Empleo y organización territorial

Beatriz Setuáin Mendía

I. INTRODUCCIÓN

En las siguientes páginas se va a dar cuenta de las referencias normativas y jurisprudenciales aparecidas a lo largo de 2022 en relación con el empleo y la organización local en Aragón.

Las primeras son muy escasas. De hecho, solo cabe reflejar la aprobación de una norma legal que presenta implicaciones en ambas materias, si bien desde un plano estrictamente procedimental. Junto a ella, merece simple cita un texto reglamentario que regula cuestiones muy específicas –técnicas y formales– en relación a las Policías locales.

Los pronunciamientos que han dictado distintos órganos judiciales con sede en esta Comunidad son algo más numerosos, pero sin llegar a ser abundantes. Se continúa, por tanto, con la tónica habitual de los últimos años, en que los poderes públicos de ámbito autonómico despliegan una actividad escasa en las citadas materias.

II. EMPLEO LOCAL

1. Novedades normativas. Nuevo régimen de plazos de resolución y notificación de procedimientos relacionados con el empleo local, y sentido del silencio. Regulación reglamentaria de medios técnicos y de defensa y de uniformidad de los Cuerpos de Policía Local

Dentro de la escasez normativa anunciada, la primera norma a nombrar tiene rango legal. Se trata de la *Ley 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa (BOA núm. 101, de 27 de mayo)*, que como su propio nombre indica, persigue una finalidad muy concreta:

desarrollar la Ley autonómica de simplificación administrativa en relación con unos contenidos muy precisos, y conforme a los criterios que ella misma había preestablecido. En particular, la nueva Ley aborda las reformas legales necesarias para sustituir autorizaciones o licencias previas por declaraciones responsables y comunicaciones, para reemplazar el silencio negativo por silencio positivo, para revisar los plazos de silencio administrativo y para modificar los plazos de emisión de informes y dictámenes.

Dentro de esas reformas, interesa destacar la contemplada en el artículo 12. Este precepto introduce una nueva Disposición Adicional Decimoprimera en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, por la que se establecen los nuevos plazos de resolución y notificación y el régimen de silencio de un conjunto extenso de procedimientos administrativos impulsados por las Entidades locales. Entre ellos, hay varios relacionados con el empleo local. En concreto:

a. Aprobación de permutas de funcionarios y funcionarias de Administración local con habilitación de carácter nacional de las Entidades locales. Estos procedimientos pasan a tener un plazo de resolución y notificación de tres meses, siendo los efectos del silencio administrativo estimatorios.

b. Creación y clasificación de puestos reservados a funcionarios y funcionarias de Administración local con habilitación de carácter nacional de las Entidades locales. Estos procedimientos pasan a tener un plazo de resolución y notificación de tres meses, siendo los efectos del silencio administrativo desestimatorios.

c. Supresión de puestos reservados a funcionarios y funcionarias de Administración local con habilitación de carácter nacional de las Entidades locales. Estos procedimientos pasan a tener un plazo de resolución y notificación de tres meses, siendo los efectos del silencio administrativo desestimatorios.

d. Constitución y disolución de agrupaciones de Entidades locales para el sostenimiento de puestos reservados a funcionarios y funcionarias de Administración local con habilitación de carácter nacional de las Entidades locales. Estos procedimientos pasan a tener un plazo de resolución y notificación de tres meses, siendo los efectos del silencio administrativo desestimatorios.

e. Declaración de exención del puesto de secretaría en Entidades locales. Estos procedimientos pasan a tener un plazo de resolución y notificación de tres meses, siendo los efectos del silencio administrativo desestimatorios.

f. Nombramiento provisional de funcionarios y funcionarias de Administración local con habilitación de carácter nacional de las Entidades locales. Estos procedimientos pasan a tener un plazo de resolución y notificación de dos meses, siendo los efectos del silencio administrativo desestimatorios.

g. Autorización de acumulación de funciones de funcionarios y funcionarias de Administración Local con habilitación de carácter nacional de las Entidades Locales. Estos procedimientos pasan a tener un plazo de resolución y notificación de dos meses, siendo los efectos del silencio administrativo desestimatorios.

h. Aprobación de comisiones de servicios de funcionarios y funcionarias de Administración local con habilitación de carácter nacional de las Entidades locales. Estos procedimientos pasan a tener un plazo de resolución y notificación de dos meses, siendo los efectos del silencio administrativo desestimatorios.

i. Aprobación de nombramientos interinos para el desempeño de puestos reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional de las Entidades locales. Estos procedimientos pasan a tener un plazo de resolución y notificación de dos meses, siendo los efectos del silencio administrativo desestimatorios.

Además del texto legal, también hay mencionar el *Decreto 92/2022, de 15 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la dotación de medios técnicos y de defensa y la uniformidad de los Cuerpos de Policía Local de Aragón (BOA núm. 121, de 24 de junio)*. Su nombre, de nuevo, es absolutamente indicativo de cuál va a ser su contenido: especificaciones relativas a uniforme, enseñas, distintivos y demás elementos constitutivos de la uniformidad de los Cuerpos de Policía Local existentes en esta Comunidad Autónoma. Las Corporaciones locales podrán desarrollar las determinaciones previstas en este reglamento en relación con la uniformidad de gala y con el régimen de utilización, cambios de uniforme, renovación y reposición del vestuario, etc. También se contienen las regulaciones sobre los distintos medios técnicos y de defensa que les corresponden, así como las normas de tenencia y uso de los mismos.

2. Novedades jurisprudenciales

2.1. La jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón relacionada con el empleo local. Sentencias de las Salas de lo Social y de lo Contencioso-Administrativo

Por lo que respecta a la jurisprudencia, tanto la Sala de lo Social como la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón han dictado a lo largo de 2022 diversas Sentencias relacionadas con el empleo local.

2.1.1. Jurisprudencia social: no caben prorrateos temporales de los trienios, que deberán cuantificarse en la cantidad correspondiente al grupo de clasificación en que se perfeccionan

De la primera, resulta interesante destacar la *Sentencia* de *4 de febrero de 2022, Sala de lo Social, recurso núm. 953/2021*. En ella se da respuesta al recurso de suplicación presentado frente al pronunciamiento de un Juzgado de lo Social que desestimó la demanda de conflicto colectivo planteada frente a la decisión de un Ayuntamiento de declarar lesivas para el interés público las nóminas del personal laboral que recogían determinadas cantidades en concepto de trienios, con carácter previo a su impugnación ante la jurisdicción correspondiente.

La cuestión litigiosa trae causa de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 35.2.2 del Convenio colectivo para el personal laboral de dicho Ayuntamiento, conforme al cual "cuando un empleado o empleada municipal cambie de puesto de trabajo percibirá los trienios en la cuantía asignada a su nuevo grupo de clasificación". En un determinado momento, la Corporación acordó iniciar el procedimiento de declaración de lesividad referido, y adoptar la medida de dejar de cuantificar los trienios de esa forma, para pasar a hacerlo en el importe que tuvieron en cada momento a lo largo de los tres años que duraba su perfeccionamiento.

La Sala entiende que los términos del convenio son claros e incontrovertidos: la cuantía de los trienios es la que corresponde al grupo en que se encuadra el empleado cuando dicho cambio se perfecciona, sin que quepan prorrateos temporales en función de su pertenencia a otro a lo largo de los tres años. Algo que, por otra parte, es coherente con una interpretación sistemática basada en la homogeneidad de regímenes entre el personal laboral y funcionario en materia de trienios.

2.1.2. Jurisprudencia contencioso-administrativa: diversas cuestiones

Como es lógico, la jurisprudencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo es más numerosa. Y dentro de ella, se quieren destacar una serie de Sentencias que, pese a haber sido dictadas en el mes de diciembre de 2021, no accedieron a los repertorios de jurisprudencia hasta el año 2022. Por esa razón, se incorporan a este informe.

Es el caso de la *Sentencia de 23 de diciembre de 2021, recurso núm. 496/2020* que, para alcanzar su fallo, aplica la reiterada doctrina del Tribunal Supremo sobre la adquisición de grado personal por funcionarios interinos, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en torno a la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada. De acuerdo con dicha doctrina, la carrera profesional que determina la adquisición del grado en el caso del personal funcionario es una condición de trabajo, por lo que cualquier diferencia de trato en este aspecto entre

interinos y funcionarios de carrera requiere la concurrencia de una razón que la justifique, y que se refiera a elementos precisos y concretos. En este supuesto, la Sala entiende que no la hay, por lo que debe reconocerse este derecho a la funcionaria recurrente.

La *Sentencia de 22 de diciembre de 2021, recurso núm. 66/2020*, por su parte, confirma en apelación la Sentencia de instancia, que consideró conforme con el ordenamiento jurídico el rechazo de un mérito aportado por la recurrente en un concurso-oposición sin atender lo establecido en las bases de la convocatoria. Estas bases exigían acreditar los méritos profesionales desarrollados en el sector privado con una mención expresa a los mismos en la instancia, acompañada de certificación de la empresa donde constasen el período trabajado, la categoría profesional desempeñada, la identidad de la empresa contratante y el certificado del INSS con la vida laboral. La recurrente aportó un certificado inespecífico, que carecía de los elementos indicados. Pese a ello, y de forma irregular, el órgano de selección no excluyó el mérito, sino que llamó a la interesada para que aclarase la situación, aunque terminó rechazándolo ante la insuficiencia de lo aportado. La Sala critica esta actuación administrativa por considerarla discriminatoria para el resto de los candidatos, recordando que la actitud más o menos flexible de la Administración siempre tiene su límite en el principio de igualdad de trato que, en los procesos de concurrencia competitiva, viene determinada por el pleno respeto a las bases que regulaban la convocatoria. La suma de todo lo expuesto concluye, lógicamente, en la desestimación del recurso.

Se cita también la *Sentencia de 15 de diciembre de 2021, recurso núm. 405/2021*, que recuerda la doctrina mayoritaria del Tribunal Supremo conforme a la cual la sanción disciplinaria de suspensión de funciones es susceptible de cuantificación económica en todos los conceptos que conforman la retribución bruta o íntegra de la que se priva al funcionario sancionado durante el tiempo que dura la misma.

Es cierto que el Alto Tribunal dictó una Sentencia el 6 de febrero de 2020 en la que declaró que dicha sanción tiene un aspecto cuantificable (el expuesto) y otro no cuantificable, referido a la situación funcionarial en que queda el sancionado en relación a sus derechos, antigüedad, etc. Esto haría que el pleito debiera ser considerado de cuantía indeterminada. Sin embargo, desde esa fecha, no hay un cambio de criterio que se haya seguido pacíficamente y, de hecho, existen pronunciamientos posteriores que siguen la doctrina mayoritaria. Por esa razón, y puesto que en este caso no hay controversia sobre las retribuciones dejadas de percibir, inferiores a 30.000 euros, se desestima el recurso de apelación.

Estrictamente correspondientes al año 2022, se pueden reflejarse en estas páginas dos Sentencias dictadas por la Sala contenciosa. La primera lleva fecha *9 de junio de 2022, recurso núm. 211/2021*, y se pronuncia sobre el porcentaje de repre-

sentatividad sindical necesario para formar parte de una Mesa General de Negociación. Hay que recordar que el artículo 36.3 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 (TREBEP) establece que, para la negociación de las materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública se constituirá una Mesa General de Negociación, en la que estarán representadas específicamente "las organizaciones sindicales que formen parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas siempre que hubieran obtenido el 10% de los representantes a personal funcionario o personal laboral en el ámbito correspondiente a la Mesa de que se trate".

El sindicato recurrente entendía que el porcentaje que establece este precepto debe interpretarse en conjunto, de manera que tendrían representatividad en la Mesa aquellas organizaciones que lo alcanzasen en relación con el total de empleados públicos a representar y no, como consideraba la Administración recurrida, en cada uno de los colectivos (personal laboral y personal funcionario) cuyas condiciones de trabajo se han de negociar en este órgano. La Sala recuerda que el Tribunal Supremo ya se ha manifestado sobre esta cuestión, que fue aclarada en su Sentencia de 18 de enero de 2018 en el sentido que argumenta la Administración, afirmando que

> "es ajustado no solo al tenor literal, sino también al sentido de la regulación de la que forma parte, mantener que la representatividad mínima que exige para que una organización sindical que no forma parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas esté presente en la Mesa que negocia las cuestiones comunes a funcionarios y laborales debe poseerla por separado en ambos ámbitos: el del personal funcionario y el del personal laboral".

Esto no vulnera la libertad sindical, y tampoco ha merecido ningún reproche de inconstitucionalidad la vinculación entre la representatividad sindical y el establecimiento de un nivel determinado de la misma para participar en las instancias en las que se lleva a cabo la negociación colectiva en el seno de las Administraciones públicas.

Añade igualmente que en ningún caso este criterio significa imponer algo que no exige el precepto de referencia, ni convertir el requisito del 10% en otro del 20%, como afirmaba el sindicato recurrente. Para que sucediera esto, sería necesario que el artículo requiriera el 10% en términos genéricos, y de ser así sobraría toda discusión. Tampoco encuentra fundada su queja de que esta interpretación le impide participar en la negociación de las cuestiones comunes a funcionarios y laborales. Es verdad que la disposición legal le cierra el camino para acceder a esa Mesa, como a cualquier otra organización que no alcance la representatividad

necesaria. Se trata, ni más ni menos, de la necesidad de arbitrar mecanismos que hagan operativa la negociación colectiva. El recurrente es un sindicato de representatividad limitada –de hecho, carece de ella entre el personal laboral–, por lo que parece justificado que no participe en la negociación de condiciones de trabajo que afectan a este colectivo.

La segunda Sentencia a referir fue dictada el *29 de septiembre de 2022, recurso núm. 200/2022*. En ella el recurrente apela un Auto del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Zaragoza, que denegó la suspensión del procedimiento de selección para la cobertura de una plaza de jardinero al servicio de una entidad local que había sido objeto de recurso. En sustento de su pretensión, argumenta que lo que persigue esa medida cautelar es posibilitar que cualquier empleado que ya realiza sus funciones en el Ayuntamiento pueda optar a dicha plaza mediante promoción interna, pues de no acordarse y culminar el procedimiento con su cobertura, causaría perjuicios de difícil reparación a dichos empleados, que no podrían optar a cubrirlo (por promoción interna, se entiende) y se verían privados de los puntos y experiencia que sí adquiriría el adjudicatario de cara a una futura promoción. Señala finalmente que no se producen con esto perjuicios de difícil reparación para el Ayuntamiento.

No lo entiende así el Tribunal. Para empezar, considera que en este caso no concurre la apariencia de buen derecho que fundamentaría la adopción de la medida, puesto que no se aprecia un caso de nulidad manifiesta en la actuación administrativa impugnada en el recurso. Tampoco aprecia que, de ejecutarse el acto impugnado, el recurso pierda su legitima finalidad o se produzcan situaciones irreversibles. El perjuicio aludido se concreta en que no podrá optar a la plaza por el sistema de promoción interna, pero no hay imposibilidad de acceder a la plaza, lo que excluye que se trate de un perjuicio irreparable. Su interés particularizado no puede prevalecer frente al interés general y el de terceros que pretendan acudir al procedimiento selectivo, y ambos se verían afectados si se acordarse la medida cautelar solicitada.

2.2. La jurisprudencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de sede aragonesa en materia de empleo local

Entre la jurisprudencia en materia de empleo local dictada a lo largo de 2022, también pueden señalarse dos Sentencias provenientes de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

La primera de ellas (no firme y susceptible de apelación ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Aragón) fue dictada por el *Juzgado núm. 3 de Zaragoza el 28 de enero de 2022*, y resuelve de forma acumulada dos recursos presentados frente a sendos Acuerdos adoptados por el Pleno de la

Diputación Provincial de Zaragoza de 14 de octubre de 2020, por los que se acordó elevar a definitivo el contenido de otros Acuerdos previos del mismo Pleno de 31 de julio de 2020.

El primero de estos recursos cuestionaba la modificación efectuada en el Catálogo de Puestos de Trabajo de personal funcionario de la entidad con el fin de crear cuatro nuevos puestos con funciones directivas, que serían provistos mediante sistema de libre designación abierta a otras Administraciones públicas. El segundo se oponía al establecimiento del concurso de méritos abierto a otras Administraciones públicas como forma de provisión de determinados puestos de trabajo pertenecientes a la Escala de Administración Especial. Las objeciones generales planteadas por los recurrentes en el primer caso tenían que ver con la propia creación de los puestos, con el sistema de provisión previsto y con la apertura del procedimiento a otras Administraciones públicas, además de formular otros cuestionamientos adicionales. En el segundo, cuestionan el sistema de provisión previsto.

Comenzando por el primer recurso, y el reproche a la creación de los puestos, el Juez recuerda que la decisión de crear nuevos puestos de trabajo corresponde con carácter general a los entes locales, en ejercicio de su potestad de autoorganización, siempre con pleno respeto al ordenamiento jurídico en sus aspectos formales (procedimiento de creación) y materiales (requisitos o características de los puestos de trabajo). Y aunque el Tribunal Supremo ha establecido la imposibilidad de que estos entes regulen el personal directivo profesional porque el artículo 13 TREBEP no los apodera para ello, considera que en este caso no se trata de fijar una regulación, sino de crear puestos con funciones directivas o de alta gestión en ejercicio de dicha potestad a cubrir por funcionarios públicos. Algo que permite expresamente el artículo 32 bis LBRL.

También alegan los recurrentes que la Diputación Provincial carece de Relación de Puestos de Trabajo, pues solamente existe una Plantilla y un Catálogo de Puestos de Trabajo. Esto, en su consideración, impediría la creación de dichos puestos en aplicación del artículo 74 TREBEP. Sin embargo, no hay que olvidar que este precepto permite estructurar la organización de las Administraciones públicas a través de esas Relaciones "u otros instrumentos organizativos similares" y que, en este caso, la modificación del Catálogo se ha efectuado siguiendo los trámites exigidos para la aprobación o modificación de una Relación de Puestos de Trabajo (y del propio Catálogo de la Diputación Provincial de Zaragoza), incluyendo informe de la Secretaría General, Intervención General, negociación colectiva, información pública, aprobación definitiva y publicación en el Boletín Oficial de la Provincia. El contenido del Acuerdo impugnado también recoge todos los elementos exigidos por el mismo precepto para la creación de los puestos (denominación, grupo de clasificación profesional, sistema de provisión, retribuciones complementarias). E

igualmente ampara esta creación la aprobación previa de una modificación del Reglamento Orgánico de la Diputación Provincial por la que se incorporaba a la estructura organizativa de la entidad el personal funcionario con funciones directivas a que se refiere el Acuerdo impugnado, sin que se formulase alegación alguna a lo largo del procedimiento ni se impugnase dicha modificación, por lo que está dotada de validez y eficacia.

Por lo que se refiere a la elección del sistema excepcional de libre designación como sistema de provisión de estos puestos, el Juez entiende que concurre en ellos la especial responsabilidad y confianza que exige al efecto el artículo 80 TREBEP, y que la entidad local ha motivado suficientemente dicha concurrencia. Se trata de puestos cuyos titulares ocupan un lugar inmediatamente inferior a los cargos políticos y ejercen funciones de enlace entre estos y los jefes de las dependencias inferiores, actuando como puente entre el ámbito político y el administrativo, por lo que adquieren un carácter de cierta confianza al ser quienes transmiten y programan las directrices políticas a todos los servicios incardinados en el área material respectiva. También se prevé su desempeño por personal con experiencia en la gestión y dirección de estructuras complejas, y con formación en la gestión, coordinación y desarrollo de las funciones de enlace. Y no existe, por último, subordinación a otras estructuras administrativas que relativice sus funciones de dirección.

En cuanto a la apertura del procedimiento selectivo a funcionarios de otras Administraciones públicas, está prevista en el artículo 101, párrafo 2 LBRL, con la única condición de que esta posibilidad quede plasmada en la Relación de Puestos de Trabajo o instrumento equivalente lo que, efectivamente, sucede en este caso (artículo 82.4 del Reglamento Orgánico de la Diputación Provincial de Zaragoza).

Como objeciones adicionales, uno de los recurrentes plantea el perjuicio que causa esta decisión a sus expectativas como funcionario interino, puesto que esta condición le impide participar en el correspondiente procedimiento de provisión. Sin embargo, el hecho de que no se convoquen plazas de funcionario de carrera, como reclama, no es en si misma una actuación contraria a derecho ni confiere al Acuerdo vicio de invalidez, pues ni se ha adoptado en fraude de ley ni supone un abuso de derecho. Lo relevante de una actuación administrativa, razona el Juez, no es que alguien se vea perjudicado por la misma o que se dude de su oportunidad y sentido, sino que sea contraria a derecho. Tampoco las dudas expresadas por la Intervención General de la Diputación a la creación de otros puestos directivos son tenidas en consideración, pues no se trata de reparos en sentido estricto, ni se refiere a puestos como los cuestionados, pues se trataba de puestos directivos no funcionarios abiertos a personal laboral, cosa que ahora no sucede.

El segundo recurso que resuelve de forma acumulada la Sentencia se refería, recuérdese, al establecimiento como sistema de provisión de determinados puestos

de trabajo pertenecientes a la Escala de Administración Especial, Subescala Técnica, del concurso de méritos abierto a otras Administraciones públicas. El punto de partida en esta cuestión es nuevamente el artículo 101, párrafo 2, LBRL, que otorga base jurídica a la misma, al estar contemplada la posibilidad en la Plantilla y el Catálogo de puestos de trabajo.

Ninguno de los motivos de impugnación expresados por el recurrente es atendido por el Juez. Para empezar, no entiende vulnerado el derecho de los funcionarios de la Diputación Provincial de Zaragoza a la promoción o carrera profesional, al no ser este un derecho absoluto, pues debe conjugarse con el resto del ordenamiento jurídico, del que forma parte el citado artículo 101 LBRL. Tampoco ve obstáculo jurídico en el hecho de que la Comunidad Autónoma de Aragón no se haya adherido al Acuerdo Marco para fomentar la movilidad de los empleados públicos entre Administraciones aprobado en 2002, porque esto no puede dejar de lado aquel precepto básico. Y en el mismo sentido, no estima vulnerado el artículo 23 del Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón en relación con la supresión, amortización o transformación de las plazas incorporadas a la Oferta de Empleo Público, pues aquí no se está dilucidando ningún proceso selectivo de plazas vacantes o de nueva creación, sino discutiéndose sobre el mecanismo de provisión de puestos elegido. Así pues, no aprecia que la actuación administrativa infrinja el ordenamiento jurídico, por lo que no corresponde anularla, desestimándose ambos recursos.

También quiere dejarse constancia de la Sentencia dictada por *el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zaragoza de 28 de noviembre de 2022*. En ella se resuelve el recurso presentado frente a un Decreto de Presidencia de la Diputación Provincial de Zaragoza por el que se dispone la aprobación de las bases generales de las convocatorias de procesos selectivos de la Oferta de Empleo Público de 2018, especial de estabilización de empleo temporal. Los recurrentes fueron tres organizaciones sindicales que consideraban que dichas bases no cumplían lo acordado en la Mesa de negociación colectiva, principalmente en lo que se refiere a otorgar mayor puntuación en algunos extremos a las personas que hubiesen ocupado de forma interina puestos de trabajo en la Administración convocante frente a los servicios prestados en otras Administraciones públicas. Esto, a su juicio, vulneraría lo dispuesto en la Disposición Transitoria 4.ª TREBEP, que en su apartado establece que "en la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria".

La Jueza no está de acuerdo con esta afirmación, y de hecho desestima el recurso. Comienza recordando que el artículo 37 TREBEP, al regular la negociación

colectiva, establece materias que es obligado negociar (apartado 1) y otras que quedan excluidas de la negociación (apartado 2). Entre las primeras se encuentran (apartado c) "las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos". Entre las segundas (apartado e), "la regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional". Es decir, no es necesario negociar las bases y las convocatorias de procedimientos selectivo, aunque con frecuencia se haga. Y en este caso concreto, se negoció, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 19.uno.9 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, que en relación con los procedimientos de estabilización de empleo que se realizasen reconocía la posibilidad de negociar (… "podrá ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales…), y normalmente se le suele otorgar un papel preponderante.

En el supuesto enjuiciado, la Intervención aportó durante el proceso de negociación un informe en el que constaba la falta de justificación en el otorgamiento de distinta puntuación en función de la Administración en la que se hubieran prestado servicios o superado ejercicios. A raíz de este reparo, se celebraron diversas reuniones de la Mesa con una nueva propuesta, sin que pudiera llegarse a un acuerdo entre la representación sindical y la de la Administración. Ante la falta de acuerdo, se aprobaron las bases de la convocatoria elaboradas por la Diputación. Sin duda, en contra de lo que afirman los recurrentes, la negociación colectiva se ha producido porque negociar exige intentar llegar a acuerdos (buena fe negocial), pero no necesariamente obtenerlos. Por eso, no comparte la Jueza la postura de la parte recurrente de que es obligatorio para la Administración asumir el acuerdo alcanzado en una de las reuniones de la comisión negociadora antes del informe emitido por Intervención, a la vista del cual se convocó nuevamente a los sindicatos para negociar sin llegarse a un acuerdo.

A ello suma otro argumento que refuerza la desestimación del recurso: nunca cabe pretender el carácter vinculante de los acuerdos alcanzados si estos son contrarios a los principios de igualdad, mérito y capacidad. En este caso, el Tribunal Supremo dispone de una consolidada jurisprudencia que afirma que, ante un mismo trabajo, con el mismo contenido y naturaleza, la distinta Administración en la que se hayan prestado los servicios no supone un elemento de suficiente entidad para derivar de él consecuencias valorativas diferentes, salvo que exista una circunstancia objetiva que las justifique. Algo que no sucede en este caso, puesto que las funciones atribuidas a las plazas que van a convocarse (limpieza) son esencialmente iguales en cualquier Administración donde se presten.

Así pues, la separación de lo acordado en Mesa de negociación vino obligado por la necesidad de establecer méritos que se ajusten a la legalidad y a los principios constitucionales de igualdad mérito y capacidad y, por esa razón, el acto administrativo impugnado es ajustado a Derecho y procede la desestimación del recurso interpuesto.

III. ORGANIZACIÓN LOCAL

1. Novedades normativas: de nuevo la Ley de desarrollo de la Ley de simplificación administrativa establece el régimen de plazos de resolución y notificación de procedimientos relacionados con la organización local, y el sentido del silencio

La citada *Ley 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa (BOA núm. 101, de 27 de mayo)*, en el mismo precepto antes considerado (artículo 12), también presenta contenidos con interés para la organización local. En este caso, en lo referente a los nuevos plazos de resolución y notificación y al régimen de silencio de procedimientos administrativos vinculados a la misma. Son los siguientes:

a. Modificación de la denominación de un municipio. Estos procedimientos pasan a tener un plazo de resolución y notificación de tres meses, siendo los efectos del silencio administrativo estimatorios.

b. Modificación de la capitalidad de un municipio. Estos procedimientos pasan a tener un plazo de resolución y notificación de tres meses, siendo los efectos del silencio administrativo estimatorios.

c. Adopción, modificación o rehabilitación de símbolos de las entidades locales. Estos procedimientos pasan a tener un plazo de resolución y notificación de tres meses, siendo los efectos del silencio administrativo estimatorios.

d. Publicación de los estatutos de la mancomunidad. Estos procedimientos pasan a tener un plazo de resolución y notificación de tres meses, siendo los efectos del silencio administrativo estimatorios.

e. Publicación de la modificación de los estatutos y disolución de la mancomunidad. Estos procedimientos pasan a tener un plazo de resolución y notificación de tres meses, siendo los efectos del silencio administrativo estimatorios.

f. Alteración de términos municipales. Estos procedimientos pasan a tener un plazo de resolución y notificación de un año, siendo los efectos del silencio administrativo desestimatorios.

g. Disolución de una entidad local menor. Estos procedimientos pasan a tener un plazo de resolución y notificación de un año, siendo los efectos del silencio administrativo desestimatorios.

2. Novedades jurisprudenciales: la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en relación con la colocación de enseñas en las dependencias municipales

En lo referente a la jurisprudencia, solo hay que dejar constancia de dos *Sentencias de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Aragón* relacionadas con la organización local. Ambas, de la misma fecha (*13 de junio de 2022*, *recursos núm. 633/2021 y 102/2022)* se pronuncian sobre idéntica cuestión: la colocación de banderas distintas de las oficiales en los balcones de los Ayuntamientos. En este caso, del Ayuntamiento de Zaragoza, que el día 26 de junio de 2020 colocó en el edificio consistorial la bandera arcoíris que representa al colectivo LGTBI.

Una asociación presentó recurso judicial frente a esta decisión, alegando que vulneraba el marco constitucional y legal vigente. En concreto, entendían que contravenía los arts. 4 y 6 de la Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas (Ley de Banderas), y con ello el deber de objetividad y neutralidad exigido a las Administraciones Públicas. Así lo entendió también una de las Sentencias de instancia que ahora se apelan, mientras que la otra inadmitió el recurso por entender que concurría falta de legitimación del recurrente.

Precisamente sobre esta legitimación se pronuncia en primer lugar la Sala, en sentido afirmativo, pues considera existente un interés legítimo en la asociación recurrente, entre cuyos fines estatutarios se encuentra específicamente el ejercicio de "las acciones legales y judiciales oportunas y viables contra la promoción desde las Administraciones públicas y en centros educativos de ideología LGTB y de género, en contra del deber de neutralidad de las Administraciones públicas y del derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones". Estos fines no han sido cuestionados, puesto que la asociación no se ha considerado ilícita de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. En esta tesitura, existe a juicio del Tribunal una relación directa entre los fines de la asociación y la actuación recurrida, por lo que en atención a la interpretación no restrictiva que debe hacerse de la legitimación, rechaza la inadmisibilidad propuesta por el Ayuntamiento.

También rechaza que la decisión de colocar esta bandera en el balcón municipal quede al margen del control jurisdiccional, como asimismo pretendía el Ayuntamiento. Se trata de una decisión adoptada en ejercicio de la competencia municipal para regular el uso de los edificios municipales, como establece la LBRL y la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Cosa distinta es que haya sido adoptada fuera de los cauces de toma de decisiones públicas –no se instruyó expediente al efecto–, constituyéndose por ello en vía de hecho. Solo en ese aspecto estima la Sala el recurso. En el resto de peticiones, falla a favor del Ayuntamiento.

Así, afirma que la decisión de colocar esa bandera no vulnera el principio de neutralidad ideológica o política. Como alegó el Ayuntamiento en su recurso, en el marco de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón, establece en su artículo 2.2 que las instituciones aragonesas "garantizarán el cumplimiento de la ley, promoverán las condiciones para hacerla efectiva en el ámbito de sus respectivas competencias y apoyarán acciones positivas sobre orientación sexual, expresión o identidad de género, así como al movimiento asociativo LGTBI de la Comunidad Autónoma y sus propios proyectos". La colocación de esa pancarta-bandera está, pues, legitimada por el poder legislativo, que promueve acciones positivas hacia el movimiento asociativo LGTBI. Si el Ayuntamiento se posiciona en el cumplimiento de esta norma, no se puede sostener que vulnere el principio de neutralidad.

Tampoco vulnera la Ley de Banderas, pues a su juicio lo que se expuso en el balcón consistorial fue una "pancarta", y no una "bandera". Argumenta esta afirmación conforme a la definición que de esta última da la RAE ("tela de forma comúnmente rectangular, que se asegura por uno de sus lados a una asta o a una driza y se emplea como enseña o señal de una nación, una ciudad o una institución"), y de acuerdo con Ley de Banderas, que al aludir a las mismas se habla en todo momento de "enarbolar" u "ondear". Algo que no sucede en este caso, en que la pancarta se amarró a la barandilla del balcón. Concluye la Sala que, de aceptarse lo contrario, se llegaría a la conclusión de que también vulneraría esta Ley la colocación de una pancarta con los colores del Real Zaragoza el día que se festeje el ascenso a primera división de fútbol, o la colocación de una bandera con el color morado el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Por todo ello, procede estimar el recurso en este punto.