

Empleo y organización local

Beatriz Setuáin Mendía

I. INTRODUCCIÓN

A través de este informe se pretende dar cuenta de las novedades normativas autonómicas y de los pronunciamientos judiciales aparecidos a lo largo de 2016 en relación con el empleo y la organización local en Aragón. Y como en anteriores ediciones de este Anuario, si bien todavía con más énfasis, debe destacarse la práctica inexistencia de normas que contienen regulaciones aplicables a ambos ámbitos materiales, así como –de existir– su escasa transcendencia. La situación económica y política en la que estamos inmersos en los últimos años da explicación a esta circunstancia que, sin embargo, ha llegado en este pasado año a mínimos impensables hace un tiempo. En cuanto a la jurisprudencia, siendo también cuantitativamente exigua, va a permitir señalar tanto pronunciamientos dictados por Juzgados y Tribunales de sede aragonesa como una Sentencia del Tribunal Constitucional: la que resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta Diputados frente a la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, en la medida en que afecta a los empleados locales aragoneses.

II. EMPLEO LOCAL

1. NOVEDADES NORMATIVAS

En lo que hace a la normativa vinculada al empleo público local, solo merece una mera mención la aprobación de la Orden de 3 de diciembre de 2015, del

Departamento de Hacienda y Administración Pública, por la que se publica el nuevo texto correspondiente al Reglamento de Especificaciones del Plan de Pensiones de la Diputación General de Aragón, Administraciones Locales y otras Entidades e Instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA, 8, de 14 de enero). En la medida en que los empleados de las entidades locales aragonesas promotoras del Plan (Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos, Comarcas, Mancomunidades, Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, Organismos Públicos dependientes de las anteriores) se hayan adherido a este instrumento de previsión social complementaria, estarán sujetos al régimen jurídico derivado de las nuevas especificaciones.

2. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

A. Jurisprudencia constitucional

Pasando ya a la jurisprudencia, la primera novedad a la que se va a aludir no ha sido dictada por un órgano jurisdiccional de sede aragonesa sino por el Tribunal Constitucional, que mediante STC 56/2016, de 17 de marzo (BOE, 97, de 22 de abril), dio respuesta al recurso de inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta Diputados frente a la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón. En buena lógica, esta Sentencia no se refiere directamente a la materia de «empleo local», pero sí hace mención en su último fundamento jurídico a un aspecto que puede plantearse en la práctica en el ejercicio de la labor funcionarial local.

En efecto. Dentro de los reproches de inconstitucionalidad formulados contra dicha Ley se encontraba el dirigido a su art. 16. Este precepto reconoce a todos los ciudadanos

[...] el derecho a expresarse de forma oral y escrita, además de en castellano, en las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, en sus respectivas zonas de utilización predominante, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley [...],

pudiendo ejercerse en el marco de las relaciones que entablen con las Administraciones públicas, y más habitualmente, con las entidades locales. Pues bien: para los recurrentes, el hecho de que dicho derecho no se vea seguido de un conjunto de obligaciones concretas para los poderes públicos implica considerarlo una fórmula vacía que no tiene en cuenta la situación singular de los hablantes de las lenguas minoritarias, vulnerando por indiferenciación el principio constitucional de igualdad. No se articula para ellos un régimen lingüístico específico en su relación con las Administraciones local y autonómica.

El TC no está de acuerdo con esta interpretación, recordando que el art. 14 de la Constitución no consagra un derecho a la desigualdad de trato o al trato normativo desigual. Lo que proscribe es la distinción infundada o discriminatoria, que no considera presente en este caso. La invocación hecha a la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias (que contiene en su art. 10 una relación de compromisos que asumen los poderes públicos en relación con las mismas en procedimientos administrativos y en las relaciones de los ciudadanos con las autoridades administrativas) tampoco altera esta conclusión, pues pese a ser un Tratado válidamente celebrado e integrado en el ordenamiento español desde su ratificación (y, por ende, gozar del valor interpretativo que le confiere el art. 10.2 de la Constitución), sus criterios hermenéuticos solo pueden tener la eficacia que la propia Carta determina. Que en relación con dichos compromisos se ciñe a las lenguas cooficiales, respecto a las que sí tienen aplicabilidad inmediata. En el caso de las no oficiales, solo llegan «hasta donde puedan razonablemente aplicarse», por lo que no cabe reconocer al instrumento internacional el mismo valor interpretativo en el caso de ambos tipos de lenguas.

La suma de ambos aspectos lleva a concluir que reconocer el «derecho a expresarse» en las lenguas propias, sin precisar qué concretas obligaciones derivan para las Administraciones local y autonómica del ejercicio de este derecho en las zonas de utilización predominante, no vulnera el principio de igualdad.

B. Jurisprudencia ordinaria: diversidad de pronunciamientos

Por lo que respecta a la jurisprudencia ordinaria, son varios los pronunciamientos dictados a lo largo de 2016 por el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Aragón en relación con el empleo local.

Se destaca en primer lugar la **Sentencia de 19 de febrero de 2016, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 98/2013**, que revoca en apelación la Sentencia de un Juzgado que estimó el recurso contencioso-administrativo planteado por un opositor. En concreto, consideró que no formular preguntas sobre la memoria presentada en la fase de oposición de un proceso selectivo impedía al Tribunal alcanzar la convicción de que su contenido reflejaba fielmente no solo su autoría, sino el alcance real de los conocimientos personales de cada candidato, decretando la nulidad del proceso. La Sala del TSJ no está de acuerdo con la interpretación de instancia, insistiendo en que la base de la convocatoria que fue causa del nombramiento impugnado indicaba textualmente que la prueba consistiría en «la presentación y defensa oral de una memoria», quedando a la discrecionalidad del Tribunal la apertura de un diálogo con el aspirante («podrá abrir un diálogo», decía expresamente). En ningún caso esta actuación era imperativa, por lo que la opción de aquel de decidir solo con el fundamento de

la exposición de las memorias es plenamente válida, sin que quepa entenderla como causa de nulidad de lo acordado.

También cabe citar la **Sentencia del mismo Tribunal y Sala de 11 de marzo de 2016, recurso núm. 4/2016**, que desestima el recurso de apelación presentado frente al Auto de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo –dictado en la pieza separada de medidas cautelares de un procedimiento especial de protección de derechos fundamentales–, en el que se denegaba la suspensión de la resolución de cese de su cargo de Secretario interino de una Corporación solicitada por el recurrente. La razón por la que la Sala confirma la denegación de la medida cautelar es la falta de apreciación de apariencia de buen derecho. Contra lo alegado, no estima que el Juez de instancia haya entrado en el fondo del asunto que se sustancia en el pleito principal, limitándose en su tarea de valoración a realizar una primera aproximación al expediente administrativo obrante en autos sin anticipar la solución. Tampoco advierte *periculum in mora*, pues los perjuicios derivados de la ejecución del acto tendrían naturaleza económica y podrían ser reparables en caso de sentencia favorable sobre el asunto principal. Además recuerda que el recurrente ya goza de nombramiento como Secretario interino en otro Ayuntamiento, lo que impide apreciar perjuicio perentorio para el recurrente.

Por su parte, la **Sentencia de 22 de septiembre de 2016, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 137/2015**, ratifica en apelación la nulidad de la convocatoria de un procedimiento selectivo mediante concurso oposición libre para cubrir tres plazas laborales fijas en un Ayuntamiento. Esta convocatoria fue realizada en el año 2013, por lo tanto cuando ya la Ley de Presupuestos Generales del Estado para ese año había prohibido la incorporación de nuevo personal fijo al sector público. Pese a ello, suponía ejecución de la OPE del año 2009 lo que, a juicio del Ayuntamiento demandado, permitía aplicar la excepción contenida en esa misma Ley, conforme a la cual dicha prohibición no afectaría a procesos selectivos correspondientes a OPEs de ejercicios anteriores. No lo entiende así la Delegación del Gobierno (demandante), ni tampoco la Sala, que considera que el plazo improrrogable de tres años para la ejecución de las OPEs que señala el art. 70.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público es un plazo esencial, y trae como consecuencia la caducidad de la misma y la imposibilidad de anularle convocatorias, al no estar ya vigente. Esta interpretación se está consolidando en diversos TSJ, y el de Aragón es uno de ellos. La clave que la explica radica en la mención que formula el precepto básico al carácter improrrogable de dicho plazo –mención que no se contenía en el precepto equivalente de la precedente Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la

reforma de la Función Pública, art. 18–, lo que indica su taxatividad e imposibilita la extensión temporal de las OPEs más allá del mismo. Así las cosas, hay que entender que la excepción que introduce la Ley de Presupuestos a la prohibición de incorporar personal fijo a las Administraciones públicas es precisamente eso: una excepción, y como tal solo operará para los supuestos y momentos previstos en ellas (art. 4.2 del Código Civil), que no son otros que las OPEs anteriores a las convocatorias, siempre que estén vigentes. O dicho de otro modo: a las correspondientes, como mucho, a los tres ejercicios anteriores. Considerar otra cosa iría contra el propio espíritu de la norma presupuestaria, pues habilitaría el compromiso de fondos públicos exceptuando una regla introducida precisamente para contener el gasto.

Por último, se deja constancia de la **Sentencia del mismo Tribunal y Sala de 23 de septiembre de 2016, recurso núm. 181/2014**, que anula en apelación la Sentencia de instancia que anuló la resolución de la Dirección General competente por la que se revocó el nombramiento interino de una Secretaria Interventora. Al margen de la importante controversia política subyacente, y aludiendo solo a los aspectos jurídicos a los que se refiere la Sentencia de apelación, la Sala considera, a diferencia del Juez de instancia, que los incumplimientos reprochados a la funcionaria interina –fundamentalmente el retraso en la emisión de informes– son de la suficiente entidad como para amparar la revocación del nombramiento por falta de capacidad y rendimiento insuficiente. Lo que aquel consideraba retrasos leves la Sala estima demoras injustificables, sobre todo en el caso de un informe tan esencial como el requerido para prorrogar los presupuestos municipales. En consecuencia, procede como se ha dicho a estimar el recurso.

III. ORGANIZACIÓN LOCAL

1. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

Como jurisprudencia relativa a organización local, se deja constancia en primer lugar de la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 28 de junio de 2016, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 65/2015**. En ella recuerda que el derecho de los Concejales a promover y obtener la convocatoria de las sesiones de pleno municipal no es un derecho absoluto, sino que ha de coexistir con la facultad del Alcalde para determinar los puntos del orden del día y excluir motivadamente todos o algunos de los asuntos propuestos (art. 78.2 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales). En el caso sobre el que se pronuncia la Sala, la motivación existe.

Además, los asuntos excluidos son solicitudes de información a la que los Concejales pueden acceder directamente mediante la correspondiente petición, que no consta que hicieran. Por ese motivo, se desestima el recurso presentado por los mismos.

También es importante citar una Sentencia dictada por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo. En concreto, la **Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Teruel de 30 de abril de 2015, recurso núm. 60/2015**, que resuelve el recurso contencioso-electoral presentado frente a un Acuerdo de la Junta Electoral de Zona, por la que se proclama una candidatura del PAR en la circunscripción electoral de Palomar de Arroyos que no incluye al candidato inicial –que renunció– sino a cuatro nuevos candidatos. Este hecho obliga a revisar las previsiones de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) en relación con las modificaciones de candidaturas y el momento para realizarlas, lo que lleva a la lectura combinada de los arts. 48.1, 46.3, 184.a) y 47.2 de dicha Ley Orgánica.

El primero de ellos señala que las candidaturas no pueden ser objeto de modificación una vez presentadas, salvo en el plazo habilitado para la subsanación de irregularidades y solo por fallecimiento o renuncia del titular o como consecuencia del propio trámite de subsanación. El segundo indica que las listas deberán incluir tantos candidatos como cargos a elegir. Muy relacionado, el art. 184.a) establece que, en el caso de Municipios con población entre 101 y 250 habitantes y no sometidos a régimen de Concejo Abierto (lo que sucede en Palomar de Arroyos), las listas que presenten cada partido, coalición, federación o agrupación podrán constar de cinco candidatos. Por fin, el art. 47.2 determina que las Juntas Electorales comunicarán en el plazo establecido las irregularidades detectadas en las candidaturas presentadas a fin de que puedan subsanarse en el plazo máximo de 48 horas, habiendo aclarado el Tribunal Constitucional que dentro de estas «irregularidades» también se incluyen los errores materiales.

Esto último es precisamente lo que adujo el PAR en defensa de su solicitud de inclusión de cuatro nuevo candidatos en la lista presentada para aquel Ayuntamiento, una vez que el único inicialmente propuesto formulara su renuncia. El Juzgado, sin embargo, no está de acuerdo con esta pretensión, al estimar inexistente cualquier irregularidad en la candidatura. El hecho de que en su conformación inicial solo hubiese un candidato no puede reputarse irregular, ya que conforme a consolidado criterio de la Junta Electoral Central, la cifra de cinco candidatos señalada en la LOREG es en todo caso máxima, siendo válidas listas que presenten candidatos en número de uno a cuatro. En otras palabras: el mínimo es un candidato sin necesidad de suplentes, como sucedía en aquella lista, por lo que es totalmente conforme a la Ley. Cosa distinta es que ante la re-

nuncia del único candidato este deba ser sustituido por otra persona, como dispone el art. 48.1 de la LOREG al reconocer aquella como causa de modificación de las candidaturas. Pero en ningún caso hay que admitir la inclusión, además del sustituto, de tres candidatos más de los propuestos inicialmente. No supone esto subsanar un error material constitutivo de irregularidad puesto que no existe indicio de desajuste entre lo efectivamente presentado en un primer momento y lo realmente querido. Como señala la Sentencia (FJ 5º), el error material hay que entenderlo como una discordancia entre la voluntad y su efectiva formulación externa ostensible, clara y evidente, y cuya corrección no altere el contenido del acto. Ninguno de estos criterios pueden predicarse del supuesto enjuiciado, pues de la documentación presentada ante la Junta Electoral se deduce con claridad que el único candidato presentado es a quien se refiere la misma.

Por todo lo expuesto, se admite el recurso y se declara no ajustado a derecho el Acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Teruel en cuanto proclama nuevos candidatos y no solo a la persona que sustituye al candidato que ha renunciado.