

## **SEMINARIO DE DERECHO LOCAL**

### **INFORME EN MATERIA DE EMPLEADOS LOCALES**

Autor: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 18-5-2017

#### **SUMARIO:**

##### **I) NOVEDADES NORMATIVAS.**

###### **1. ESTADO.-**

- Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (BOE núm. 113, de 12 de mayo).

###### **2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-**

###### **C) Galicia.-**

- Ley 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación (DOG núm. 28, de 9 de febrero).

###### **M) Navarra.-**

- Decreto Foral 21/2017, de 29 de marzo, de modificación del Decreto Foral 158/1984, de 4 de julio, por el que se aprueba el Reglamento provisional de retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra en lo relativo la ayuda familiar (BON núm. 64, de 31 de marzo).

##### **II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.**

###### **2. TRIBUNAL SUPREMO Y AUDIENCIA NACIONAL (TS y AN).-**

- SAN de 6 de febrero de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 120/2016.

###### **3. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA (TSJ).-**

C) Galicia.-

- STSJ de 15 de febrero de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 216/2016.
- STSJ de 1 de marzo de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 291/2015.
- STSJ de 21 de marzo de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 392/2016.

J) Aragón.-

- STSJ de 27 de diciembre de 2016, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 276/2015.
- STSJ de 1 de marzo de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 181/2016-
- STSJ de 27 de febrero de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 139/2016.
- STSJ de 28 de febrero de 2017, Sala de lo Contencioso recurso núm. 192/2016.
- STSJ de 24 de febrero de 2107, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 230/2016.
- STSJ de 20 de febrero de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 91/2016.
- STSJ de 21 de febrero de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 161/2016.

K) Castilla- La Mancha.-

- STSJ de 21 de febrero de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 277/2016.

P) Madrid.-

- STSJ de 7 de febrero de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 381/2015.
- STSJ de 15 de febrero de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 834/2016.

4. JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO (JCA).-

Q) Castilla y León.-

- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Valladolid de 27 de febrero de 2017, recurso núm. 226/2016.

# EMPLEADOS LOCALES

**BEATRIZ SETUÁIN MENDÍA**  
**Profesora Titular de Derecho Administrativo**  
**Universidad de Zaragoza**

El período de tiempo tenido en consideración para elaborar este informe ha sido el transcurrido entre el 6 de febrero y el 15 de mayo de 2017. Se han analizado los Boletines Oficiales publicados durante esas fechas y la jurisprudencia que ha accedido, también entre las mismas, a las bases de datos al uso. Obviamente, la fecha de dictado de las Sentencias puede ser previa a aquel día inicial.

## **I) NOVEDADES NORMATIVAS.-**

### **1. Estado.-**

En este punto, se formula una breve mención al *Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (BOE núm. 113, de 12 de mayo)*, en la medida en que contiene algunas previsiones de aplicación a los empleados encargados de realizar las actuaciones de intervención (control de los actos locales de aplicación de sus fondos públicos) y control financiero (verificación del funcionamiento económico-financiero de los servicios locales ejercido a través del control permanente y la auditoría pública) en el ámbito local. Evidentemente, el contenido principal del reglamento no viene referido a estos empleados, tratándose de una norma encuadrada en la materia de régimen económico-financiero con la confesada intención de reforzar la gestión regular de los fondos públicos, su empleo eficiente y, en último término, la sostenibilidad financiera de las entidades locales, diseñando a tal efecto un procedimiento específico y detallado de ejercicio de aquellas funciones. Y en este contexto será explicada con carácter

sustantivo.

Sin embargo, como se ha dicho, la labor de control interno se encomienda al órgano interventor de la Corporación, personificado en el correspondiente funcionario público. Y en relación a éstos, los artículos 5 y 6 del Real Decreto recuerdan un conjunto de deberes inherentes a su condición (sigilo, secreto, custodia, facilitar en acceso a los informes en los casos legalmente previstos), así como un elenco de facultades que les acompañan (solicitar el ejercicio del deber de colaboración de autoridades y personas físicas y jurídicas, asesoramiento jurídico y técnico, defensa jurídica y facultad de revisión de los sistemas informáticos de gestión). Por su parte, la Disposición Adicional Tercera alude a la necesidad de formación continua por parte de los funcionarios encargados del control, traducida en la realización los cursos y actividades necesarias para asegurar un nivel suficientemente elevado de conocimientos teóricos, cualificaciones y valores profesionales. La norma señala directamente a la Intervención General de la Administración del Estado como compromisaria en el análisis de las necesidades de formación y en la programación de las actuaciones necesarias con los centros públicos especializados en la materia.

## **2. Comunidades Autónomas.**

### **C) Galicia.**

La *Ley del Parlamento de Galicia 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación (DOG núm. 28, de 9 de febrero)*, ha introducido un nuevo punto 4 bis en el artículo 104 de la Ley 2/2015, de 29 de abril, de empleo público de Galicia, en relación con la movilidad interadministrativa del personal funcionario de carrera perteneciente a la escala de Administración local con habilitación nacional. Conforme al mismo, cualquiera de estos funcionarios que viniera desempeñando su labor en el ámbito territorial de la esta Comunidad y que, como consecuencia de las medidas de fomento para la fusión de Municipios o para la incorporación voluntaria a otros, opte por ser transferido a la Administración autonómica, se integrará plenamente en la organización de la función pública al servicio de la misma. En concreto, en el Cuerpo superior de Administración General de la

Comunidad Autónoma, siéndole de aplicación las medidas de adscripción provisional previstas en el artículo 97 en tanto no obtenga un puesto de trabajo por los procedimientos ordinarios de provisión.

M) Navarra.-

Mediante *Decreto Foral 21/2017, de 29 de marzo (BON núm. 64, de 31 de marzo)*, se procede a modificar el Decreto Foral 158/1984, de 4 de julio, por el que se aprueba el Reglamento provisional de retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra en lo relativo la ayuda familiar. Como indica su Exposición de motivos, se trata de un complemento retributivo abonado a funcionarios, personal laboral fijo y personal estatutario, pero no así al personal contratado en régimen administrativo que aún pervive en las Administraciones navarras. Este hecho ha sido considerado por la Sentencia 185/2015 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona contrario a la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, por lo que reconoce con efecto retroactivo su derecho a percibirlo.

El procedimiento para solicitar y obtener su abono se regula en el Decreto Foral 158/1984, siendo precisa su modificación para dar cabida a este personal que, no se olvide, tiene una relación de servicios de naturaleza temporal. Por ello, se estima necesario que el abono de la ayuda familiar se corresponda estrictamente con el tiempo de duración de la relación de servicios, y que su cuantía se determine en cada momento en función de las circunstancias familiares concurrentes, con independencia del momento en que el empleado las comunique a la Administración. Y ello sin perjuicio de la aplicación del plazo de prescripción de las obligaciones de contenido económico derivadas de la relación de servicio con la Administración. Además, una vez que la Administración haya reconocido a un empleado el derecho a la percepción de la ayuda familiar, deberá tener en cuenta de oficio dicha circunstancia tanto en los posteriores contratos que pueda suscribir como en el caso de acceder a la condición de funcionario al servicio de la misma.

La Disposición Adicional única de Decreto que se comenta también modifica el Decreto Foral 68/2009, de 28 de septiembre, por el que se regula la contratación de personal en régimen administrativo en las Administraciones Públicas de Navarra, a fin de posibilitar no solo la percepción de la ayuda familiar por parte del personal contratado en régimen administrativo, sino también la no reducción de su cuantía en el caso de las contrataciones a tiempo parcial, tal y como ocurre en el caso del personal funcionario o contratado a tiempo completo que solicita una reducción de jornada.

## **II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.-**

### **2- Tribunal Supremo y Audiencia Nacional (TS y AN).-**

Se ha dictado la *SAN de 6 de febrero de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 120/2016*, relativa al régimen sancionador de los funcionarios públicos locales. En este caso, se trata de un funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional perteneciente a la Subescala de Intervención-Tesorería que fue condenado por sentencia judicial firme a la pena de inhabilitación especial por plazo de seis años y seis meses, con privación definitiva del cargo de Interventor. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 66 TREBEP y 138.1.d TRRL, la imposición de esta pena determina la pérdida de la condición de funcionario público, si bien el primero particulariza que, al tratarse de inhabilitación especial y no absoluta, la misma opera “respecto de aquellos empleos o cargos especificados en la sentencia”. Este tenor sirvió al recurrente para reclamar que dicha pérdida no afectaría a su condición funcional como Secretario, extendiéndose solo a su cargo como Interventor, pues la pena vino ligada a actuaciones realizadas en el ejercicio de esta función.

La Sala no está de acuerdo con esta interpretación, ya que la plaza que obtuvo el recurrente vino derivada de su condición de funcionario de Administración local con

habilitación nacional. A ello se suma lo dispuesto en el artículo 63.e TREBEP (“es causa de pérdida de la condición de funcionario de carrera la pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme”), que aunque pudiera parecer contradictoria con aquel artículo 66, no lo es: el primero identifica las causas de pérdida de la condición funcional con carácter general –y la inhabilitación judicial lo es, sea absoluta o especial–, y el segundo precisa los efectos de la condena a esa pena –extensiva a todos los cargos y empleos si la inhabilitación es absoluta, relativa a los empleos o cargos especificados en la sentencia si es especial–. En este caso concreto, los cargos o empleos públicos citados por el recurrente no son distintos a los efectos que pretende, ya que su empleo es como funcionario de Administración local con habilitación nacional, que desempeña funciones de Intervención en un puesto correspondiente a la Subescala aludida. Lo que es diferente, pues, no es el cargo o empleo sino el destino o puesto. Como dice la Sentencia, “sería absurdo que se pudiese mantener en un cargo público a un funcionario que ha sido condenado por la comisión de un delito en el ejercicio del puesto de trabajo que desempeña como tal funcionario público y mantenerlo en la misma condición en su misma categoría pero desempeñando sus funciones en otro puesto de trabajo”. Ante esta argumentación, resulta obvio que el fallo es desestimatorio del recurso.

### **3. Tribunales Superiores de Justicia (TSJ).-**

#### **C) Galicia.-**

En lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Galicia, hay que hacer mención a tres Sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de su TSJ.

La primera de ellas es la *Sentencia de 15 de febrero de 2017, recurso núm. 216/2016*, que en sus FFJJ 4º y siguientes se pronuncia sobre la legalidad de los acuerdos por los que se aprobaron la convocatoria y las bases para la provisión mediante concurso de puestos de trabajo de personal funcionario de la Diputación Provincial de Lugo, y se nombraron para su cobertura a los funcionarios que superaron el procedimiento. Los motivos de

impugnación expresados por la recurrente fueron varios e importantes, de ahí la extensión de la Sentencia.

Se reprocha en primer lugar la elección del sistema de concurso como mecanismo de provisión, considerando de aplicación lo dispuesto en el artículo 30 de la norma de función pública gallega vigente en ese momento (Decreto Legislativo 1/2008, hoy derogado por Ley 2/2015). Conforme a ese precepto, “se proveerán por sistema de libre designación (...) los puestos de trabajo de carácter directivo o de especial responsabilidad y aquellos que requieran una confianza personal para ejercer sus funciones. En todo caso (...) las jefaturas de servicio...”, siendo la mayoría de los puestos convocados de esta categoría. La recurrente considera, por tanto, que éste debería haber sido el sistema de provisión utilizado. La Sala argumenta como respuesta cuál es el sistema de fuentes por el que se rige el personal funcionario local, recordando que el artículo 3.1 TREBEP indica específicamente que el mismo “se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto, y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local”, estableciendo una evidente preferencia por la normativa estatal y una reconducción de la función pública local al régimen general de la función pública, en la que la competencia del Estado le faculta para establecer normativamente las bases del mismo, entre las que se encuentran los sistemas de provisión de puestos de trabajo (STC 235/2000). También la legislación autonómica gallega de función pública iba en el mismo sentido, al disponer su aplicación “en lo que no está reservado a la legislación del Estado”. Por fin, el artículo 168 TRRL afirma en relación con la provisión de puestos de trabajo, su sujeción “a las normas que, en desarrollo de la legislación básica en materia de función pública, dicte la Administración del Estado”. En este marco, hay que considerar necesariamente los artículos 79 y 80 TREBEP, básicos (Disposición Final 1ª), conforme a los cuáles el concurso es el sistema normal de provisión, y la libre designación es excepcional, requiriendo previa justificación suficiente en base a la naturaleza de las funciones concretas a desempeñar, y sin que la confianza pueda ser el único o principal elemento caracterizador de su elección, como ha recordado en muchas ocasiones la jurisprudencia del TS. Tampoco cabe olvidar que el sistema escogido era el previsto en la RPT vigente, que no fue recurrida en ningún momento. La legalidad de la opción está, pues, fuera de toda duda.



También se alude en el recurso a la consideración del desempeño como criterio de provisión de puestos de trabajo, introducido en una de las bases de la convocatoria. Frente a lo alegado por la recurrente, contraria al mismo, la Sentencia interpreta que la exigencia de aprobación previa de sistemas objetivos de evaluación previamente negociados impuesta por el artículo 20.5 TREBEP se ciñe a su aplicación a la carrera profesional horizontal y, más concretamente, al cobro de la retribución complementaria ligada al mismo y al cese de los puestos obtenidos mediante concurso, no a la carrera vertical, como es el caso. Y ello al margen de que en la Diputación Provincial de Lugo ya existía un sistema de evaluación del desempeño que fue objeto de negociación en la Mesa general con la cobertura del artículo 44.1.c del RGI (supletorio), y de que la propia Disposición Final 4ª del TREBEP permite deducir que las normas del artículo 20 producirán efecto a partir de la entrada en vigor de las Leyes de función pública dictadas en desarrollo de dicho Estatuto –lo que no había acontecido en el momento en que se produjeron las actuaciones analizadas–, por lo que no era exigible aquella aprobación previa reclamada.

Finalmente se impugna la presunta irrazonabilidad de algunos de los criterios de valoración establecidos en las bases de la convocatoria, como es el caso de la desproporción de los puntos atribuidos a la licenciatura en gallego frente a otras, o la distinta valoración de los cursos de formación impartidos por la Diputación Provincial de Lugo o por otras instituciones públicas. El Tribunal recuerda que, si bien la igualdad, mérito y capacidad han de considerarse no solo al acceso sino también en el desarrollo de la carrera funcional, el propio TC ha rebajado la intensidad en este segundo momento, al permitir manejar otros criterios que no guarden relación con estos principios en atención a una mayor eficacia en la prestación de los servicios o a la protección de otros bienes constitucionales. Esto permite que determinados méritos se consideren preferentes en relación con los puestos a desempeñar, como sería el caso. La licenciatura en gallego se prioriza porque acredita un conocimiento superior de la lengua cooficial que se trata de potenciar en el ámbito administrativo por la legislación autonómica de normalización lingüística y de régimen local. La mayor puntuación otorgada a los cursos de formación impartidos por la entidad convocante se explica en su especificidad, igualando asimismo a todos los posibles candidatos a los que se dirigen las bases, ya que todos ellos deben ser funcionarios de la Diputación Provincial de Lugo. A ello se suma que los porcentajes

obtenidos en los apartados cuestionados eran pequeños en el cómputo total de los méritos, por lo que su papel determinante es muy relativo. Por todo lo anterior, no aprecia la Sala indicios suficientes de irrazonabilidad, vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad ni desviación de poder.

Sobre temas semejantes encontramos la igualmente extensa *STSJ de 1 de marzo de 2017, recurso núm. 291/2015*, que resuelve en sentido estimatorio el recurso de apelación presentado frente a la desestimación del recurso contencioso-administrativo presentado frente al Acuerdo por el que se modificó la RPT de un Municipio, y las resoluciones del órgano competente por las que se convocaron por sistema de libre designación diversas Jefaturas de Servicio de la entidad local.

El primer reproche formulado por los recurrentes tiene que ver con la ausencia de negociación colectiva previa a la reforma de la RPT que, en cuanto supuso abrir a los funcionarios habilitados nacionales la ocupación de las Jefaturas de Servicio, afecta a las condiciones de trabajo de los empleados locales, condicionando las posibilidades de acceso y provisión del resto de funcionarios de la Corporación y repercutiendo en el desarrollo de sus labores ordinarias. Sin negar esta afectación y, por tanto, la necesidad de negociar, la Sala, sin embargo, sí considera que hubo negociación, aunque no con el rigor que sería preciso, que también destaca y critica. Queda acreditado a través de la correspondiente acta que se celebró una Mesa General de Negociación en la que se debatió sobre la modificación de la RPT, aunque no como punto del orden del día sino en el apartado de ruegos y preguntas. Los integrantes de la Mesa expresaron allí sus opiniones, sin formular queja sobre una pretendida falta de conocimiento del tema que ahora expresan ni sobre el apartado concreto de la reunión en el que se produjo la discusión. Esto es motivo suficiente para considerar producida la negociación.

También se cuestiona la elección de la libre designación como sistema de provisión de los puestos de Jefe de Servicio; sistema que, como se ha razonado en la Sentencia antes expuesta, se establece en la legislación básica con carácter excepcional y solo ante la existencia de funciones de especial responsabilidad y confianza que deban desempeñarse en los puestos a cubrir, justificadas de forma individual en cada caso. Tras el análisis de las funciones propias de cada una de las Jefaturas de Servicio, la conclusión es que no queda

acreditada una especial responsabilidad y confianza en las mismas. Ni siquiera en el caso de la correspondiente al Departamento de Control Financiero, respecto de la cual el Acuerdo municipal hace un mayor esfuerzo de justificación al aludir a “la necesidad de una experiencia muy cualificada en la materia”, con “formación complementaria en materia de auditoría, contratación administrativa, contabilidad y subvenciones”. Esta explicación, más que aportar indicios de la especial responsabilidad o confianza propia de las funciones del puesto, parece referirse a perfiles o conocimientos específicos de los candidatos, que también podrían valorarse en un concurso específico. Se anula en consecuencia la opción por la libre designación, por contravenir lo dispuesto en la normativa básica.

Sobre la posibilidad de que las Jefaturas de Servicio se cubran por funcionarios con habilitación nacional hay, asimismo, pronunciamiento de la Sala. Y resulta de particular interés dada la escasez de reflexiones en este sentido. Si bien cabe encontrar alguna Sentencia que aborda la cuestión de que un puesto antes reservado a estos funcionarios deje de estarlo y se les excluya por ello de la posibilidad de concurrir a su cobertura (caso de la STSJ de Castilla y León de 13 de abril de 2013, expuesta en su momento, que lo consideró posible por no haberse acreditado que las funciones a desempeñar en él fuesen las de fe pública, asesoramiento legal preceptivo y fiscalización de la gestión económico-financiera y presupuestaria, de contabilidad, tesorería y recaudación), aquí la perspectiva es la inversa: abrir puestos con funciones de gestión administrativa y/o burocráticas a estos funcionarios. En otras palabras: se interroga el Tribunal acerca de si estos funcionarios pueden desempeñar otras funciones que no sean aquéllas. Y su respuesta es negativa con carácter general, argumentando desde diferentes prismas tras hacer un repaso somero por los preceptos de los diversos textos normativos que disciplinan el régimen de los mismos. Por un lado, desde la perspectiva de optimización de recursos, eficacia y austeridad: a su entender carece de sentido que funcionarios que deberían dedicarse a funciones de alta cualificación y capacitación pasen a realizar funciones más generales con niveles inferiores de responsabilidad. Por otro, desde la lógica: también es un contrasentido que los Ayuntamientos no puedan designar a estos funcionarios cuando se promueven para desempeñar un puesto propio de su cuerpo o escala y sí puedan hacerlo cuando lo hagan a un puesto correspondiente a una escala de una administración general o técnica. Además, tampoco se trata de un supuesto de los contemplados en el hoy derogado artículo 165

TRRL –creación por las Corporaciones locales de otros puestos de trabajo reservados a los funcionarios con habilitación nacional en los términos que reglamentariamente se determinen por la Administración del Estado–, puesto que lo que se plantea en este es una concurrencia conjunta con los funcionarios de otros cuerpos o escalas. La conclusión a la que llega desde estos argumentos es que la apertura de la provisión de puestos de trabajo a los funcionarios con habilitación nacional mediante la modificación de la RPT es una decisión que, dada su excepcionalidad y su afectación a la promoción interna de los funcionarios de los cuerpos y escalas que no tienen esa condición, exigiría una motivación que razonara sobre las circunstancias concurrentes que reclaman una decisión de este tipo, incidiendo sobre la idoneidad de los mismos para su cobertura.

Por último, considera la Sala que la modificación de la RPT supuso una vulneración de la Ley de PGE por rebasar la tasa de reposición y los límites retributivos previstos en la misma. Aunque el Ayuntamiento argumentó que el procedimiento no suponía incorporación de nuevo personal, sino integración de funcionarios que ya venían desempeñando los puestos, el Tribunal recuerda que solo un flagrante desconocimiento de los principios de mérito o capacidad mediante la predeterminación de los que habrían de cubrirlos podría garantizar que fueran ocupadas por quienes las venían ocupando. Y ello pese a que el sistema de provisión sea el de libre designación. Dicho de otro modo: lo fundamental para considerar que se rebasa aquella tasa no es que el concreto funcionario que ocupe la plaza no sea de nuevo ingreso, puesto que lo que prohíbe la tasa de reposición es en sí la incorporación de personal a la plantilla municipal –no solo de nuevo ingreso– determinando un aumento de las partidas de personal respecto de las ya existentes.

La última *Sentencia de la Sala de lo Contencioso del TSJ de Galicia* que se va a citar es la de *21 de marzo de 2017, recurso núm. 392/2016*. En ella se analiza que ha de entenderse por “titulación equivalente” a los efectos de entender cumplido el requisito de acceso establecido por las bases reguladoras de un procedimiento de selección de personal local. En este caso concreto, la base aludía a la “Diplomatura en Ciencias Empresariales o titulación equivalente”, siendo aportado por quien inicialmente superó el proceso el título de “Diplomado en Magisterio”.

El Tribunal considera que no se trata de títulos equivalentes. Frente a lo alegado por

el Ayuntamiento apelado, la equivalencia no se ciñe al grado de estudios (Diplomatura) sino, más allá, a la formación que se obtiene en el exigido: conocimientos de contabilidad financiera y de costes, auditoría, finanzas, planificación, comercialización, márketing, recursos humanos, etc. Si este tipo de conocimientos no resultan precisos para el desempeño del puesto a cubrir –administrador de las instalaciones de la piscina municipal–, como también explicaba el Ayuntamiento, no se entiende entonces la razón de su exigencia. Sobre todo teniendo en cuenta que otra de las bases de la convocatoria, al describir las funciones propias del mismo, alude a la responsabilidad última sobre la administración de las instalaciones, que excede su mera explotación para extenderse a la gestión empresarial pública. Debe haber un efecto útil en la exigencia de titulación establecida so pena de incongruencia, y la Diplomatura en Magisterio no lo tiene, al no otorgar per se el tipo de conocimientos gestores ligados a aquélla. Tampoco lo suple la tarea de la intervención municipal, que se ocupa de la supervisión y fiscalización interna de la gestión económica financiera y presupuestaria llevada a cabo por aquél, sin que le corresponda a ella la llevanza inicial.

#### J) Aragón.-

En esta ocasión hay que destacar siete Sentencias de la Sala de lo Contencioso del TSJ de esta Comunidad Autónoma relativa a empleados locales.

La primera de ellas, con fecha de *27 de diciembre de 2016, recurso núm. 276/2015*, ratifica en apelación el fallo dictado por la Sentencia 193/2015, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Zaragoza, de 28 de octubre de 2015, conforme a la cual resulta de aplicación al personal integrante del Servicio Provincial de Extinción de Incendios de la Diputación Provincial de Zaragoza (SPEI) la Disposición Adicional Séptima de la Ley 1/2013, de 7 de marzo, de regulación y coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de Aragón. En esta Disposición, introducida en la citada Ley mediante Ley 2/2014, de 23 de enero, de medidas fiscales y administrativas para cumplir la reserva legal en la materia derivada del TREBEP, y desarrollada posteriormente mediante Decreto 158/2014, de 6 de octubre, por el que se

regula la organización y funcionamiento de los SPEI de Aragón, se establecen las normas de clasificación (grupos y subgrupos) y acceso (titulación exigida) de dichos servicios, por lo que la DPZ vendría obligada a adaptar sus normas internas referidas al SPEI a estas nuevas determinaciones, acomodando la actual estructura y clasificación de su personal a la regulada en aquélla.

Esta Administración no estuvo desde el principio de acuerdo con esta interpretación, siendo buena muestra de ello sus desestimaciones tanto de la solicitud formulada por un sindicato en orden a modificar conforme a la misma la relación de puestos de trabajo del personal funcionario integrante del SPEI como del recurso de reposición planteado frente a ella. De hecho, la Sentencia de instancia que ahora se confirma en apelación ya tenía como objeto procesal el rechazo de dicho recurso. Las razones esgrimidas por la DPZ en defensa de su posición se basaban en considerar la previsión legal –y, en consecuencia, su desarrollo reglamentario– invasivos de su autonomía local, de su potestad de autoorganización y de su autonomía financiera, al imponerle un determinado modelo organizativo y de funcionamiento. Asimismo entendía que los textos autonómicos no le resultaban de aplicación, puesto que la competencia exclusiva del Estado para fijar el régimen estatutario de los funcionarios públicos impide la injerencia normativa de la Comunidad Autónoma en este punto. Por ello, el SPEI solo debería sujetarse a las normas básicas estatales y de régimen local, así como a sus normas internas.

La Sala rebate ambos argumentos. Por un lado, recuerda las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en materias ligadas a la Administración local impiden afirmar que las Diputaciones Provinciales solo se hallen sometidas a la legislación estatal. Es el caso concreto de las competencias sobre régimen local y función pública derivadas de los artículos 71.5 y 75.13 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que reconocen respectivamente la competencia exclusiva autonómica en materia de régimen local para determinar “las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (...), la determinación de los órganos de gobierno de los

entes locales, creados por la Comunidad Autónoma y su régimen electoral”, y la compartida de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de “régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración Local y las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación de este personal”. En este último aspecto hay que sumar las previsiones específicas del TREBEP, que en su artículo 3.1 dispone que el personal funcionario de las entidades locales “se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local”, y de la propia LALA, que insiste en su artículo 235.3 en la sujeción de los funcionarios de carrera de las entidades locales “en todo lo no previsto por la legislación básica de régimen local, por la legislación básica de funcionarios de las Administraciones públicas o por la presente Ley de Administración local” a la legislación de función pública de la Comunidad Autónoma. La lógica consecuencia de todo lo anterior lleva, como se ha dicho, a rechazar lo alegado por la Administración recurrente.

Por lo que respecta a la posible vulneración del principio de autonomía local, la Sala recuerda su condición de garantía institucional que, si bien asegura el derecho de las entidades locales a participar en los asuntos que les atañen y a ejercer unas potestades que lo garanticen (entre ellas la de autoorganización), no tiene condición absoluta, por lo que su ejercicio deberá realizarse en el marco de la legislación existente. Y ésta legitima a la Comunidad Autónoma para, precisamente en ejercicio de las competencias antes aludidas, homogeneizar los SPEI en el ámbito autonómico y fijar unas bases mínimas y comunes en su régimen jurídico y en el estatuto básico de sus empleados, a fin de coordinar a los profesionales que prestan el servicio facilitando su movilidad y promoción profesional.

El rechazo de ambos argumentos lleva evidentemente a la desestimación del recurso interpuesto y a ratificar la aplicación de las normas de clasificación y acceso previstas en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 1/2013 al personal funcionario del SPEI de la DPZ.

Otra STSJ de Aragón que ha de citarse es la de *1 de marzo de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 181/2016*, que anula una resolución de la Dirección General de

Administración Local de Aragón por la que revocó el nombramiento del recurrente como Secretario interino de un Ayuntamiento al apreciarse falta de capacidad para el desempeño del puesto manifestada por un rendimiento insuficiente. El Tribunal comienza recordando que la legislación específica aplicable (RD 1732/1994, de 29 de junio, de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación nacional) no contempla la causa esgrimida por la Administración para el cese, por lo que para determinarlo hubiese resultado preciso abrir el correspondiente expediente disciplinario: se trata de un acto de gravamen que ha de respetar los principios inherentes a la potestad sancionadora, en particular la motivación de la decisión y la concreción de los hechos imputados. Ninguno de estos extremos están suficientemente acreditados en la resolución recurrida. Es el caso del informe de la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico Local que, como queda confirmado por el correspondiente análisis técnico, fue elaborado con posterioridad a la resolución, una vez solicitado por el recurrente para elaborar su recurso. Al margen de las posibles consecuencias penales que podría tener este hecho –y que la Sala emplaza al Ministerio Fiscal para su consideración–, resulta evidente la falta de motivación de un acto que se remite al mismo antes de que existirá, determinando su nulidad. A ello se suma la falta de concreción de los hechos imputados, puesto que no son los mismos los que expresa este informe extemporáneo que los denunciados por la Presidenta de la Corporación en su denuncia ante la Administración autonómica. La conclusión judicial es, pues, palmaria: estimación del recurso y nulidad del acto recurrido en la medida que constituye una vulneración del derecho fundamental al acceso y mantenimiento en condiciones de igualdad de un puesto de trabajo público (art. 23.2 CE).

También al cese de funcionarios interinos se refieren las *Sentencias del mismo Tribunal y Sala de 27 y 28 de febrero de 2017, recursos núm. 139/2016 y 192/2016*. La primera de ellas recuerda que el fallecimiento del funcionario de carrera al que transitoriamente sustituía el interino es causa de dicho cese, en aplicación del artículo 10.3 TREBEP (“el cese de los funcionarios interinos se producirá, además de por las causas previstas en el artículo 63, cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento”). Ante esta circunstancia, no cabe mantener un nombramiento que fue realizado precisamente al amparo del apartado 1.b de ese mismo artículo 10: para la sustitución transitoria del titular. Con posterioridad, corresponde a la Administración local analizar si la plaza vacante



ha de ser cubierta hasta su amortización o debe incluirse en la OPE. En estos casos procederá un nombramiento de interinidad de los previstos en el artículo 10.1.a TREBEP (existencia de plaza vacante no cubierta por un funcionario de carrera), que es justamente lo que hizo el Ayuntamiento: nombrar en dicha condición a quien se encontraba en el primer puesto de la bolsa de empleo constituida al efecto tras la celebración del último procedimiento selectivo. Que no era el funcionario interino cesado ahora, que se encontraba en una bolsa potestativa solo activa cuando no fuera posible cubrir las necesidades existentes con la primera. La apelación hecha por éste a un apartado de la Instrucción de la Jefatura del Servicio de Personal del Ayuntamiento por la que se articulan los criterios para la gestión de la bolsa de empleo y la selección y cese de personal no permanente –que prohíbe el cese de un empleado no permanente para que la plaza o puesto de trabajo se ocupe inmediatamente por otro empleado no permanente– no resulta aquí de aplicación pese a ser un acuerdo alcanzado con la representación sindical de los empleados públicos, pues como ya interpreto el Tribunal de instancia, se limita a supuestos de ocupación de una misma plaza por distintas personas por una misma causa, lo que no sucede en este caso. Interpretar otra cosa supondría reconocer al recurrente, como personal interino, un derecho al cargo o puesto.

Por su parte, la segunda Sentencia citada anula el cese formulado por el advenimiento de un *dies ad quem* prefijado en el acto de nombramiento de una funcionaria interina, sin que hubiesen desaparecido las razones de urgencia y necesidad que motivaron el mismo y sin que la plaza hubiera sido cubierta por un funcionario de carrera. Como recuerda el Tribunal, las causas de pérdida de la condición de funcionario interino están reguladas en el TREBEP, sin que el cumplimiento de un plazo sea una de ellas, y resultando cuando menos sorprendente la predefinición de un periodo máximo para aquellas razones, que o existen o no independientemente del transcurso del mismo. Asimismo rechaza la invocación a la potestad de autoorganización formulada por la apelante, dado que ésta no existe al margen de la legalidad. Finalmente, tampoco cabe esgrimir la existencia de un acuerdo de voluntades al respecto: el cese solo es jurídicamente posible ante la concurrencia de alguna de las causas legalmente establecidas, lo que no sucede en este caso.

Es interesante igualmente citar la *Sentencia de 24 de febrero de 2107, recurso núm.*

230/2016, que recuerda que, conforme a consolidada doctrina del TC, la legitimación procesal activa de los sindicatos no tiene carácter ilimitado y abstracto, sino que dependerá de la existencia de una relación directa y concreta entre sus propios fines y el motivo en que se fundamenta la impugnación. Dicho de otro modo: de que demuestren un interés cualificado y específico identificado en la obtención de un beneficio o la desaparición de un perjuicio como consecuencia del éxito de la acción intentada. En esta caso, el sindicato de empleados municipales impugnó una convocatoria para la provisión de una plaza concreta, con el argumento de velar por las legítimas aspiraciones profesionales de sus afiliados que se encuentren en disposición de ocupar la plaza objeto de cobertura y por los intereses económicos y profesionales del funcionario interino. Para la Sala la primera razón es contradictoria porque, aparte de la generalidad que conlleva, es precisamente la convocatoria de la plaza la que puede satisfacer dichas aspiraciones, y no la falta de la misma. Por lo que hace a la segunda, la legitimación sindical se liga a la satisfacción de los intereses colectivos de los trabajadores propios de los sindicatos singularizados en un vínculo especial y concreto con el objeto del debate. Nunca se trata de la defensa de las concretas expectativas de un trabajador con nombramiento transitorio a permanecer en un puesto. Por ambos motivos, se desestima el recurso de apelación frente a la inadmisibilidad del recurso de instancia por falta de legitimación activa.

También merece atención la *Sentencia de 20 de febrero de 2017, recurso núm. 91/2016*, que ratifica en apelación el fallo de la Sentencia de instancia: cabe reconocer a una funcionaria municipal una mayor retribución como consecuencia de la prestación de funciones propias de un puesto de superior categoría a cuyo titular vino a sustituir material pero no formalmente. Aunque esto deba ser excepcional, en la medida en que supone una alteración de retribuciones al margen del ejercicio ordinario de las potestades organizativas y de los mecanismos de provisión de puestos de trabajo, no reconocerle este derecho sería discriminatorio. Más cuando las pruebas testificales y documentales corroboran la realidad descrita.

Finalmente, mera reseña de la *Sentencia de 21 de febrero de 2017, recurso núm. 161/2016*, que ratifica la actuación de un órgano de selección que no consideró méritos alegados sin el suficiente respaldo documental y presentados fuera de plazo.

K) Castilla-La Mancha.-

La *STSJ de Castilla-La Mancha de 21 de febrero de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 277/2016*, se pronuncia sobre la legitimación de las Juntas de personal para recurrir judicialmente acuerdos locales. Conforme a lo dispuesto en el artículo 40.2 TREBEP, estos órganos, “colegiadamente, por decisión mayoritaria de sus miembros (...) estarán legitimados para iniciar, como interesados, los correspondientes procedimientos administrativos y ejercitar las acciones en vía administrativa o judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones”. Se trata, por tanto, de una legitimación ceñida al ámbito de sus funciones que, conforme al apartado 1 del mismo precepto, se identifican en recibir información sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento (letra a); emitir informe a solicitud de la Administración sobre el traslado total o parcial de las instalaciones e implantación o revisión de sus sistemas de organización y métodos de trabajo (letra b); ser informados de todas las sanciones impuestas por faltas muy graves; tener conocimiento y ser oídos en el establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo, así como en el régimen de vacaciones y permisos (letra d); vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales, Seguridad Social y empleo y ejercer, en su caso, las acciones legales oportunas ante los organismos competentes (letra e); y colaborar con la Administración para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad (letra f). En el supuesto enjuiciado, el recurso tenía como objeto un acuerdo de modificación de la RPT, por lo que las funciones de la Junta de Personal en relación con las mismas se limitan a la obtención de información, no extendiéndose al ejercicio de acciones judiciales. La falta de legitimación *ad causam* de este órgano de representación determina la inadmisibilidad del recurso planteado por el mismo.

P) Madrid.-

La interesante *STSJ de Madrid de 7 de febrero de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 381/2015*, interpreta en términos muy taxativos –aun reconocimiento su carácter problemático– una cuestión importante: si en los consorcios tienen que existir puestos reservados a funcionarios habilitación nacional. O dicho de otro modo: si los consorcios compuestos exclusivamente por entidades locales tienen también la consideración de entidad local, siendo en éstas donde resultan precisos dichos puestos (art. 92 bis LBRL).

Antes de la entrada en vigor de la LRSAL, el TS había establecido una sólida doctrina en sentido afirmativo, pese a que la LBRL no los incluya como tales en el artículo 3.2, sin carácter exclusivo. De hecho, existían Sentencias que anulaban estatutos de consorcios que no reservaban la provisión del personal que desempeñe las funciones de Secretaría, Intervención y Tesorería a funcionarios con habilitación nacional. Pero la LRSAL introdujo novedades relevantes en régimen de los consorcios, en particular la imposición a los mismos de la exigencia de estar adscritos de forma expresa a una de las Administraciones consorciadas (la que ejerza mayor control sobre el consorcio), y de sujetarse al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la misma. Por lo que se refiere a su personal funcionario o laboral, deberá proceder exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes, su régimen jurídico será el de la Administración pública de adscripción, y sus retribuciones no podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquélla, con algunas excepciones (irrelevantes para el razonamiento que se formula) en relación con consorcios constituidos antes de la entrada en vigor de aquella Ley, de los constituidos para la prestación de los servicios y los que no tengan la consideración de Administración pública. En definitiva: tras la entrada en vigor de la LRSAL los consorcios han quedado configurados con carácter instrumental, lo que resulta palmario tras la aprobación de la Ley 40/2015, que los incluye dentro del sector público institucional y no entre las Administraciones territoriales. Ya no cabe considerarlos entidades locales.

En este marco, la Sala concluye que no es posible que los consorcios tengan puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación nacional propios, separados e independientes de los de su Administración matriz, al no poder ser considerados ya

entidades locales. Sus funcionarios deberán proceder de una reasignación de los puestos de las Administraciones participantes, más aun considerando que aquélla es la encargada del control económico-financiero y presupuestario, lo que daría lugar a la duplicidad del servicio.

Por su parte, la *Sentencia de la Sala de lo Contencioso del TSJ de Madrid de 15 de febrero de 2017, recurso núm. 834/2016*, ratifica la potestad certificadora de los Interventores locales derivada de las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, contabilidad, tesorería y recaudación que les son propias (art. 92 bis LBRL). Todas ellas, sin duda, les habilitan para certificar la existencia de deudas de la Corporación local. Sin embargo, esa certificación tiene que cumplir los requisitos formales impuestos por el ordenamiento jurídico: visto bueno del Alcalde, rúbrica del Jefe de la Unidad correspondiente y sello de la Corporación (art. 205 ROF), sin los cuales carece de virtualidad probatoria. No cabe aplicar la nueva previsión derivada del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, que permite certificaciones de los interventores sin el visto bueno del Alcalde (con obligación de informar al Pleno) en materia de obligaciones pendientes de pago a proveedores –como es el caso–, por tratarse de una factura presentada a la entidad local con posterioridad al 1-1-2012.

#### **4. Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (JCA).-**

##### **Q) Castilla y León.-**

La *Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Valladolid de 27 de febrero de 2017, recurso núm. 226/2016*, recuerda lo establecido en el artículo 9 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad en relación con la prestación económica

en la situación de incapacidad temporal de los funcionarios. Allí se establecen las reglas de percepción de la misma, sin perjuicio de que cada Administración, en el ámbito de sus competencias, puedan complementarla respetando los límites que establece el propio artículo. Y distingue dos situaciones distintas: la general y la excepcional. El complemento de las prestaciones percibidas por los funcionarios sujetos al Régimen General de la Seguridad Social se hace con carácter general tomando como referencia la retribución que éste percibe en el mes inmediatamente anterior a aquel en que se produce la incapacidad laboral transitoria. Cuando la incapacidad se relaciona con un supuesto calificado de excepcional (hospitalización, intervención quirúrgica, etc.), la referencia retributiva es la que se viniera disfrutando en cada momento. Éste es el supuesto del funcionario recurrente en este caso, policía local sujeto a un cuadrante de servicios variable en turnos y días festivos. Por esa razón, se anula el acuerdo de Junta de Gobierno local por el que se calculó su complemento retributivo sobre la base de las retribuciones del mes anterior con expresa indicación de proceder al cálculo conforme a las retribuciones a percibir en cada momento.