

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 23 de Julio de 2010 (rec.2992/2008).- VALLADOLID

ENCABEZAMIENTO

En Valladolid, a veintitrés de julio de dos mil diez.

Visto por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, el presente recurso en el que se impugna:

El Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Laguna de Duero (Valladolid) de fecha 25 de marzo de 2008 por el que se aprueba la plantilla de personal y laboral y se modifica la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Laguna de Duero para el año 2008.

Son partes en dicho recurso:

Como recurrente: DOÑA Tamara , representada por el Procurador Sr. Gallego Brizuela y defendida por la Letrada Sra. Pastor Vázquez.

Como demandado: el AYUNTAMIENTO DE LAGUNA DE DUERO (VALLADOLID), representado por la Procuradora Sra. Martínez Bragado y defendido por el Letrado Sr. Barca Sebastián.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. SANTOS H. DE CASTRO GARCÍA.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Interpuesto y admitido el presente recurso, y recibido el expediente administrativo, la parte recurrente dedujo demanda en la que, con base en los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que estimando el recurso se acuerde la nulidad y no conformidad a derecho de la Resolución que se recurre y deje sin efecto su contenido por los motivos expuestos en el cuerpo de la demanda y se condene en costas a la Administración demandada.

Por OTROSÍ, se interesa el recibimiento a prueba del recurso.

SEGUNDO.- En el escrito de contestación, con base en los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se desestime el recurso interpuesto por estar ajustados a la legalidad los acuerdos del Ayuntamiento Pleno de 20 de febrero de 2008, sobre aprobación de la Plantilla del personal funcionario y laboral y modificación de la Relación de Puestos de Trabajo para el año 2008 y de 25 de marzo de 2008, por el que se desestimó el recurso de reposición que entabló contra aquél.

Por OTROSÍ, se interesa el recibimiento a prueba del recurso.

TERCERO.- El procedimiento se recibió a prueba, desarrollándose la misma con el resultado que obra en autos.

CUARTO.- Presentados escritos de conclusiones, se señaló para votación y fallo del presente recurso el día veinte de los corrientes.

QUINTO.- En la tramitación de este recurso se han observado los trámites marcados por la Ley aunque no los plazos en ella fijados dado el volumen de trabajo y la pendencia que existe en la Sala.

FUNDAMENTOS

PRIMERO.- La funcionaria demandante ejercita una pretensión de carácter meramente anulatorio prevista en el *artículo 31.1 de la Ley Jurisdiccional 29/1998*(en lo sucesivo LJCA) que apoya en una diversidad de motivos, que expuestos de manera sistemática y resumida son los siguientes: a) vicios formales: omisión del dictamen de la Comisión Informativa sobre la urgencia y falta de motivación específica de la urgencia misma; omisión del informe preceptivo del Secretario del Ayuntamiento y ausencia de consulta o de negociación con los representantes sindicales; y b) y en lo sustantivo: ejercicio ilegal de la potestad de autoorganización en la creación de las plazas de Técnico de Grado Medio y de Técnico Auxiliar, ambas de la escala de Administración Especial, también por la modificación del puesto denominado Técnico de Negociado de la escala de Administración General que pasa a ser de Técnico Auxiliar de la escala de Administración Especial; ejercicio que merece aquel calificativo por vulnerar los *artículos 169 y 170 del Real Decreto Legislativo 781/1986*(en adelante Texto Refundido) y el principio jurisprudencial de "frente a la exclusividad debe prevalecer la libertad con idoneidad", y ello porque las funciones de las mencionadas plazas son de carácter burocrático y propias de la escala de Administración General sin que las mismas cumplan alguno de los condicionantes establecidos en aquel *artículo 170*.

El Ayuntamiento demandado se opone a esa pretensión empleando a tal fin razones de fondo, defendiendo que se ha cumplido con los requisitos de procedimiento y la propia especialidad de los cometidos de las plazas y del puesto de trabajo modificado, los cuales pertenecen al Servicio de Recursos Humanos y su función está caracterizada por su especificidad (cometidos especiales en materia de personal, que no puramente burocráticos).

El marco del presente litigio está constituido por el acuerdo plenario municipal de 20 de febrero de 2008, que aprueba la plantilla de personal funcionario y laboral y modifica la relación de puestos de trabajo (RPT) para el año 2008. Y también por el acuerdo plenario municipal de 25 de marzo del mismo año que desestima los recursos de reposición o las alegaciones formuladas contra el precedente, siendo uno de aquellos en que planteó la actual demandante.

Pues bien, cumple advertir que las mismas cuestiones que se suscitan en la presente litis han sido analizadas en la reciente *sentencia de esta Sala de fecha 25 de junio de 2.010* pronunciada en el recurso nº 2908/2008, en que se recurría el mismo acuerdo ahora formulado y por los mismos argumentos, razón por la cual procederá que, en aras de preservar el principio de unidad de doctrina, como

manifestación, a su vez, de los de igualdad y seguridad jurídica, se reproduzcan ahora los razonamientos de derecho de la misma, lo que llevaremos a cabo en los siguientes fundamentos.

SEGUNDO.- Decíamos en el segundo fundamento de derecho de la sentencia que acabamos de mencionar lo siguiente: "En las páginas 7 a 9 y 11 a 13 de la demanda se desarrolla doblemente un vicio formal imputado al segundo de los acuerdos municipales expresados, consistente en que no está motivada la urgencia del asunto el cual no figuraba incluido en el orden del día de la sesión ordinaria plenaria y que no fue elaborado a tal fin dictamen por la Comisión Informativa. La demandante invoca a su favor el *artículo 72.5 del Reglamento Municipal de Organización* y el *artículo 126.2 del Real Decreto 256/1986*(Reglamento de Organización y Funcionamiento: en adelante ROF).

Sobre la motivación de la urgencia, el texto del mencionado acuerdo municipal concreta la misma en "la necesidad de aprobar el Presupuesto Municipal para el año 2008 para el buen desenvolvimiento económico de la Corporación", razón esta que para la recurrente no es aceptable debido a que los recursos no se presentaron contra el presupuesto general sino contra la plantilla y la modificación de la RPT y sin que los mismos impidieran el buen funcionamiento económico de la corporación.

Al respecto hay que decir que el *artículo 90.1 de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985* configura a la plantilla como parte del presupuesto o como algo estrecha e indisolublemente vinculada al mismo y si ello es así la decisión de las alegaciones o de los recursos planteados contra la misma afectan al presupuesto del Ayuntamiento demandado, con lo cual habrá que aceptar el criterio de aquel acuerdo municipal. Y por la conexión existente entre la plantilla y la RPT, ya que esta última tanto en su elaboración como en su modificación necesariamente partirá de las previsiones de gasto reflejadas en la plantilla, máxime cuando en el caso enjuiciado la creación de las plazas o la modificación del puesto de trabajo obedecían a unas mismas necesidades existentes en el Servicio Recursos Humanos, la decisión de los recursos y de las alegaciones contra la RPT deberá ir pareja con la correlativa decisión de los recursos y de las alegaciones formuladas contra la plantilla.

En cuanto a la falta de dictamen por parte de la Comisión Informativa, decir en primer lugar que pese a que en el escrito de contestación se afirma que en reuniones posteriores de esa comisión se trató directa o indirectamente del asunto lo cierto es que ese hecho no queda acreditado en el presente proceso. El segundo lugar, la sesión de 25 de marzo de 2008 tiene carácter ordinario y a los efectos aquí examinados rigen como principales fuentes reguladoras el *artículo 51 del Texto Refundido* y el *artículo 83 del ROF*, disposiciones que sancionan la nulidad de los acuerdos plenarios adoptados en sesión ordinaria si la materia de los mismos no fue incluida en el orden del día, excepto especial y previa declaración urgencia hecha por el órgano correspondiente y adoptada por la mayoría de sus dos terceras partes. Ese órgano y de conformidad con lo previsto en los *artículos 123 a 126 del ROF* es la Comisión Informativa, cuyo cometido en lo que ahora importa es el estudio, informe o consulta sobre asuntos de competencia del pleno municipal, siendo esa tarea preceptiva y no vinculante, también le corresponde dictaminar a posteriori sobre la urgencia apreciada por el pleno en un determinado supuesto y someter su dictamen al referido pleno de acuerdo con el *artículo 126.2*. Estas normas deben prevalecer frente al invocado *artículo 75.2 del reglamento* municipal debido a que tienen superior rango y mayor eficacia vinculatoria general. De acuerdo con lo hasta ahora expuesto la

conclusión será que se prescindió de la intervención a posteriori de la referida comisión cuya actuación es preceptiva e ineludible."

TERCERO.- Seguíamos señalando en el correlativo fundamento de la misma sentencia: "En las páginas 9 a 11 del escrito de demanda y con invocación de los *artículos 74 y 85.1.a) del reglamento* municipal de organización la funcionaria accionante denuncia una omisión consistente en la ausencia del preceptivo informe del Secretario Municipal, incurriendo en ella el acuerdo plenario de 25 de marzo de 2008 y pese a que por providencia de 19 marzo del mismo año el Alcalde dispuso recabar el citado informe para resolver las alegaciones y recursos contra el acuerdo plenario de 20 de febrero de 2008.

En respuesta a este motivo lo primero a destacar es que son hechos bien indiscutidos o bien probados por el mismo contenido del segundo de los acuerdos mencionados los siguientes: el Alcalde y mediante la citada providencia dispuso pedir informe al Secretario de la Corporación, éste no lo emitió y únicamente figura un informe de Intervención y otro del Jefe del Servicio de Recursos Humanos, si bien este último lo interesó la Concejalía de Recursos Humanos. Ya en el campo jurídico la principal fuente reguladora es el *artículo 173 del ROF* que impone la necesidad de informe previo del Secretario: "1.a). En aquellos supuestos en que así lo acuerde el Presidente de la Corporación.2. Los informes que se emitan deberán señalar la legislación en cada caso aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto"; debiendo ser interpretados conforme a esa disposición los *artículos 74 y 85.1 del citado reglamento* municipal por ser el ROF una norma de más valor según lo que queda explicado más atrás. Contrastando ese régimen jurídico con los hechos anteriormente relatados resulta evidente que se prescindió del informe del Secretario cuando era precisa su emisión previa y esta forma fue vulnerado el citado *artículo 173. Esta conclusión no puede quedar enervada por el argumento de la parte demandada (páginas 8a 10 del escrito de contestación)* de que el informe del Jefe de Servicio de Recursos Humanos suple al del Secretario, cuando ello no puede ser así pues se trata de órganos municipales con competencias distintas, porque el ROF únicamente menciona al Secretario o al Interventor y porque el asesoramiento legal preceptivo prioritariamente y con carácter general corresponde al Secretario según lo dispuesto en el *artículo 162.1 del Texto Refundido*; asimismo, tampoco puede ser enervada por la alegación de que el informe de secretaría sólo abarca la urgencia habida cuenta de que con esto se desconoce lo establecido en el *artículo 173.2 expresado*."

CUARTO.- Continuábamos afirmando en el mismo fundamento de la reiterada *sentencia de 25 de junio de 2.010*: "En las páginas 12 y 13 de la demanda la parte recurrente denuncia que no se evacuó consulta o negociación con los representantes sindicales; alegando, además, que ya lo planteó en el recurso de reposición sin obtener respuesta en el acuerdo de 25 de marzo de 2008 el que y por eso mismo infringió el *artículo 113 de la Ley de Régimen y Procedimiento 30/1992*.

Para dar respuesta a este vicio procedimental resaltar dentro del campo fáctico lo siguiente: por lo que se dice en el escrito de contestación a la demanda (páginas 11 al 13) y por lo que acredita el documento número 2 que al mismo se acompaña queda demostrado que la nueva Junta de Personal se constituyó el 21 de enero de 2008; ese escrito de contestación admite que la mencionada junta fue informada de la plantilla y de la modificación de la RPT el 21 de febrero del mismo año. Entonces, la intervención de esa junta acaece con posterioridad al acuerdo plenario de 20 de febrero 2008 -que es el acto administrativo de primer grado

recurrido- y el parecer de ese organismo de personal representativo no se pudo tener en cuenta para aprobar la plantilla y la modificación de la RPT, incluso ese parecer no es objeto de mención expresa en el acuerdo plenario de 25 de marzo de 2008.

En lo jurídico afirmar que la aprobación de la plantilla y de la modificación de la RPT indudablemente son fruto del ejercicio de la potestad municipal de autoorganización, pero de una u otra forma inciden en las condiciones de trabajo de los empleados del Ayuntamiento demandado dado que la primera fija los gastos de personal y esta manera incide en las retribuciones, mientras que la segunda define las condiciones de acceso a un concreto puesto de trabajo; de esta manera cobra efectividad el artículo 37.2.a) de la Ley 7/2007, aprobatoria del Estatuto Básico del Empleado Público, y la negociación deviene necesaria.

Siendo ese régimen jurídico y contrastando el mismo con los hechos precedentes la resultante a obtener no puede ser otra más que la parte demandada soslayó la necesaria negociación y esta forma infringió el expresado artículo 37.2.a). En sentido similar la sentencia de 15 de abril de 2008 del TSJ de Castilla-La Mancha (fundamento de derecho 3º).

QUINTO.- Por último, finalizábamos diciendo en el correlativo fundamento de la sentencia que estamos transcribiendo lo siguiente: "La concurrencia de los expresados vicios procedimentales hace innecesario examinar la temática de carácter sustantivo, pues esta última presupone que el procedimiento seguido para adoptar los acuerdos plenarios impugnados cumplió con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes de pertinente aplicación. Por otro lado, los vicios concurrentes están referidos propiamente a las reglas para la formación de la voluntad de órgano colegiado según sentencia de la Sala 3ª y Sección 4ª del Tribunal Supremo de 7 de mayo del 2002 (fundamento de derecho 2º), condición que indudablemente tiene el pleno del Ayuntamiento; por eso la invalidez existente en este caso será la absoluta prevista en el segundo inciso del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992.

En consecuencia y de conformidad con lo prescrito en los artículos 68.1.b), 70.2 y 71.1.a) de la LJCA la pretensión de la parte demandante debe tener favorable acogida."

SEXTO.- El pronunciamiento sobre las costas cumplirá con lo previsto en los artículos 68.2 y 139.1 de la LJCA, sin que se aprecie mala fe o temeridad a los fines previstos en la segunda de las disposiciones expresadas.

Vistos los artículos citados y los demás de general y pertinente aplicación;

FALLO

Que estimando el recurso contencioso-administrativo N° 2992/2008 ejercitado por DOÑA Tamara contra los actos locales aquí impugnados, debemos anular y anulamos los mismos por su disconformidad con el ordenamiento jurídico.

No se hace imposición especial de las costas causadas en el presente proceso.

Así por esta nuestra sentencia, que puede ser recurrida en casación, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que en ella se expresa en el mismo día de su fecha, estando celebrando sesión pública la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de lo que doy fe.