presentado reclamaciones; en caso contrario, el Pleno dispondrá de un plazo de un mes para resolverlas”–, implica convenir en que la norma solo prevé reclamaciones con-

tra tal aprobación provisional. A ello hay que sumar que dicha aprobación no es sino el primero de los actos sucesivos del procedimiento de integración de la voluntad municipal que se concreta en la aprobación definitiva. La conclusión, conforme a lo avanzado, es que se trata de un acto de trámite que no decide el fondo del asunto ni produce indefensión, por lo que no puede ser conocido por la jurisdicción contencioso-administrativa. Por esa razón, el TSJ desestima el recurso, recordando asimismo que, frente a lo alegado en la demanda, no cabe apreciar vulneración del derecho constitucional a participar en los asuntos públicos (art. 23 de la Constitución). Si bien se procedió a una notificación tardía de la convocatoria, esto no impidió a los recurrentes ejercer su derecho con todas las garantías. De hecho, uno de ellos participó en la Comisión de Hacienda en la que se acordó someter al Pleno la aprobación inicial de los Presupuestos, interviniendo en la deliberación previa y formulando preguntas a la Interventora en relación al informe emitido por ella. Si no concurrieron al Pleno convocado al efecto fue por voluntad propia, como acto de protesta, manifestándolo así de hecho en un escrito presentado al día siguiente.