

Empleo y organización local

Beatriz Setuáin Mendía

I. INTRODUCCIÓN

En las siguientes páginas se va a dar cuenta de las referencias normativas y jurisprudenciales que han aparecido a lo largo de 2021 en relación con el empleo y la organización local en Aragón. En cuanto a las primeras, son muy escasas, pues en realidad solo cabe mencionar una norma organizativa. Por lo que respecta a los pronunciamientos dictados por órganos judiciales con sede en esta Comunidad, son algo más numerosos, pero sin llegar a ser especialmente abundantes. Se continúa, por tanto, con la tónica habitual en los últimos años, con poca actividad por parte de los poderes públicos de ámbito autonómico en las materias citadas.

II. EMPLEO LOCAL

I. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES. 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 2021 una doctrina jurisprudencial relacionada con el empleo local de cierta variedad.

a- Sobre los instrumentos de ordenación del empleo público local: alcance, sentido y contenido de Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) y catálogos de personal.-

Así, puede destacarse en primer lugar un conjunto de Sentencias que se refieren a cuestiones relacionadas con los instrumentos de ordenación del personal al servicio de las entidades locales aragonesas. Más concretamente, a cuál es su alcance, sentido y contenido.

Es el caso de la *Sentencia de 29 de septiembre de 2021, recurso núm. 492/2020*, que se pronuncia sobre el Acuerdo de modificación de una RPT municipal y las decisiones tomadas en el mismo. Como respuesta al primer motivo de impugnación, la Sala comienza por afirmar que, si bien es cierto que el sometimiento a la mesa de Negociación de dichas modificaciones no es garantía de legalidad de lo acordado, sí que sirve para excluir la arbitrariedad de la Administración. Y partiendo de ahí, corresponde analizar la legalidad de las decisiones adoptadas.

La primera de ellas tiene que ver con la elección del sistema de libre designación para la cobertura de un puesto de trabajo cuyas funciones son eminentemente técnicas y administrativas, sin incluir las decisiones gerenciales, directivas o de especial responsabilidad que el artículo 20 del Decreto 80/1997, de 10 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Puestos de Trabajo de Personal Funcionario de Aragón (aplicable a las entidades locales por remisión del artículo 235.5 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón) impone al efecto. La jurisprudencia del Tribunal Supremo exige que en la RPT se demuestren fehacientemente las circunstancias especiales que justificarían la elección de este sistema de provisión extraordinario, lo que no sucede en este caso. Por esa razón, se infringe el artículo 23.2 de la Constitución, y esto determina la declaración de nulidad de pleno derecho de este acuerdo, en aplicación del artículo 47.1.a de la Ley 39/2015.

La segunda decisión, que asimismo anula, consistía en asignar a los Grupos A2 y C1 la ocupación de ese mismo puesto de trabajo. Aunque la Administración goza de amplia potestad de autoorganización para definir los puestos en la RPT, esta potestad encuentra su límite en la adecuación de las condiciones impuestas para el desempeño del mismo. En este caso, el carácter técnico de las funciones a desempeñar (informática y comunicación) exige un conjunto de conocimientos específicos cuyo desempeño por un funcionario del Grupo C1 (administrativo) no ha quedado justificado por el Ayuntamiento, sin que sirva como motivación suficiente la referencia genérica de que “al tratarse de un puesto de libre designación, el órgano competente apreciará en cada momento la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos”.

Sin embargo, pese a estas conclusiones, la Sala no reconoce el derecho del recurrente a que el puesto de trabajo se cubra mediante concurso entre funcionarios del Grupo A2. Al tratarse una jurisdicción revisora, el juicio de legalidad recae sobre el acto administrativo impugnado, sin que corresponda a los órganos judiciales suplir la voluntad de la Administración o sustituirla en su actuación.

También se menciona la *Sentencia de 18 de octubre de 2021, recurso núm. 287/2021*, que estima en apelación el recurso presentado por una Comarca frente a la anulación judicial de un acuerdo del Consejo Comarcal, modificadorio del catálogo de puestos de trabajo de la entidad, en relación con la creación de dos plazas de agentes de desarrollo local. Como argumentaba dicha Comarca en su recurso, la entidad dispone de títulos competenciales suficientes para amparar los cometidos que deben realizar estos empleados locales, fundamentalmente consistentes en la creación y desarrollo de políticas activas de empleo. Por ejemplo, los recogidos en los artículos 204, 220, 221 y 223 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, que facultan a las Comarcas, en ejercicio de la iniciativa pública económica, para promover la creación y desarrollo de iniciativas locales de empleo. Este hecho, sumado a la inexistencia de los instrumentos específicos a través de los que regular la movilidad y la promoción interna como sistemas preferentes de cobertura frente al acceso libre (unos futuros “organigrama orgánico” y “reglamento” a los que remite el convenio colectivo, aún no aprobados), determina la estimación del recurso y la confirmación de la validez del acuerdo anulado en la Sentencia apelada.

E igualmente se deja constancia de tres *Sentencias de la misma fecha (27 de octubre de 2021, recursos núm. 188/2021, 272/2021 y 293/2021)*, que se pronuncian sobre el mismo asunto: la interpretación que debe darse al artículo 34.2 de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón (que reconoce la situación de segunda actividad de los policías locales) y, en función de la misma, si cabe incluir en la RPT esas situaciones como puestos de trabajo, y si el Ayuntamiento puede ejercer la potestad para modificar las condiciones retributivas de los policías locales que se encuentren en esta situación mediante dicho instrumento.

Respecto a la primera cuestión, hay abundante jurisprudencia que así lo corrobora en función de la naturaleza jurídica de las RPT, pues siendo estas los actos administrativos mediante los que se organizan las Administraciones públicas y se dispone la ordenación de su personal de acuerdo con las necesidades de los servicios, pueden recoger los puestos que quepan ser desempeñados por funcionarios en dicha situación.

En relación a la segunda, es de nuevo dicha naturaleza (indubitada a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2014) la que permite alcanzar la respuesta. Que debe ser negativa, porque por mucho que las RPT produzcan efectos en el estatuto de los funcionarios, su incidencia no es la propia de una norma jurídica. Habrá que estar, por tanto, a la configuración normativa de las retribuciones, que en el caso de la segunda actividad es la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de régimen de personal de la Policía Nacional, por remisión expresa

del artículo 51.f del Decreto 222/1991, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento marco de organización de las Policías Locales. Este régimen retributivo, además, había sido asumido en su momento a través del Acuerdo municipal de pase a segunda actividad de la parte demandante. Por lo tanto, la RPT municipal quebranta la configuración retributiva legalmente establecida para el personal en segunda actividad al contemplar unos conceptos y cuantías que no observaban la proporción fijada en los preceptos legales. Por ello, se estima en este punto el recurso, reconociendo como situación jurídica individualizada el derecho del demandante a percibir las retribuciones conforme establecen estos últimos desde la fecha en que debería haber comenzado a percibirlos, más los intereses legales que correspondan.

b- El cese de la relación funcional: prolongación del servicio activo y “premio por jubilación”.-

En relación con el cese de la actividad funcional, se menciona en primer lugar la *Sentencia de 1 de julio de 2021, recurso núm. 587/2019*. En ella se confirma en apelación la denegación de la solicitud de prolongación del servicio activo una vez cumplida la edad de jubilación planteada por el recurrente, funcionario municipal.

Como recuerda la Sala, la crisis económica sufrida a partir de 2008 conllevó la aprobación de diversas normas y acuerdos que limitaron esta posibilidad. En el caso de Aragón, las Cortes de esta Comunidad aprobaron inicialmente la Ley 7/2012, de 4 de octubre, de medidas extraordinarias en el sector público para garantizar la estabilidad presupuestaria, en la que se delimitaron criterios y condiciones para que los funcionarios que hubieran cumplido la edad de jubilación prolongasen su relación de servicio. Esta Ley modificó la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero), que resulta de aplicación a este caso conforme a la previsión contenida en el artículo 235.3 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. En concreto, introdujo en esta última una Disposición Adicional 19.^a que, en síntesis, permite al funcionario, antes de cumplir la edad de jubilación forzosa, solicitar la permanencia en el servicio activo como máximo hasta cumplir los setenta años, lo que será resuelto por la Administración atendiendo, entre otras, a causas organizativas, funcionales y presupuestarias, y por plazos anuales revisables.

Pese a esta posibilidad, sucesivas Leyes de Presupuestos añadieron nuevas restricciones. En la que resulta aplicable al supuesto enjuiciado (Ley 4/2017, de 10 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón) se establecía una prohibición general al efecto (Disposición Adicional 28.^a), salvo en supuestos de necesidad para completar el período mínimo necesario para causar derecho a pensión de jubilación, lo que no sucedía en este caso. Solo excepcionalmente se autorizaría la prolongación en aquellos supuestos en que la adecuada prestación de

los servicios públicos hiciera imprescindible la permanencia en el servicio activo de determinado personal; condición tampoco presente en el supuesto analizado. A todo esto se suma, por fin, la existencia de un Acuerdo del Gobierno de Zaragoza en el que se decidió la reducción de más de cuatro millones de euros de las partidas asignadas el Capítulo I del Presupuesto General Municipal, que supuso la base para el Decreto de la Consejera de Participación Ciudadana y Régimen Interior, denegatorio de la prolongación del servicio activo del recurrente. Ninguno de los argumentos expresados por el mismo pudo justificar la imprescindibilidad de su presencia para la prestación del servicio en el que se desempeñaba, que no quedó afectado de modo negativo cuando la jubilación del actor tuvo lugar.

La misma Sala ha dictado también una serie de *Sentencias de la misma fecha (20 de septiembre de 2021, recursos núm. 559/2020, 570/2020, 571/2020 y 584/2020)*, que se pronuncian sobre la naturaleza del “premio por jubilación” reconocido en el Pacto de Personal Funcionario del Ayuntamiento de Huesca. En los cuatro supuestos, los demandantes eran policías locales que accedieron a la edad de jubilación a los sesenta años como consecuencia de la reducción de la edad ordinaria de jubilación de los funcionarios de estos Cuerpos establecida en el Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre. Se trata, y es importante tenerlo en cuenta, de supuestos de jubilación anticipada por razón de la actividad (artículo 206 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social), prevista para aquellos trabajos especialmente penosos o peligrosos. No son casos de jubilación anticipada por voluntad del interesado, a los que se refieren los artículos 207 y 208 de la misma norma. Por lo tanto, en la primera situación, los policías locales jubilados acceden al 100% de la pensión de jubilación que les corresponde, porque se jubilan a la edad ordinaria para esa profesión, mientras que en la segunda sufren la merma de un porcentaje de la pensión.

El premio por jubilación previsto en el Pacto Funcionarial del Ayuntamiento de Huesca está pensado para este segundo caso, pues tiene como finalidad esencial compensar la pérdida de pensión producida en caso de jubilación anticipada en sentido estricto. Es, por tanto, una medida de acción social. Reconocerlo en otros supuestos supondría otorgar a los funcionarios una prestación de naturaleza retributiva ilegal, pues las retribuciones funcionariales son condiciones legales no alterables por negociación colectiva, como ha declarado el Tribunal Supremo en una jurisprudencia consolidada (por ejemplo, en su Sentencia de 20 de marzo de 2018). Dado que los interesados no sufren deducciones en sus pensiones, no procede dicho premio, que podría incluso resultar discriminatorio para quienes lo perciben por jubilarse anticipadamente al no disponer de la posibilidad de reducir su edad mínima obligatoria. Tampoco aprecia la Sala que haya quiebra de una expectativa legítima y, en consecuencia, de la seguridad jurídica.

c- Otras cuestiones adicionales: el derecho a la defensa jurídica por parte de la Administración local y las condiciones para la revisión de oficio de la resolución de un procedimiento selectivo.-

Para finalizar este apartado, se deja constancia de dos Sentencias más que tratan sobre otras tantas cuestiones adicionales relacionadas con el empleo local aragonés.

La primera de ellas es la *Sentencia de 11 de mayo de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 169/2020*, que se pronuncia sobre el derecho reconocido en el artículo 14.f 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. De acuerdo con el mismo, los funcionarios públicos tienen derecho a la defensa jurídica y la protección de la Administración pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos. En el caso analizado el demandante, funcionario local, resultó absuelto en un proceso penal en el que se vio incurso como secretario de una Sociedad Pública municipal. Pero pese a concurrir en apariencia el supuesto de hecho determinante del derecho, la Sala entiende que no se reúnen los requisitos para que el Ayuntamiento deba resarcirle los gastos generados por su representación letrada, pues considera que dicho derecho a la defensa pudo ser ejercitado a través de los servicios jurídicos de la propia Corporación, por sí misma o mediante la colaboración que al efecto recibe de la Diputación Provincial de Zaragoza (artículo 68 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón).

El demandante no requirió esos servicios, y tampoco comunicó al Ayuntamiento su decisión de elegir libremente a su letrado, lo que hubiese dado oportunidad a la Corporación de valorar estos aspectos y decidir la forma en que podía, en su caso, ejercitarse este derecho, en los términos amparados por el artículo 14 f) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Se revoca así la Sentencia de primer grado, que había estimado esta pretensión.

Otro pronunciamiento a destacar es la *Sentencia de 16 de septiembre de 2021, recurso núm. 62/2020*, que al hilo de la sentencia apelada –anulatoria de un Acuerdo del Pleno de la Diputación Provincial de Zaragoza, por el que se inadmitió la solicitud de revisión de oficio de un proceso selectivo– aprovecha para recordar la doctrina del Tribunal Supremo sobre este procedimiento administrativo revisorio. Esta doctrina se resume fundamentalmente en una interpretación restrictiva de sus causas justificativas, de tal modo que solo aquellas infracciones que, por su cualificada gravedad, constituyan un supuesto de nulidad plena, podrán legitimarlo. No basta, sin embargo, con una invocación genérica de las causas de nulidad de pleno derecho recogidas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sino que

ha de acompañarse de algún argumento que pueda acreditar la existencia del vicio aludido.

En este caso, se presentó una primera solicitud por parte de aspirantes que no superaron el procedimiento selectivo y que, previo dictamen del Consejo Consultivo de Aragón (que no apreció concurrencia de ninguna de las causas mencionadas), fue desestimada por la Diputación Provincial. Una segunda solicitud posterior fue inadmitida, sin requerir dictamen previo, por carecer manifiestamente de fundamento, en aplicación del artículo 106.3 de la Ley 39/2015. La validez de ambos acuerdos plenarios es ratificada por el Tribunal Superior de Justicia, que no considera acreditado ninguno de los vicios atribuidos a los mismos por los recurrentes.

III. ORGANIZACIÓN LOCAL

I. NOVEDADES NORMATIVAS: MODIFICACIONES RELACIONADAS CON EL CONSEJO DE COOPERACIÓN COMARCAL

En relación con la organización local aragonesa, a lo largo de 2021 solo se ha aprobado una norma que hay que reflejar. Se trata del *Decreto 115/2021, de 29 de julio, por el que se modifica el Decreto 345/2002, de 5 de noviembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación Comarcal (BOA núm. 167, de 10 de agosto)*.

Esta es una norma organizativa que tiene dos finalidades principales. La primera de ellas es la creación, en el seno de este órgano consultivo y deliberante, de una “Comisión de Coordinación” (nuevo artículo 9) que facilite la confluencia y articulación de la Administración autonómica y las Comarcas en la valoración de las situaciones existentes, en la definición de necesidades y en la toma de decisiones relacionadas con el territorio y los servicios para la ciudadanía. Estará integrada por la persona titular del Departamento competente en materia de Régimen local –que la presidirá–, por la persona titular de la Dirección General competente en materia de Régimen local –que ejercerá la Secretaría– y por los presidentes y presidentas de cada una de las treinta y tres Comarcas existentes en Aragón. En su funcionamiento, se atenderá a lo dispuesto en el Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Cooperación Comarcal.

La segunda finalidad de esta norma es adaptar el régimen de convocatorias de las sesiones de Pleno y Comisiones del Consejo de Cooperación Comarcal a los medios electrónicos, lo que permite reducir los plazos establecidos hasta el momento. Así, de conformidad con la nueva redacción de la letra a) del artículo 7 del Decreto 345/2002, la antelación mínima para efectuar dichas convocatorias será de cinco días naturales, excepto en el caso de la nueva “Comisión de Coordinación”,

que se practicará con una antelación mínima de dos días hábiles. Dichas convocatorias serán remitidas a quienes integren tales órganos a través de medios electrónicos como regla general (siempre que ello sea posible), e irán acompañadas del orden del día junto con la documentación necesaria para su deliberación o la referencia al lugar donde puede ser libremente consultada, de la indicación de las condiciones en que se va a celebrar la sesión, el sistema de conexión y, en su caso, los lugares en que estén disponibles los medios técnicos para asistir y participar en la reunión.

2. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

Por lo que respecta a las novedades jurisprudenciales referidas a cuestiones de organización local, son dos las Sentencias de las que va a dejarse constancia. Ambas han sido dictadas por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

La primera de ellas es la *Sentencia de 1 de febrero de 2021, recurso núm. 273/2019*, que inadmite el recurso presentado frente al Acuerdo de Pleno por el que se aprobaron unos presupuestos municipales, por falta de legitimación del recurrente. Los motivos de impugnación expresados por este tienen que ver con el montante de determinadas partidas presupuestarias, sin que acredite de qué manera le afectan las mismas, dado que no es vecino del municipio, no tiene bienes en el mismo y no mantiene ninguna relación con él. Por tanto, no aparece justificado un interés distinto del de defensa de la mera legalidad, sin que esta, en abstracto, esté contemplada como uno de los motivos tasados de impugnación de los presupuestos municipales (art. 170 del 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), que son los que permiten detectar el interés legítimo exigido para interponer el recurso contencioso-administrativo por el artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

También se menciona la *Sentencia de 11 de mayo de 2021, recurso núm. 169/2020*. La parte recurrida solicitaba la inadmisión del recurso, alegando la falta del acuerdo municipal y del informe previo de Secretaría que exigen los artículos 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 y 221.1 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 para el ejercicio de acciones judiciales por parte de las Entidades locales. No lo considera así la Sala, que entiende que el acuerdo adoptado en su momento para oponerse en primera instancia al recurso contencioso administrativo interpuesto por el demandante sostiene todos los recursos que la Corporación estime procedentes a lo largo del proceso, sin requerirse la adopción de otros nuevos.