

## **SEMINARIO DE DERECHO LOCAL**

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

Autora: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 24-5-2018

#### **SUMARIO:**

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

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

- Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional (BOE núm. 67, de 17 de marzo).

###### **2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**-

###### **P) Madrid.**-

- Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid (BOCM número 61, de 12 de marzo).

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

###### **2. TRIBUNAL SUPREMO (TS).**-

- STS de 22 de marzo de 2018, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 3284/2015.

- STS de 20 de marzo de 2018, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 2747/2015.

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

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

- STSJ de 7 de febrero de 2018, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 408/2017.

- STSJ de 7 de marzo de 2018, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 288/2017.

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

##### J) Aragón.-

- Sentencia 99/2018, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Zaragoza de 10 de mayo de 2018.

# **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 5 de febrero y el 20 de mayo de 2018. 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.-**

Sin duda, la principal novedad normativa viene constituida en esta ocasión por el *Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional (BOE núm. 67, de 17 de marzo)*. Esta norma atiende, más de cuatro años después de su entrada en vigor, el necesario desarrollo reglamentario del artículo 92 bis LBRL (incorporado a la misma por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre), en el que se establecen los aspectos básicos de dicho régimen jurídico. Se trata de una norma muy extensa con un contenido sustantivo que se despliega a lo largo de sesenta y ocho artículos encuadrados en cinco Títulos, ocho Disposiciones Adicionales, seis Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria (en la que se indica la pérdida de vigencia de los Reales Decretos 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, 834/2003, de 27 de junio, por el que se modifica la normativa reguladora

de los sistemas de selección y provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, 522/2005, de 13 de mayo, por el que se modifican los requisitos para la integración de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional pertenecientes a la subescala de Secretaría-Intervención) y tres Disposiciones Finales, la última de las cuales señala que se encuentra en vigor desde el día siguiente al de su publicación. Dada la envergadura y relevancia de este texto, es muy posible que el Ministerio competente se vea obligado a formular aclaraciones para su correcta implantación a través de instrucciones aplicativas de las que, por el momento, no se tiene conocimiento. A sus expensas, sin ánimo de exhaustividad, el presente informe va a hacer referencia a las que, desde un análisis puramente normativo, se han considerado las principales cuestiones contenidas en este reglamento.

El *Título Preliminar* se compone de un único artículo en el que presentan las principales intenciones normativas que, de acuerdo con el artículo 1, se identifican preferentemente en *a)* la delimitación de las funciones reservadas a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional; *b)* la estructura de la escala a la que pertenecen, así como las reglas de acceso a la misma; *c)* los criterios de creación, clasificación y supresión de los puestos a ellos reservados, así como las especialidades de sus situaciones administrativas y régimen disciplinario; *d)* la forma de provisión de dichos puestos; y *e)* la regulación singularizada del Registro integrado de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Tras esta declaración de intenciones, el *Título I* se centra en la primera de ellas, procediendo a delimitar las funciones necesarias en todas las Corporaciones locales (capítulo I) y los puestos reservados a la escala de funcionarios de Administración local con habilitación nacional (capítulo II). En buena lógica, esas funciones necesarias son las tradicionales (Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo; Intervención-Tesorería, comprensiva del control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación; Secretaría-Intervención, comprensiva de ambos aspectos), radicando la novedad en una descripción muy detallada de su contenido concreto. Si desde nuestra perspectiva hubiese que comentar algo en relación con estas funciones sería la presencia importante de

conceptos jurídicos indeterminados a la hora de definir las actuaciones que corresponden a Secretarios, Interventores y Tesoreros, lo que puede complicar el ejercicio de sus funciones al no resultar clara la existencia del supuesto de hecho determinante de las mismas o comunicar inseguridad a su actuación. Por ejemplo, la obligación de los Secretarios en su función de asesoramiento legal preceptivo de emitir informes previos en los supuestos en que lo ordene el Presidente de la Corporación o lo solicite un tercio de miembros de la misma “con antelación suficiente a la celebración de la sesión”. ¿Cuándo se da esa suficiencia? Y, sobre todo, ¿quién la valora y decide así que el funcionario ha cumplido fielmente su función? O en el mismo sentido, el deber de emitir informe previo en relación a la resolución de recursos administrativos “cuando por la naturaleza del asunto así se requiera”, ¿decidido por quién? También, como no podía ser por menos, es muy visible el impacto del nuevo paradigma de la Administración electrónica en las funciones de estos funcionarios, particularmente en las correspondientes a la Secretaría. Al punto que, como determina la Disposición Adicional Octava, alcanza la consideración de órgano administrativo en lo referido al ejercicio electrónico de las funciones reservadas. Ésta era una necesidad, pues se trata de cumplir una obligación impuesta por la Ley 40/2015 para la actuación administrativa automatizada, que requiere designar un órgano administrativo al que atribuir los sistemas de firma (sello electrónico, código seguro de verificación) <sup>1</sup>. Sin embargo, el reducto convencional permanece, y es un buen ejemplo de ello lo dispuesto en el artículo 3.2.d del Reglamento, que obliga al Secretario a redactar un extracto en papel de las actas de las sesiones de los órganos colegiados cuando el libro de actas tenga soporte electrónico. Extracto que, si se tiene en cuenta su contenido tal y como lo describe el precepto, en realidad es prácticamente igual que un acta “clásica”, lo que duplica el trabajo de estos funcionarios.

En lo que se refiere a los puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional –que son todos aquellos que tengan atribuida la responsabilidad administrativa de las funciones enumeradas anteriormente (artículo 6.1)– el capítulo II procede a su clasificación, incorporando a la misma una serie de reglas

---

<sup>1</sup> En términos más amplios, vid. CAMPOS ACUÑA, “Las funciones electrónicas de los Secretarios en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo”, El Consultor de los Ayuntamientos núm. 5, Sección Innovación y e-Administración, Mayo 2018, pág. 58, Editorial Wolters Kluwer.

particulares. Comenzando por las Secretarías, éstas se clasifican en tres clases (artículo 8.1):

- Clase primera: Secretarías de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Ayuntamientos de capitales de provincia y Ayuntamientos de Municipios con población superior a 20.000 habitantes.
- Clase segunda: Secretarías de Ayuntamiento de Municipios cuya población está comprendida entre 5.001 y 20.000 habitantes, así como los de población inferior a 5.001 habitantes cuyo presupuesto supere los 3.000.000 de euros.
- Clase tercera: Secretarías de Ayuntamiento de Municipios de población inferior a 5.001 habitantes cuyo presupuesto no exceda los 3.000.000 de euros.

No obstante, cabe la posibilidad de que la Comunidad Autónoma reclasifique un puesto de Secretaría en una clase inferior a la correspondiente conforme a estas reglas generales, siempre que se efectúe una reducción de cargas administrativas como consecuencia de la asunción de la gestión de determinados servicios por parte de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Mancomunidades u otras entidades supramunicipales (artículo 8.4).

Las Entidades Locales con población inferior a 500 habitantes o presupuesto inferior a 200.000 euros podrán ser eximidas por la Comunidad Autónoma, previo informe de la Diputación Provincial, de la obligación de crear o mantener el puesto de trabajo de Secretaria en el supuesto de que no fuese posible efectuar una agrupación con otras Entidades Locales (artículo 10.1). Las funciones atribuidas al puesto eximido serán ejercidas por los servicios de asistencia de las Diputaciones Provinciales, Cabildos o Consejos Insulares o entes supramunicipales, que deberán incluir en sus RPT los reservados a funcionarios de Administración local con habilitación nacional necesarios para el cumplimiento de estas funciones (artículo 16). En todo caso habrá de garantizarse en los Municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de Secretaría e Intervención y Tesorería y Recaudación, sin que implique la supresión del puesto de Secretaría como reservado a dichos funcionarios en los Municipios que lo tengan creado y clasificado. También podrán desempeñarse mediante acumulación de funciones, en los

términos previstos en el artículo 50 del Reglamento.

Por su parte, las Intervenciones se clasifican en dos clases (artículo 13):

- Clase primera: Intervenciones de entidades locales cuya Secretaría se encuentre clasificada en clase primera.
- Clase segunda: Intervenciones de entidades locales cuya Secretaría se encuentre clasificada en clase segunda y puestos de Intervención en régimen de agrupación, dado que en las entidades locales cuya Secretaría esté clasificada en clase tercera, las funciones propias de la Intervención formarán parte del contenido del puesto de trabajo de Secretaría, salvo –el supuesto referido– que los Municipios respectivos se agrupen a efectos de mantener en común el puesto de Intervención (artículo 12).

Finalmente en las Corporaciones locales con Secretaría clasificada en primera o segunda clase existirá un puesto de trabajo denominado Tesorería, aunque se reconoce como novedad la posibilidad de que se efectúen agrupaciones para el desempeño y sostenimiento en común de este puesto en el caso de Entidades Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase segunda y tercera.

El artículo 15 prevé la posibilidad de que las entidades locales creen en sus RPT otros puestos que tengan atribuidas funciones de colaboración inmediata y auxilio a las de Secretaría, Intervención y Tesorería. Estos puestos estarán reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y ejercerán sus funciones bajo la dependencia funcional y jerárquica del titular de la Secretaría, Intervención o Tesorería. Si la Corporación suprime un puesto de colaboración cubierto con carácter definitivo, deberá garantizar al titular del mismo otro puesto de su grupo de titulación, conforme al sistema de carrera profesional propio de cada Administración Pública, con las garantías inherentes de dicho sistema y cuyo complemento de destino no sea inferior, en más de dos niveles, a la del puesto para el que fue designado.

El *Título II* del Reglamento es el más extenso de la norma, y establece la regulación relativa a los funcionarios de Administración local con habilitación nacional. En concreto, a

lo largo de seis capítulos se refiere, respectivamente, a la estructura de la escala a la que estos pertenecen y a las reglas para acceder a la misma, al Registro integrado de dichos funcionarios, a la provisión de puestos de trabajo, a la provisión por concurso de méritos, a la provisión por libre designación, y a otras fórmulas de provisión.

Comienza el capítulo I recordando algo ya señalado en el artículo 92 bis LBRL: que la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional se divide en las subescalas de Secretaría, Intervención-Tesorería y Secretaría-Intervención, y que los funcionarios integrados en las dos primeras pueden detentar la categoría de entrada o la categoría superior, mientras en la subescala de Secretaría-Intervención no existe diferenciación de categorías (artículo 17). La titulación de acceso exigida ya será en todos los casos la universitaria requerida por el TREBEP para el ingreso en los Cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, hoy Grado o superior, dado que las tres subescalas quedan integradas en el mismo (artículo 18). Ante esta novedad, la Disposición Transitoria cuarta contempla la situación del personal que ocupa puestos de la subescala de Secretaría-Intervención clasificados en el subgrupo A2, que quedarán como categoría a extinguir sin perjuicio de los procesos de integración que se convoquen, y sin que ello obste a su habilitación para desempeñar cualquier otro puesto de esa subescala en las mismas condiciones que el personal integrado en el subgrupo A1. Lo que no se aclara es el tema de la cuantía de sus retribuciones, al aludir la disposición a la “conservación de sus derechos económicos”. Se requiere asimismo nacionalidad española (al desempeñar funciones que implican participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguarda de los intereses del Estado o de las Administraciones públicas), y superar del correspondiente proceso selectivo (artículo 19.1 y 2).

Este procedimiento, en el caso del acceso a las tres subescalas, constará de dos fases. La primera consistirá en la superación de un sistema selectivo de oposición, y quienes la superen serán nombrados funcionarios en prácticas. La segunda implicará la superación de un curso selectivo en el INAP o en Institutos o Escuelas de funcionarios de las CCAA con las que este Instituto haya suscrito convenios al efecto, y determinará el ingreso en las subescalas de Secretaría y de Intervención-Tesorería en la categoría de entrada. Para acceder a una categoría superior dentro de la misma subescala se exigirá una antigüedad de al menos

dos años de servicio activo en la categoría de entrada, y se valorará mediante concurso de méritos entre funcionarios pertenecientes a la categoría de entrada o mediante la superación de pruebas de aptitud, cuya gestión podrá ser encomendada al INAP (artículo 20).

El artículo 21 del Reglamento se refiere a la promoción interna a otras subescalas, en concreto desde la subescala de Secretaría-Intervención a las de Secretaría e Intervención-Tesorería. Al efecto se exige al menos dos años de servicio activo en la subescala y poseer la titulación para el ingreso en los Cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, así como la superación del correspondiente proceso selectivo en el que podrá eximirse a los participantes de la realización de “pruebas encaminadas a acreditar los conocimientos ya exigidos para el acceso a la subescala de origen, pudiendo valorarse los cursos y programas de formación superados”. De nuevo se está aquí ante un concepto indeterminado que deberá concretarse en cada convocatoria.

En cuanto al primer destino, y como novedad, el artículo 22 establece un procedimiento al efecto. Conforme al mismo, será el Ministerio de Hacienda y Función Pública el que, teniendo en cuenta el número de orden obtenido en el proceso selectivo y el orden de preferencia de los peticionarios, y siempre que reúnan los requisitos exigidos para el desempeño del puesto, asignará a los funcionarios de nuevo ingreso un puesto de primer destino en la resolución de su nombramiento como funcionarios de carrera. Ya no serán, pues, las CCAA efectúen los nombramientos provisionales a expensas de la adjudicación definitiva del puesto por dicho Ministerio en el primer concurso unitario, como sucedía hasta ahora sobre la base de lo dispuesto en los Reales Decretos 1174/1987 y el 1732/1994. Ese primer destino tendrá carácter definitivo y con carácter general deberá permanecerse en él un mínimo de dos años para volver a concursar o solicitar un nombramiento provisional.

Otra novedad la aporta el artículo 23 (capítulo II), que regula el Registro electrónico de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Este Registro tendrá su sede en el Ministerio de Hacienda y Función Pública, integrado con las CCAA, y en él se inscribirán y anotarán los puestos reservados a dichos funcionarios, así como los actos que afecten a su vida administrativa.

Los capítulos III a VI del Título II que vamos revisando se refieren a la provisión de

los puestos de trabajo. En el primero de ellos se establecen las reglas generales, estableciendo qué puestos corresponden a cada tipología de funcionarios, según la categoría de éstos y la clase de aquéllos. Como sistemas de provisión definitiva, en la línea dispuesta por el artículo 92 bis LBRL, se señala el concurso de méritos como mecanismo normal (tanto en el concurso ordinario como en el unitario), aunque excepcionalmente se admite la libre designación en los supuestos singularizados en el precepto legal, así como otras formas de provisión (nombramientos provisionales, comisiones de servicios, acumulaciones, nombramientos accidentales, nombramientos interinos, comisiones circunstanciales). Todos estos sistemas se regulan con más detalle en los capítulos siguientes, como veremos a continuación. Pero antes señalar que el artículo 27.2 también se considera nombramientos de carácter definitivo, los puestos asignados en primer destino, el puesto asignado cuando se tuviera reserva de puesto y se procediera de la situación de servicios especiales, y la permuta de puestos.

En relación con la provisión por concurso de méritos (capítulo IV), quizás lo más destacable sea la procedencia a adecuar los méritos de los concursos a las determinaciones del artículo 92 bis LBRL, en concreto a los porcentajes asignados a los generales determinados por la Administración del Estado (80%, entre los que se incorporan los referidos a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, artículo 32), los de determinación autonómica (15%, artículo 33) y los específicos del puesto, a determinar por la propia Corporación en su RPT –y debería entenderse en que otros instrumentos organizativos semejantes en el caso de que el Municipio no la tuviera, como sucede en muchos casos en que se actúa todavía mediante plantillas– (5%, artículo 34). Se regula asimismo el desarrollo de los concursos ordinarios y unitario, sin que aparentemente planteen ninguna cuestión demasiado relevante. El capítulo V, por su parte, regula el sistema de provisión por libre designación, admitido en el apartado 6 del artículo 92 bis LBRL <sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> “Excepcionalmente, los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional podrán cubrirse por el sistema de libre designación, en los Municipios incluidos en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del TRLHL (*capitales de provincia o de CCAA, o que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes*), así como las Diputaciones Provinciales, Áreas Metropolitanas, Cabildos y Consejos Insulares y las ciudades con estatuto de autonomía de Ceuta y Melilla, entre funcionarios de la subescala y categoría correspondiente. Cuando se trate de puestos de trabajo que tengan asignadas las funciones contenidas en el apartado 1.b) de este artículo (*Intervención-Tesorería*), será precisa la autorización expresa del órgano competente de la Administración General del

como excepcional si bien en términos más amplios que los establecidos en la normativa precedente (artículo 27.1 del Real Decreto 1732/1994 <sup>3</sup>). Ya se aludió en su momento a los recelos que suscita por la supuesta pérdida de imparcialidad y objetividad que pudiera acarrear, por lo que los arts. 45 y 47 del Reglamento insisten en las cautelas (insuficientes para sus críticos) que ya estableciera en aquel precepto legal, como es la necesidad de que el órgano competente de la Administración General del Estado en materia de Haciendas Locales autorice el cambio de sistema de provisión previa acreditación de la concurrencia de circunstancias especiales que lo justifiquen en el caso de Interventores y Tesoreros, correspondiéndole asimismo informar preceptivamente su cese. Estas cautelas no se reproducen en el caso de los Secretarios, habiendo que entender que su designación y cese serán discrecionales para la Corporación municipal.

El capítulo VI alude a otras formas de provisión, también con mucha indeterminación en las regulaciones. Es el caso de los nombramientos provisionales a funcionarios con habilitación nacional de la misma subescala y categoría o, en su defecto debidamente acreditado –¿cómo, por quién?–, de diferente categoría o subescala (artículo 59). Si bien se exige al efecto una antigüedad mínima de dos años en su destino definitivo, excepcionalmente el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas autorizará la exención de este requisito, pudiendo nombrar accidentalmente funcionarios que carezcan de él en las circunstancias aludidas en el artículo 49: vacancia del puesto, urgencia de su cobertura, imposibilidad de nombramiento provisional a funcionario con nombramiento definitivo superior a dos años de la misma subescala y categoría –¿acreditada cómo?–,

---

Estado en materia de Haciendas locales. Igualmente, será necesario informe preceptivo previo del órgano competente de la Administración General del Estado en materia de Haciendas locales para el cese de aquellos funcionarios que tengan asignadas las funciones contenidas en el apartado 1.b) de este artículo y que hubieran sido nombrados por libre designación. En caso de cese de un puesto de libre designación, la Corporación local deberá asignar al funcionario cesado un puesto de trabajo de su mismo grupo de titulación”. La cursiva es propia.

<sup>3</sup> “Excepcionalmente podrán cubrirse por el sistema de libre designación, entre habilitados de carácter nacional de la subescala y categoría correspondientes, en atención al marcado carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que hayan de asumir, los puestos a ellos reservados en Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares, Ayuntamientos de capitales de Comunidad Autónoma o de provincia y de aquellos municipios con población superior a 100.000 habitantes, siempre que en la relación respectiva tengan asignado nivel 30 de complemento de destino. Para la provisión por libre designación de los puestos de intervención y de tesorería, además de los requisitos anteriores, la cuantía mínima del presupuesto vigente ordinario de la Corporación habrá de ser superior a 3.000.000.000 de pesetas”.

conformidad de las Corporaciones de origen y de destino, garantía suficiente del ejercicio de las funciones reservadas en la primera por alguna de las fórmulas establecidas en la normativa (a cuyo efecto se solicitará informe favorable de la Comunidad Autónoma donde radique la entidad local y, en su caso, de la Diputación Provincial correspondiente –¿en qué casos basta con el informe de la primera y cuándo va a requerirse el de las dos Administraciones?–). Por su parte, las CCAA podrán proceder a la misma exención si el nombramiento se realiza en el ámbito de una misma entidad local. En cualquier caso, los nombramientos provisionales necesitan informe favorable de la Corporación local de destino, sin que aclare el Reglamento qué sucede cuando no se dicta. Desde el Consejo General del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local se reivindica su preceptividad en el caso de puestos ocupados por acumulación, nombramiento accidental, nombramiento interino o comisión circunstancial, pues debería entenderse preferente este sistema de provisión en aras al buen ejercicio técnico, lo que es de todo punto razonable. También lo es la aplicación de los principios de mérito y capacidad para informar sobre solicitudes de nombramiento provisional cuando haya varias para el mismo puesto, igualmente requerida por este mismo órgano colegial. De momento, nada de esto se desprende de la norma, siendo cuestiones importantes.

En cuanto a los nombramientos accidentales, cabe destacar dos cuestiones (artículo 52). Por un lado, la exigencia de que en las Corporaciones locales de más de 5.000 habitantes el funcionario que se nombre accidentalmente para ejercer las funciones reservadas pertenezca al subgrupo A1, lo que evidencia que en Municipios de menor población podrán desempeñarlas funcionarios que, con el requisito de titulación, pertenezcan sin embargo a otro subgrupo. Por otro, pero relacionado, la posibilidad establecida en el apartado 4 del precepto, que permite para supuestos de incapacidad temporal o ausencia del titular del puesto por vacaciones, asuntos propios u otras causas por periodos de tiempo inferiores a un mes, la habilitación accidental por las CCAA, a propuesta del Presidente de la Corporación, de un funcionario propio de la entidad local que cumpla los requisitos de titulación exigidos para el desempeño del puesto. Aquí surge la duda de si en aquellas Corporaciones de más de 5.000 habitantes, se mantiene la exigencia del apartado 1, que impone su pertenencia al subgrupo A1.

Sobre los nombramientos interinos, el artículo 53 contempla la posibilidad de que las CCAA constituyan relaciones de candidatos en su ámbito territorial para la provisión con dicho carácter de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Posteriormente se aludirá a una Sentencia de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Zaragoza que se pronuncia sobre esta cuestión.

Por fin, las comisiones circunstanciales (artículo 55) se podrán efectuar en los casos de ausencia, enfermedad o abstención legal o reglamentaria de funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional en municipios de menos de 1.000 habitantes, a petición de la Corporación interesada. La Corporación local que atienda los servicios de asistencia (Diputación Provincial) podrá comisionar a un funcionario habilitado para la realización de cometidos especiales de carácter circunstancial, por el tiempo imprescindible. Parece excluirse así la posibilidad de dichas comisiones en Municipios con un mayor número de habitantes, sin que quede claro de qué modo se procederá en los mismos ante la concurrencia de las mismas circunstancias si no es posible un nombramiento accidental por inexistencia de personal funcionario cualificado.

El *Título III* del Reglamento, mucho más breve, se refiere a las situaciones administrativas de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. Como señala el artículo 57, les resulta de aplicación la normativa en la materia prevista para los funcionarios de la Administración General del Estado (TREBEP, Reglamento de situaciones administrativas), con las particularidades contempladas en esta norma. Por ejemplo, la relativa a la declaración de las mismas, que corresponderá al Ministerio de Hacienda y Función Pública, salvo la de suspensión de funciones y la destitución, que se regirá por las normas de atribución de competencias propias del régimen disciplinario. De cualquier manera, lo más destacado es la consideración en situación de servicio activo de los funcionarios a los que se haya adscrito a un puesto de su grupo de titulación en la misma Corporación como consecuencia de haber sido cesados por libre designación en un puesto reservado, o por haberse suprimido un puesto de colaboración del que era titular (artículo 58.2).

El *Título IV* regula el régimen disciplinario de los funcionarios de Administración local con habilitación nacional, que coincide lógicamente con el establecido en el TREBEP,

con algunas peculiaridades. Por ejemplo, se regula de forma más extensa (artículo 65) la sanción de destitución, así como las peculiaridades en la tramitación de los expedientes disciplinarios (artículo 67). En cuanto a los órganos competentes para la incoación, el artículo 61 los identifica con el órgano correspondiente de la Corporación donde el funcionario hubiera cometido los hechos que se le imputan cuando éstos pudieran ser constitutivos de falta leve, la Comunidad Autónoma respecto a funcionarios de Corporaciones Locales sitas en su ámbito territorial en el resto de casos, salvo cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves, cuando será competente el Ministerio de Hacienda y Función Pública. El artículo 62 refleja los órganos competentes para la imposición de sanciones, que serán el Ministro de Hacienda y Función Pública cuando la sanción que recaiga sea por falta muy grave y, en todo caso, cuando se imponga a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional sanción de separación del servicio; la Comunidad Autónoma cuando se impongan sanciones de suspensión de funciones y destitución no comprendidas en el supuesto anterior; y el órgano correspondiente de la Corporación cuando se trate de imponer sanciones por faltas leves.

Antes de finalizar, desean singularizarse las previsiones contenidas en algunas de las Disposiciones del reglamento. En concreto, en las Adicionales Cuarta y Quinta y en las Transitorias Quinta y Sexta. Las Disposiciones Adicionales citadas se refieren respectivamente al ejercicio de las funciones reservadas en los Municipios de gran población y en las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio. En los primeros las funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, así como las de control y fiscalización interna de la gestión económico- financiera y presupuestaria, y las de contabilidad, tesorería y recaudación se ejercerán en los términos establecidos en el Título X LBRL así como en la Disposición Adicional Octava de la misma. La clasificación de los puestos reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional se efectuará por la Comunidad Autónoma correspondiente, de acuerdo con los siguientes criterios: *a)* el puesto de Secretario General del Pleno está reservado a la subescala de Secretaría, categoría superior, y deberá clasificarse en clase primera; *b)* el puesto de titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al Concejal-Secretario de la misma está reservado igualmente a la subescala de Secretaría, categoría superior, y deberá clasificarse en clase primera; *c)* el puesto de Intervención General municipal está reservado a la subescala de Intervención-

Tesorería, categoría superior, y deberá clasificarse en clase primera; *d)* el puesto o puestos correspondientes al órgano u órganos que tengan asignadas las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación, así como las de presupuestación, en su caso, estarán reservados a la subescala de Intervención-Tesorería, pudiendo ser desempeñados por funcionarios pertenecientes a la categoría de entrada o superior, dentro de la misma. La provisión de todos estos puestos con carácter definitivo se efectuará por los sistemas de libre designación o por concurso.

Por lo que respecta al desempeño de las funciones de Secretaría e Intervención, Tesorería y recaudación en las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio que gocen de personalidad jurídica, corresponderá a un funcionario con habilitación de carácter nacional que las desempeñe en el Municipio al que pertenezca dicha entidad. En el caso de que la misma tenga una población inferior a 5.000 habitantes podrán asignarse estas funciones a un funcionario de carrera de la propia Corporación que preferentemente pertenezca al subgrupo A1 o cuente con una titulación universitaria. Asimismo, a instancia de la entidad, la Secretaría podrá clasificarse como puesto independiente por el órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva, reservado a la subescala de Secretaría-Intervención.

En cuanto a las Disposiciones Transitorias, la Quinta hace referencia a los concursos de provisión de puestos de trabajo ya convocados antes de la entrada en vigor de reglamento. A ellos les será de aplicación la normativa anterior (el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional y la Orden de 10 de agosto de 1994, por la que se dictan normas sobre concursos de provisión de puestos reservados a los mismos). Asimismo, y mientras no se lleve a cabo el desarrollo normativo del mismo mediante una Orden, los criterios de reconocimiento y valoración de los cursos de formación y perfeccionamiento de Administración Local serán los establecidos en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1.D de la citada Orden de 10 de agosto de 1994. Por su parte, la Disposición Transitoria Sexta recoge el régimen transitorio de las funciones de Tesorería, distinguiendo al efecto varios supuestos: *a)* las Corporaciones Locales de Municipios con población inferior a 50.000 habitantes o presupuesto inferior a 18.000.000 de euros cuya Secretaría esté

clasificada en clase primera y cuenten con autorización excepcional para el desempeño del puesto de Tesorería de la Corporación a la entrada en vigor de este Real Decreto, deberán incluir el puesto en los procedimientos de provisión ordinarios de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional; *b)* las Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase segunda y el puesto de Tesorería no esté reservado a la escala de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional a la entrada en vigor de este Real Decreto, deberán modificar su relación de puestos de trabajo y solicitar a la Comunidad Autónoma la clasificación del puesto como reservado a dichos funcionarios, en concreto a los integrados en la subescala de Intervención-Tesorería, a fin de ser incluidos en los procedimientos de provisión ordinarios; *c)* en las Corporaciones Locales cuya Secretaría está clasificada en clase tercera, excepcionalmente, la función de Tesorería se desempeñará por el titular del puesto de Secretaría, siempre y cuando no sea posible que dicha función se ejerza mediante agrupación de Tesorería o por las Diputaciones Provinciales, entidades equivalentes o Comunidades Autónomas uniprovinciales a través de sus servicios de asistencia técnica, o a través de acumulación, o a través de un puesto de colaboración, o bien no sea posible su desempeño por funcionario propio de la entidad local, sin que la norma aclare de qué manera se acreditará dicha imposibilidad y en qué casos o conforme a qué orden se asumirá por una u otra entidad dicha función.

## **2. Comunidades Autónomas.-**

### **P) Madrid.-**

En cuanto a la normativa autonómica, solo se cita la *Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid (BOCM número 61, de 12 de marzo)*, que sustituye a la anterior Ley en la materia de 1992. Se trata de una Ley adaptada a la nueva realidad de estos Cuerpos que presenta gran similitud con todas las normas legales que vienen aprobando en los últimos tiempos las Comunidades Autónomas, incluida la aragonesa (reorganización de la creación, estructura y organización de los Cuerpos de policía local, funciones, principios básicos de actuación, órganos de coordinación, posibilidad de fórmulas asociativas y de colaboración entre los Municipios de la Comunidad

para la prestación del servicio de policía local, ingreso, formación, relevancia de la promoción profesional y de la movilidad dentro de la misma, consolidación de empleo, segunda actividad, régimen sancionador, etc.). Nada demasiado destacable.

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

### **2. Tribunal Supremo (TS).-**

Se hace mención en esta ocasión a dos Sentencias del TS. La primera de ellas es la *Sentencia de 22 de marzo de 2018, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 3284/2015*, que se pronuncia sobre una resolución que ordenó la relación definitiva de aspirantes aprobados en un procedimiento selectivo de acceso a la Subescala de Intervención-Tesorería y frente a la Orden que les nombraba personal funcionario en prácticas. La recurrente considera que la actuación administrativa vulneraba el artículo 61 TREBEP, por cuanto propuso al finalizar el tercer ejercicio (último de los obligatorios, según las bases) un número de aprobados superior al de plazas ofertadas. Asimismo, entendía que contravenía esas mismas bases, al convertir en concurso-oposición el sistema de oposición fijado a través de la valoración como mérito del conocimiento del euskera acreditado a través del cuarto ejercicio voluntario. También estimaba quebrantado el artículo 55 TREBEP, que impone como principio rector de los procedimientos selectivos la necesaria adecuación entre el contenido de los mismos y las funciones y tareas a desarrollar, siendo que en este caso no era necesario el conocimiento de la lengua autonómica. Finalmente alegó vulneración del artículo 24 CE en su vertiente de tutela judicial efectiva, al no haberse tenido en cuenta por el tribunal de selección sus reclamaciones durante el proceso selectivo, causándole indefensión.

La Sala del TS rechaza todos estos reproches, a través de diversos argumentos. Por un lado, recuerda que las bases reguladoras del procedimiento selectivo, tanto las generales como las específicas aprobadas a través de las correspondientes Órdenes, no fueron objeto de impugnación en su momento, como sí lo fueron otras anteriores en las que también se contenía la previsión del cuarto ejercicio voluntario acreditativo del conocimiento de la

lengua. En estas bases, en concreto, se disponía que la calificación final de los aspirantes vendría determinada por la suma de las obtenidas en los distintos apartados del procedimiento, que constaría de cuatro ejercicios –los tres primeros de carácter obligatorio y eliminatorio, el cuarto voluntario y no eliminatorio–, tras cuya finalización se elaboraría por el tribunal la relación del personal aprobado. La lista publicada al finalizar los tres primeros ejercicios obligatorios, en las que se incluía la demandante, no era en ningún caso la definitiva, y el hecho de estar compuesta por doce personas –siendo que las plazas convocadas eran cuatro– no implica vulneración del artículo 61 TREBEP. La lista definitiva es la publicada tras finalizar el cuarto ejercicio, y allí sí aparecen solamente los cuatro candidatos seleccionados. Este cuarto ejercicio de acreditación del conocimiento de la lengua es cierto que, según las bases, era voluntario y no eliminatorio pero en ningún caso ello implica que no haya de valorarse para llegar a la puntuación final. Valoración no como mérito sino como ejercicio de la oposición, rechazándose así la alegada “conversión” del sistema de oposición previsto en un concurso-oposición. Tampoco se ha convertido un ejercicio voluntario y no eliminatorio en obligatorio y eliminatorio, pues todos los candidatos que superaron el tercer ejercicio pudieron realizarlo (no solo los cuatro mejores), y solo dos de los doce se presentaron, sin que ello determinara la exclusión del resto. Nos encontramos, por tanto, ante un proceso selectivo cuya fase de oposición constaba de cuatro ejercicios autónomos e independientes entre sí, tres de carácter obligatorio y eliminatorio y uno de carácter voluntario y no eliminatorio, pero todos ellos puntuables para la obtención de la nota final de la oposición y determinantes de la posición de los candidatos en la lista final, de manera que aquellos aspirantes que obtengan la mayor puntuación en su conjunto se encuentran en condiciones de ser nombrados para alguna de las cuatro plazas convocadas, pues la calificación final de la fase de oposición viene determinada por la suma de las puntuaciones obtenidas en cada uno de los ejercicios que la integran (FJ 3º). La conclusión de todos estos argumentos da lugar a la desestimación de las pretensiones de la recurrente.

La otra Sentencia a considerar es la *STS de 20 de marzo de 2018, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 2747/2015*, que estima en parte el recurso de casación presentado frente al Acuerdo de condiciones de trabajo, retribuciones y prestaciones sociales de los funcionarios municipales aprobado por Pleno de un Ayuntamiento. En concreto, frente a los premios por jubilación previstos en el mismo, que a juicio del recurrente –Gobierno

autonómico– tendrían condición de remuneración, vulnerando así lo dispuesto sobre retribuciones en el artículo 23 LMRFP, vigente en tanto la Comunidad Autónoma no dicte normativa de desarrollo del TREBEP. Para el Ayuntamiento demandado, sin embargo, serían medidas asistenciales adoptadas dentro del campo de la acción social como ayuda ante la pérdida de ingresos que supone la jubilación tanto voluntaria como forzosa, y como tales susceptibles de negociación colectiva al amparo del artículo 37.1.e y g TREBEP. La Sala, sin negar la posibilidad de negociar cuestiones referidas a los funcionarios jubilados y reconociendo que el hecho de que las medidas de acción social tengan un coste económico no las convierte en retribuciones por no ser compensación por el trabajo realizado sino protección ante contingencias que colocan al empleado en una situación singular de necesidad, se alinea sin embargo con la primera de las interpretaciones. Precisamente por tratarse de remuneraciones que no responden a una contingencia o infortunio sobrevenidos, devengándose simple y automáticamente por la extinción de la relación funcional cuando se alcanza la edad requerida para la jubilación forzosa o voluntaria. En otras palabras: no se dirigen a compensar un estado de necesidad concreto que determina una situación de desigualdad sino que se ligan a una causa de extinción de la relación de servicio natural, conocida, inevitable y acompañada de un régimen específico de protección social. Los premios indicados suponen, pues, una alteración del régimen retributivo de los funcionarios de las Administraciones locales que carece de cobertura legal y de justificación, por lo que se declara su nulidad.

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

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

En lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Galicia, hay que hacer mención a dos Sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de su TSJ. La primera de ellas, de fecha *7 de febrero de 2018, recurso núm. 408/2017*, ratifica en apelación el fallo de instancia y confirma la nulidad del Decreto de una Concejalía Delegada por la que se aprobaron las bases y la convocatoria para la provisión de una plaza de médico interino en una unidad municipal. La causa de esa anulación estribó en la falta de especialización del

tribunal de selección, en el que todos sus componentes eran Licenciados en derecho. Para el Ayuntamiento demandado, el tenor del artículo 4 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local –que dispone que la composición de dichos tribunales será predominantemente técnica, debiendo poseer los vocales titulación o especialización iguales o superiores a las exigidas para el acceso a las plazas convocadas– quedaba salvaguardado con el rango de la titulación detentada por aquellos miembros, coincidente con el exigido a los candidatos –Licenciatura–, pese a la diversa rama profesional a que se refieren. No está de acuerdo con este argumento la Sala, que recuerda previa doctrina del TS conforme a la cual el principio de especialidad ha de ligarse al carácter técnico del tribunal calificador, por lo que ha de tenerse por mal constituida una Comisión cuando ninguno de sus miembros cuenta con la cualificación técnica precisa para evaluar los conocimientos de los aspirantes. Así las cosas, procede a la confirmación íntegra de la sentencia apelada.

Otra Sentencia que cabe citar lleva fecha de *7 de marzo de 2018, recurso núm. 288/2017*, y falla sobre la invocación de desigualdad retributiva formulada por la recurrente, que reclamaba por esa causa la anulación de la desestimación de su solicitud de reconocimiento del complemento de destino correspondiente al nivel 28 que percibía el funcionario que desempeñó hasta su jubilación las funciones que ahora tiene asignadas su puesto (Ingeniero municipal). La actora accedió a dicho puesto tras superar un proceso selectivo para la provisión de dicha plaza de Ingeniero, a la que en la convocatoria se asignaba un nivel 22 de complemento de destino. El Ayuntamiento contaba entonces con otra plaza de Ingeniero que tenía asignado un nivel 28. Entre la convocatoria y la resolución del procedimiento se produjo la jubilación del funcionario que ocupaba esta plaza, que quedó amortizada y sustituida por la nueva, con aquel nivel inferior. La Sala se sorprende por la diferencia retributiva entre ambas plazas, siendo que ambas presenta identidad de tareas y funciones, pero no considera sin embargo que se vulnere el principio de igualdad retributiva, al no haber coexistido ambas en ningún momento. La invocación de la desigualdad sería estimable si coexistiendo ambas con idénticas tareas, funciones y responsabilidades, la remuneración complementaria de una y otra fuese diferente. Lo que no sucede. La referencia que se aduce para fundar la desigualdad es un pasado histórico que no

puede servir al efecto. Distinto es que al elaborar la RPT –de la que el Ayuntamiento carece– resulte procedente realizar una evaluación del puesto que atribuya un nivel consecuente, pero mientras tanto el Tribunal no se considera competente para incrementar las retribuciones complementarias, so pena de invadir el ámbito propio de aquél.

#### **4. Juzgados de lo contencioso-administrativo (JCA).-**

##### **J) Aragón.-**

Para finalizar, no puede dejar de mencionarse por su trascendencia la *Sentencia 99/2018, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Zaragoza de 10 de mayo de 2018*, que anula la Orden 607/2017, de 27 de abril, por la que se modifica la Orden 423/2017, de 23 de marzo, del Consejero de Presidencia del Gobierno de Aragón por la que se efectúa convocatoria para el acceso a la bolsa de trabajo para la provisión, mediante nombramiento interino, de puestos reservados a funcionarios de Administración local con habilitación nacional en entidades aragonesas. Estas Órdenes suscitaron mucha polémica en su momento, y desde diversos frentes políticos y profesionales se criticaron sus contenidos. No era la primera vez que esta Comunidad se utilizaba el mecanismo de las bolsas de trabajo con este mismo fin –aunque no excluía la selección de funcionarios interinos por los propios Ayuntamientos, que no están obligados a cubrir sus vacantes recurriendo a las mismas–, pero sí se modificaba en aquellos textos el sistema de valoración de candidatos (que pasa de ser un concurso a un concurso-oposición), se restringían los méritos valorables (solo determinados títulos de especialización) y se regulaba expresamente el cese por deficiente prestación de funciones o rendimiento insuficiente a iniciativa motivada de la Corporación local a través de un expediente contradictorio no disciplinario. Finalmente fue recurrida por la Asociación Sindical de Secretarios-Interventores de Aragón, y la Jueza ha estimado su recurso.

Según se desprende de la Sentencia, el argumento expresado por la recurrente –con el que se conviene en el fallo– se centró fundamentalmente en el aspecto competencial. En concreto en la falta de competencia autonómica para seleccionar a estos funcionarios

interinos, limitándose el papel de las Comunidades Autónomas al control del cumplimiento por parte del candidato de los requisitos para proceder al nombramiento propuesto por el Ayuntamiento, de la existencia de las vacantes y de la imposibilidad de cobertura por un funcionario de carrera. Y ello sobre la base del apartado 7 del artículo 92 bis LBRL (“las Comunidades Autónomas efectuarán, de acuerdo con la normativa establecida por la Administración del Estado, los nombramientos provisionales de funcionarios con habilitación de carácter nacional, así como las comisiones de servicios, acumulaciones, nombramientos de personal interino y de personal accidental”) y del artículo 34 del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, recientemente derogado pero aplicable al supuesto enjuiciado (“cuando no fuese posible la provisión de los puestos de trabajo vacantes en las Corporaciones locales reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional por los procedimientos previstos en los artículos 30, 31 y 32, las Corporaciones locales podrán proponer, con respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, el nombramiento como funcionario interino de una persona que esté en posesión de la titulación exigida para el acceso a la subescala y categoría a la que pertenece. La resolución del nombramiento se efectuará por el órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva, debiendo quedar acreditado en el expediente la imposibilidad de provisión por un funcionario con habilitación de carácter nacional”), que no reconocerían a juicio del órgano judicial la posibilidad de convocar pruebas selectivas para el acceso a la Escala correspondiente.

Con el debido respeto al órgano judicial, que es el máximo, modestamente se detecta aquí una cierta confusión en la argumentación: en ningún momento se está hablando de “acceso” sino, como estimaba la representación de la Comunidad Autónoma, de la mera articulación de un mecanismo previsto expresamente en la normativa (actual artículo 53.2 del Real Decreto 128/2018, antes mencionado) para facilitar la cobertura transitoria de puestos vacantes nunca obligatorio para las Corporaciones locales e independiente de los sistemas de selección y nombramiento definitivo cuya competencia es, efectivamente, estatal. Se podrá reprochar a las Órdenes recurridas contenido inadecuado, contravención de los principios de igualdad, mérito y capacidad en consideración a los méritos atendidos y a los desechados, etc. Sobre ello se tendrán que pronunciar los Tribunales de justicia. Pero,

sinceramente, no se trata de una cuestión de acceso. En todo caso, habrá que ver qué suerte corre esta Sentencia en el caso de ser apelada, sin que ello sea óbice para aludir ya a los más que posibles problemas prácticos que se habrán derivado de esta anulación. No es una cuestión intrascendente.