Empleo y organización local

Beatriz Setuáin Mendía

I. INTRODUCCIÓN

En las siguientes páginas pretenden reflejarse las novedades normativas y los pronunciamientos judiciales en relación con el empleo y la organización local que han dictado los poderes públicos aragoneses y los órganos jurisdiccionales con sede en esta Comunidad a lo largo de 2020. Pronto se advertirá que las normas autonómicas relacionadas con estas materias son particularmente escasas, y vinculadas en todo caso a las circunstancias derivadas de la COVID-19. Algo más numerosa, pero sin llegar a ser especialmente abundante, es la jurisprudencia formulada en estos temas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. También se da cuenta de un fallo dictado por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que presenta interés en el ámbito de la organización local.

II. EMPLEO LOCAL

1. Novedades normativas: su vinculación con la crisis derivada de la COVID-19

Como acaba de indicarse, las pocas normas aprobadas en la Comunidad Autónoma de Aragón en relación con el empleo local tienen como principal finalidad la adopción de medidas para afrontar la lucha contra la pandemia. La más relevante ha sido el *Decreto-ley 1/2020, de 25 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto generado por el COVID-19 en la Comunidad Autónoma (BOA núm. 61, de 25 de marzo)* que, según propia confesión, no es un texto que aborde la regulación sustantiva de las decisiones anunciadas en su tí-

tulo, sino que complementa con intención organizativa las ya adoptadas por el Gobierno de España como autoridad competente a efectos del estado de alarma.

Dentro de las actuaciones que persigue organizar se encuentran algunas que corresponden a las entidades locales (art. 1). Y entre ellas, presentan especial relevancia en materia de empleados locales las contenidas en distintos preceptos del Capítulo V, titulado «Medidas en el ámbito de servicios sociales».

El primero de estos preceptos es el art. 18, que establece previsiones para agilizar la provisión de puestos de trabajo en las entidades locales encargadas de la gestión de servicios sociales, cuando cubrir las necesidades de efectivos causadas por bajas o ausencias de personal a causa del coronavirus sea preciso para prestar aquellos que tengan carácter esencial. Estas necesidades se cubrirán en primer lugar mediante empleados públicos o personal laboral de entidades contratistas o concertadas que hayan quedado sin función específica con motivo del cierre de sus centros de destino. Todos ellos podrán ser requeridos para las necesidades del sistema de servicios sociales dependiendo de su categoría profesional. Cuando no exista personal de la categoría profesional o especialidad correspondiente, aquellos empleados que se encuentren disponibles podrán ser requeridos para ejercer funciones distintas, siempre que cuenten con experiencia o suficiente capacitación técnica para su realización. Solo en el caso de que las necesidades no puedan ser atendidas de las maneras descritas se solicitará su cobertura con personal de otra procedencia, o mediante el nombramiento inmediato de personal funcionario interino o la contratación de personal laboral temporal, según corresponda.

En el caso de centros residenciales de titularidad privada, las entidades locales están obligadas a proveer las necesidades de personal en los mismos términos (art. 19). Los gastos generados por estas medidas serán financiables con el importe de su superávit correspondiente a 2019 y los recursos del Fondo Social Extraordinario destinado exclusivamente a las consecuencias sociales de la COVID-19 (art. 29), y deberán justificarse mediante certificado de quien desempeñe la Secretaría-Intervención de la entidad titular de Centro de Servicios Sociales (Comarcas y Ayuntamientos de más de veinte mil habitantes, art. 31.2).

En relación al mismo tipo de personal asistencial, también hay que dejar constancia de la *Orden SAN/330/2020, de 17 de abril, sobre medidas de prevención de contagio por coronavirus COVID-19 en el ámbito domiciliario (BOA núm. 77, de 20 de abril)*. Esta norma reconoce que los servicios sociales de apoyo a la autonomía personal integrados en el Sistema Público de Servicios Sociales son prestados en su práctica totalidad por entes locales, principalmente Municipios y Comarcas. El personal encargado de esos servicios, muchas veces a través de ges-

tión directa, debe ver garantizada su seguridad, lo que aconseja el establecimiento de medidas de actuación que refuercen la prevención del contagio y lleven al ámbito domiciliario un conjunto de medidas ya implantadas en los centros residenciales. Entre ellas, la disposición de equipos de protección individual que deberán suministrarse por parte de los servicios de prevención de riesgos laborales de las entidades locales o de las empresas gestoras del correspondiente servicio.

En otro orden de cosas, solo indicar que a estas dos normas se suma una última previsión, habitual en las Leyes de presupuestos aragonesas: la referencia a los funcionarios de los Cuerpos de sanitarios locales que desempeñen su labor al servicio de la Comunidad Autónoma. En esta ocasión, es el art. 19.6 de la *Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021 (BOA núm. 258, de 31 de diciembre)* el que vuelve a recordar que sus retribuciones básicas y, en su caso, el complemento de destino que pudiera corresponderles, se ajustará con las cuantías que determine con carácter general la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En aquellos puestos que tengan reconocido complemento específico, su cuantía será fijada de conformidad con lo dispuesto en las normas propias de la Administración autonómica.

2. Novedades jurisprudenciales

A. La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón relacionada con el empleo local

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón ha dictado a lo largo de 2020 una jurisprudencia relacionada con el empleo local no demasiado abundante, pero sí de cierta variedad.

a) *Sentencias sobre funcionarios de Cuerpos de Policía local: acceso, carrera horizontal, régimen disciplinario*

Así, cabe hacerse eco en primer lugar de un conjunto de sentencias que se refieren a cuestiones relativas a la relación de servicio de los funcionarios de los Cuerpos de Policía local. En concreto, al acceso a la misma, a la carrera horizontal y al régimen disciplinario.

En relación con el acceso se ha dictado la *Sentencia de 19 de junio de 2020, recurso núm. 363/2019*, que estima el recurso de apelación presentado y, en consecuencia, revoca la sentencia de instancia. En esta última, el juzgador entendió que la suspensión del nombramiento de un policía local tras la interposición por uno de los participantes en el proceso selectivo de un recurso contencioso frente a la resolución del tribunal calificador no podía determinar consecuencias desfavorables para quien ocupaba el primer lugar de la propuesta, por lo que

correspondía proceder a dicho nombramiento en el momento en que se dictase el fallo desestimatorio. Y ello con independencia de la circunstancia acaecida entre tanto: antes de dicho fallo, durante el periodo en que el nombramiento estuvo suspendido, el primer candidato obtuvo una plaza en otro Ayuntamiento, de la que tomó posesión. Esto determinaba para el demandante (candidato propuesto en segundo lugar) el incumplimiento sobrevenido de una de las bases de la convocatoria, que exigía como requisito de participación la condición de funcionario de carrera con una permanencia en el puesto de trabajo ocupado en ese momento de, al menos, cinco años. El cambio de puesto determinaba el incumplimiento de dicho requisito, pues obviamente no podía acreditar esta antigüedad en su nuevo puesto.

Como se ha dicho, el juzgador de primer grado desestimó este argumento y consideró que la suspensión del nombramiento acordada por el Ayuntamiento fue ilegal, al no hallarse prevista esta posibilidad. Por ello, el efecto que debió producir el recurso era la congelación de la situación de cumplimiento de los requisitos tal y como estaban en esa fecha. Admitir lo contrario tendría como consecuencia un doble perjuicio para el actor, que no solo no iba a ser nombrado, sino que además se veía obligado a paralizar su vida profesional mientras durara un pleito que él no había iniciado.

No lo ve así, sin embargo, la Sala de lo Contencioso del TSJ, que entiende que la suspensión es acorde con el art. 22.1.g de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por lo que es consecuencia de la misma (no recurrida por el candidato propuesto) la prolongación del tiempo en que debían mantenerse los requisitos exigidos para tomar parte en el proceso selectivo. El cumplimiento de dichos requisitos exigía en este caso que el solicitante se hubiera mantenido en la plaza que ocupaba, y su decisión de tomar posesión de una nueva plaza le obliga a soportar las consecuencias de una decisión administrativa que fue adoptada conforme a derecho.

Sobre la carrera horizontal de los policías locales se pronuncia la *Sentencia de 5 de junio de 2020, recurso núm. 562/2019*, que confirma en segunda instancia el derecho a la misma de un funcionario de este Cuerpo. En concreto, el policía local implicado desempeñaba un puesto de nivel 14, aunque tenía un grado consolidado 16 al haber ocupado con anterioridad, durante el tiempo normativamente establecido, un puesto de dicho nivel en otra Corporación local. En este caso, el pacto funcionarial que le resultaba de aplicación reconocía el derecho a la carrera horizontal a quienes, como el recurrente, acreditasen determinados requisitos de antigüedad y formación. Sin embargo, el Ayuntamiento desestimó su

solicitud de reconocimiento de nivel 17 a su puesto, con el argumento de que el puesto ocupado tenía nivel 14. La Sala de lo Contencioso del TSJ, como la sentencia de instancia, considera que esta negativa supone cercenar el derecho a la carrera del funcionario, pues el elemento a atender es su grado consolidado (16), que le faculta para serle atribuido el nivel superior.

Por fin la *Sentencia de 15 de septiembre de 2020, recurso núm. 377/2019*, confirma en apelación la sanción administrativa de un año de suspensión de funciones por falta muy grave impuesta a un policía local que ocupó su puesto de trabajo en estado de embriaguez. Este tipo sancionador castiga la perturbación del normal funcionamiento del servicio, siendo irrelevante a los efectos su sustitución por otro agente. El mero hecho de que estuviese previsto que el servicio lo cubriesen dos agentes, y uno de ellos tuviese que ser apartado a causa de su estado, supone *per se* alteración de dicho funcionamiento.

b) ***Otros empleados locales: funcionarios interinos y personal laboral***

También la Sala de lo Contencioso del TSJ de Aragón ha fallado en relación a otras tipologías de empleados locales. Es el caso de los funcionarios interinos locales, sobre los que la *Sentencia de 3 de noviembre de 2020*, *recurso núm. 545/2019,* ha recordado el alcance de sus derechos económicos cuando desempeñan las mismas funciones que los de carrera, en aplicación de la jurisprudencia del TJUE sobre la Directiva 1999/70, de 28 de junio, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y la CEEP sobre el trabajo de duración determinada. La sentencia de instancia estimó el recurso presentado por un funcionario interino del Ayuntamiento de Zaragoza y determinó que, siendo igual el trabajo realizado, tiene derecho a los complementos regulados como carrera horizontal en las diversas normas, siempre que acredite los requisitos de formación exigidos al efecto. Este mismo criterio es mantenido por la Sala del TSJ.

En relación al personal laboral, la mención hay que hacerla a la *Sentencia de 5 de noviembre de 2020, recurso núm. 131/2020*, que se salda con la desestimación del recurso por falta de jurisdicción del orden contencioso-administrativo para conocer la pretensión objeto del pleito.

El recurrente en apelación –que ya había visto rechazado su recurso de instancia por la misma razón–, era empleado laboral temporal de un Ayuntamiento, y consideraba que este había incurrido en vía de hecho al finalizar su relación de trabajo. A su juicio, no se había producido un simple despido, sino una inactividad total por parte de la Administración, con ausencia absoluta del procedimiento legalmente establecido y sin una resolución expresa ni comunicación fehaciente de la extinción laboral. El Ayuntamiento rebate esta afirmación, y

alega que se trató de la finalización de un contrato de trabajo temporal comunicada por escrito, con entrega de la correspondiente liquidación y finiquito, y con el pago de la indemnización prevista por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET). Es decir, siguiendo el procedimiento establecido por la legislación laboral, por lo que si el recurrente considera que su despido es improcedente debe interponer recurso ante la jurisdicción social.

Como se ha dicho, la Sala de lo Contencioso del TSJ de Aragón está de acuerdo con esto último, pues el principal fundamento del recurso es que, pese a que el trabajador formalizó contratos de duración determinada, se trataba en realidad de una relación indefinida en fraude de ley. Es decir, argumenta conforme a lo regulado en el artículo 15 ET, planteando pese a las alegaciones de vía de hecho un conflicto sobre la tipología de su contrato. Esto indica que es una cuestión de competencia de la jurisdicción social y, en consecuencia, procede a desestimar el recurso por falta de jurisdicción.

c) ***Algunas cuestiones adicionales***

Sobre otras cuestiones, aún se debe hacer mención a dos Sentencias adicionales dictadas por la misma Sala que nos ocupa. Es el caso de la *Sentencia de 7 de febrero de 2020, recurso núm. 311/2018*, que corrige el fallo de instancia y considera recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa un Decreto del Presidente de una Diputación Provincial por el que se desestimó el recurso de alzada presentado por una aspirante a un procedimiento de selección de personal contra la resolución del tribunal calificador. Frente a lo esgrimido por la Administración (aceptado en primera instancia por el Juzgado correspondiente), ese Decreto no es un acto de trámite sino una auténtica resolución. Si bien es cierto que todavía no se había formulado la propuesta de contratación de la aspirante aprobada, no lo es menos que este era un acto debido tras la calificación del segundo ejercicio, que dejaba resuelto el procedimiento. Por esa razón, el Decreto del Presidente es un acto que puede estimarse comprendido en el ámbito dispuesto por el art. 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El otro pronunciamiento es la *Sentencia de 5 de septiembre de 2020, recurso núm. 188/2019,* que se manifiesta sobre la modificación de la RPT del Ayuntamiento de Zaragoza. En concreto, sobre si cabe obtener por vía jurisdiccional la rectificación *ex novo* de las características de un puesto de trabajo sin que previamente haya habido una actuación administrativa al efecto. Esta era la pretensión del recurrente, que pedía que se reconociese al puesto que ocupa una determinada clasificación, en igualdad de condiciones con otro recientemente modificado en la RPT.

La Sala rechaza esta petición, entendiendo que esto debe realizarlo la Administración siguiendo el procedimiento legalmente establecido que exige, entre otros trámites, negociación colectiva (art. 37 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) y aprobación por la Junta de Gobierno local (art. 127.h de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). Estos trámites se han desarrollado para proceder a la última modificación de aquel instrumento de ordenación de personal, sin que se haya estimado preciso contemplar dentro de los mismos el puesto del recurrente. En particular, en la negociación desarrollada entre la Corporación y los representantes sindicales de los funcionarios municipales.

B. **Juzgados de lo Contencioso-Administrativo: el abono de kilometraje y dietas a un policía local en prácticas**

En las referencias a los órganos jurisdiccionales con sede aragonesa que han fallado en relación con el empleo local hay que incluir en esta ocasión al *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zaragoza,* que ha dictado la *Sentencia de 23 de enero de 2020, procedimiento abreviado núm. 447/2018*, para pronunciarse sobre una cuestión muy singular: el abono del kilometraje y las dietas a un funcionario en prácticas por su asistencia al curso de formación para el ingreso en un Cuerpo de Policía local. En el supuesto enjuiciado, el recurrente superó el procedimiento selectivo para ser nombrado funcionario de Policía local en un municipio oscense, para lo que tuvo que asistir a la Academia de Policías Locales de Aragón ubicada en Zaragoza. Ante esta circunstancia, solicitó al Ayuntamiento el abono del kilometraje por el desplazamiento durante los días de asistencia al curso y el abono de las dietas correspondientes por manutención individual durante las mismas fechas.

La Corporación, en su contestación al recurso, consideró que no resultaba de aplicación al caso el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio (que también opera para los funcionarios en prácticas, y cuyo art. 7 regula las denominadas «Comisiones derivadas de la asistencia a cursos convocados por la Administración»), sino el Real Decreto 456/1986, de 10 de febrero, por el que se fijan las retribuciones de los funcionarios en prácticas. Sin embargo, no lo estima así el Juzgado, que comienza recordando que los conceptos solicitados por el recurrente no son retribuciones, sino indemnizaciones, por lo que es la primera norma la que hay que tener en cuenta. A ello se suma el hecho de que con anterioridad, en idénticas situaciones, el Ayuntamiento sí abonó dichas cantidades, por lo que una aplicación estricta del principio de igualdad derivado del art. 14 CE obliga al resarcimiento en la misma medida. Reconoce, así, la reclamación planteada por el recurrente.

III. ORGANIZACIÓN LOCAL

Sobre organización local, no puede reseñarse ninguna novedad normativa producida a lo largo de 2020. Por lo que respecta a las novedades jurisprudenciales, únicamente cabe mencionar una Sentencia.

1. Novedades jurisprudenciales: acciones contra las inscripciones registrales de la catedral de la Seo, la iglesia de Santa María Magdalena y los templos de San Juan de los Panetes y de Santiago el Mayor

Se trata de la *Sentencia de la Sala de lo Contencioso del TSJ de Aragón de 4 de junio de 2020, recurso núm. 163/2018,* que se pronuncia sobre el recurso de apelación presentado por el Ayuntamiento de Zaragoza frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Zaragoza de 5 de abril de 2018, recurso núm. 97/2017. Esta Sentencia fue reseñada en el Anuario Aragonés del Gobierno Local 2018 (pp. 63-64), y se recuerda ahora que estimó el recurso presentado por el Arzobispado de Zaragoza contra los acuerdos del Gobierno de Zaragoza que decidieron el ejercicio de acciones administrativas y judiciales declarativas de dominio y posible nulidad y rectificación frente a las inscripciones registrales practicadas en relación con la catedral de la Seo, la iglesia de Santa María Magdalena y los templos de San Juan de los Panetes y de Santiago el Mayor. El fundamento de dicha estimación radicó en el incumplimiento de lo prescrito en el artículo 54.3 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, que requiere dictamen de la Secretaría, Asesoría jurídica o, en defecto de ambos, de un letrado con carácter previo a la adopción de los acuerdos para el ejercicio de acciones en defensa de bienes y derechos de las entidades locales. Este dictamen es una garantía impuesta por el ordenamiento jurídico para que el órgano que haya de adoptar dichos acuerdos lo haga con pleno conocimiento de causa, evitando el inicio de pleitos irreflexivos sin conocer las posibilidades razonables de obtener una respuesta favorable, y más en el caso de unas entidades con escasos medios económicos y con mayor necesidad de extremar sus actos de disposición. Aunque se admitan flexibilizaciones a la emisión de este informe (que por ejemplo, podrá producirse *in voce* cumpliendo las mismas exigencias que si se produjera por escrito; esto es, con razonamiento explícito sobre la viabilidad de la acción y su procedencia desde la perspectiva técnico-jurídica), su importancia hace que la falta del mismo comporte la nulidad del acuerdo adoptado, tal y como ha declarado en diversas ocasiones el TS.

El Ayuntamiento de Zaragoza recurrió este fallo, y su recurso ha sido parcialmente estimado por la Sala del TSJ. En concreto, entiende que los informes existentes sobre la titularidad dominical de la Seo y de la iglesia de Santa María Magdalena, si bien escuetos, sirven para considerar atendida la exigencia legal. Admitir lo contrario implicaría permitir que el Tribunal entrase a valorar su mejor o peor fundamentación, lo que chocaría con la discrecionalidad de que goza el órgano administrativo para atender o no su contenido, pues tiene carácter no vinculante. Puesto que existen efectivamente, y dado que hacen algunas valoraciones jurídicas, su mayor o menor idoneidad no permite que el Tribunal cercene su virtualidad si entra a apreciar su mayor o menor solidez a los efectos de sustentar el ejercicio de acciones. En este sentido, estima el recurso y anula el fallo de instancia, anulatorio a su vez de los acuerdos municipales.

En el caso de San Juan de los Panetes y Santiago el Mayor no existe ningún informe, ni consta siquiera solicitud al efecto dirigida a la Asesoría jurídica, por lo que se mantiene la nulidad de los acuerdos municipales que decidieron adoptar las decisiones de acción sin existir elementos de juicio necesarios en cuanto a los posibles derechos que pudiera ostentar el Ayuntamiento de Zaragoza sobre los referidos templos.