

Expte.

DI-1565/2016-4

**SR. ALCALDE PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE VILLAMAYOR DE
GÁLLEGO
Plaza del Planillo nº 14
50162 VILLAMAYOR DE GÁLLEGO
ZARAGOZA**

Zaragoza, a 22 de junio de 2016

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 4 de mayo de 2016 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En el mismo, se hacía alusión a Resolución de Alcaldía del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego de 29 de febrero de 2016, por la que se aprobaron bases y convocatoria de bolsa de empleo para cubrir vacantes de puestos de auxiliar administrativo.

Al respecto, se planteaban las siguientes cuestiones:

.- En primer lugar, consta la existencia de una convocatoria para la creación de bolsa de empleo para la cobertura de vacantes de Auxiliar Administrativo publicada en el año 2012. No obstante, dicha bolsa no llegó a constituirse formalmente.

.- En segundo lugar, consta la presentación de recurso frente a la

convocatoria de febrero de 2016, en el que se solicitaba la suspensión del procedimiento.

Segundo.- Al amparo de las facultades otorgadas por el artículo 2.3 de la *Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón*, resolví admitir la queja a supervisión con la finalidad de recabar del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego la información precisa para conocer su fundamento y proceder en consonancia.

Así, con fecha 4 de mayo de 2016 se le solicitó que informase acerca de los siguientes aspectos:

.- En qué estado se encuentra la bolsa de empleo cuya convocatoria se publicó en el año 2012, y por qué no se ha recurrido a la misma para la eventual cobertura de plazas vacantes de Auxiliar Administrativo en ese Ayuntamiento.

.- Qué respuesta se preveía dar al recurso y solicitud de suspensión del procedimiento planteados.

Tercero.- Con fecha 24 de mayo de 2016 la Administración ha dado contestación a nuestra petición de información mediante escrito en el que se señala, literalmente, lo siguiente:

“Que con fecha de 16 de mayo de 2016 se dictó el Decreto de Alcaldía número 187/2016 del siguiente tenor literal:

"Vistas las bases y la convocatoria para la constitución de una bolsa de empleo para cubrir "las posibles vacantes en los puestos siguientes: auxiliar administrativo para cubrir de forma ágil los periodos de vacaciones, bajas, permisos, licencias y otras necesidades circunstanciales del servicio aprobadas por resolución de Alcaldía de fecha de 29 de febrero de 2016 y publicadas en el BOPZ de fecha de 9 de marzo de 2016.

Visto el recurso de reposición interpuesto contra dicha resolución por a, de fecha de 8 de abril de 2016 y registro de entrada en el Ayuntamiento de Villamayor de Gállego de fecha de 14 de abril de 2016 y número 1216.

Visto el informe de secretaría de fecha de 16 de mayo de 2016 sobre el citado recurso, cuyo contenido se reproduce a continuación:

"Asunto: Informe al recurso de reposición interpuesto por el grupo socialista solicitando la declaración de nulidad de las Bases y la convocatoria para la constitución de una bolsa de empleo para cubrir de forma temporal el puesto de auxiliar administrativo.

En virtud de las potestades que me confiere el art. 3 del RD. 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 se emite el siguiente informe.

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 14 de abril de 2016 tiene entrada en el registro de este Ayuntamiento con el número 1216 recurso de reposición del ... contra

las bases y la convocatoria para la constitución de una bolsa de empleo para puestos de auxiliar administrativo del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego por ser contraria a Derecho del siguiente tenor:

"

DECIMOS:

Que por el presente escrito y dentro del plazo legal, interponemos RECURSO DE REPOSICIÓN previo al contencioso-administrativo, previsto en el art. 116 y 117 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, del 137 de la Ley 7/1999, de 9 de abril de Administración Local de Aragón, contra las bases y la convocatoria para la constitución de una bolsa de empleo para puestos de auxiliar administrativo identificada más abajo por ser contraria a Derecho.

HECHOS:

Que con fecha de 9 de marzo de 2016 se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza Resolución del Alcalde de Villamayor de 29 de febrero de 2016 mediante la que se aprueban las Bases y la convocatoria para la constitución de una bolsa de empleo para cubrir 'las posibles vacantes en los puestos siguientes auxiliar administrativo para cubrir de forma ágil los periodos de vacaciones, bajas, permisos, licencias y otras necesidades circunstanciales del servicio'. A dicha Resolución se adjunta el denominado Modelo de Bases Generales de la Convocatoria (en adelante bases).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Los gastos de personal al servicio del sector público se encuentran regulados, entre otras normas, en el Título III de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016. Según el citado recurso, el art. 20. Dos de la mencionada Ley se prohíbe expresamente durante el año 2016 la contratación de personal temporal, así como el nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

SEGUNDO.- El citado art. 20.Dos establece unos límites a la contratación de personal laboral o para el nombramiento de funcionarios interinos, como son: a) estableciendo la excepcionalidad de las contrataciones, ya que solo proceden para "cubrir necesidades urgentes e inaplazables"; y b) restringe estas incorporaciones a "los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales", siendo ambos requisitos concurrentes.

Aunque el límite "necesidades urgentes e inaplazables" es un concepto jurídico indeterminado es evidente que se deben motivar y justificar en cada caso concreto por quien pretende su aplicación. Las bases se limitan a transcribir el apartado dos del art. 20 aludiendo genéricamente a "las necesidades inaplazables del Ayuntamiento" para contratar bajo la modalidad de contrato laboral temporal a un auxiliar administrativo, sin especificar el concreto puesto de trabajo cuya cobertura resulta ineludible.

La Resolución del alcalde por la que se aprueban estas bases, concreta que se trata de la cobertura de "las posibles vacantes en los puestos siguientes auxiliar administrativo para cubrir de forma ágil los

periodos de vacaciones, bajas, permisos, licencias y otras necesidades circunstanciales del servicio".

En relación con las plazas de funciones administrativas, los puestos casi se han duplicado: desde los 4 puestos administrativos en el año 2011 (1 secretario-interventor; 1 técnico de administración general; 1 administrativo y 1 auxiliar) hasta los 7 puestos aprobados en el Anexo de plantilla de personal para el año 2016 (1 Secretario-Interventor; 1 Interventor-Tesorero; 1 Técnico de Administración General; 1 Administrativo y 3 auxiliares; uno de los cuales es el de la presente convocatoria), con el consiguiente aumento de los gastos que han pasado de 222.928€ en 2011 a 425.240€, sin incluir la Seguridad Social.

En la plantilla aprobada con el Presupuesto para el ejercicio 2016 se incluye un tercer puesto de auxiliar administrativo, denominado 'Auxiliar abastecimiento de agua' para realizar labores en relación con la futura "remunicipalización" de este servicio, ahora en régimen de concesión.

Tampoco se puede justificar por un incremento en las funciones burocráticas, ya que con datos del Instituto Nacional de Estadística la población del municipio ha bajado más del 3%, pasando de 2.885 habitantes en 2011 a 2793 a fin de 2015 y no existe ningún plan urbanístico que haga suponer que esta situación se va a modificar en el corto plazo, es evidente que no es imprescindible la plaza, y más parece que lo se pretende es crear un puesto de trabajo totalmente precario y sin cumplir los mínimos requisitos legales para su cobertura.

TERCERO.- En cuanto al segundo límite la referencia a "sectores, funciones y categorías profesionales prioritarios" a bote pronto no parece incluir las competencias del puesto de auxiliar administrativo, sino, por ejemplo, el de Secretario-Interventor con funciones de fe

pública y asesoramiento legal preceptivo, el control y la fiscalización interna de la gestión económico financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería, etc., etc. La norma parece más bien inclinarse por evitar privar a los vecinos de servicios esenciales y prioritarios.

CUARTO.- La base cuarta enumera los requisitos que según el art. 56 de la ley 7/2007. de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público deben poseer los aspirantes, entendemos que deben referirse al mismo numeral pero del RDL 5/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en vigor desde el 1 de noviembre de 2015, aplicable tanto al personal laboral como al funcionario que presten sus servicios en la Administración Local, según prescriben los arts. 3 y 7.

En realidad se ha transcrito el apartado 1 del art. 56 literalmente, sin tener en cuenta que el punto 3 establece en cuanto al cumplimiento de otros requisitos específicos que "guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar. En todo caso, habrán de establecerse de manera abstracta y general".

Este precepto no se ajusta con lo requerido en:

Acreditación de conocimientos de inglés, requeridos en la base quinta.

Base octava. De un máximo de 3 puntos en Formación académica: 1 punto por cada licenciatura en las carreras de Derecho, Económicas o Contabilidad y Finanzas. Y 2 más por haber cursado el posgrado de Derecho Local de Aragón de la Universidad de Zaragoza.

Únicamente se valoran en Formación adicional cursos con una duración mínima de veinte horas.

Es desproporcionado otorgar un máximo de 5 puntos en el

apartado de experiencia 0.05 puntos por cada mes trabajado en la categoría del puesto a desempeñar y 0.20 por haber realizado trabajos en los Grupos A1 o A2, Técnico o Secretario-Interventor.

El empate se dirime con "la formación oficial en el idioma inglés".

QUINTO.- Además de los méritos que se valoran en la Base Octava no se corresponden con el perfil de un puesto de auxiliar administrativo. Los puestos de auxiliar administrativo pueden ser cubiertos por personas que tengan el Graduado Escolar o Educación Secundaria Obligatoria. Sin embargo, el perfil que aquí se está definiendo corresponde a un titulado universitario, es decir, a un funcionario de los grupos AA1 o B de acuerdo con el EBEP. Por lo cual no procede valorar ninguno de los méritos al no corresponderse con las exigencias del puesto convocado, ya que si se convocaran las oposiciones no se exigiría ninguno de esos apartados ya que legalmente no podrían exigirse.

El diseño de la valoración de méritos parece estar destinado a persona o personas concretas ya que a ningún auxiliar administrativo que entrara por oposición en la administración municipal se le podrán exigir estos requisitos.

...

OCTAVO.- La Base Séptima establece que el Tribunal que ha de calificar los méritos, 'que estará constituido por un presidente, el secretario de la Corporación (con voz pero sin voto) y los vocales que sean designados por el presidente, entre los cuales se encontrará el representante de los trabajadores (con voz pero sin voto), de conformidad con el art. 60 del EBEP, que textualmente dice:

Art. 60. Órganos de selección.

1. Los órganos de selección serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, y se tenderá, asimismo, a la paridad entre mujer y hombre.

2. El personal de elección o designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual no podrán formar parte de los órganos de selección.

3. La pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie.

Por lo tanto, el representante de los trabajadores podrá ser designado a título personal, pero no en representación de ningún sindicato. Asimismo, y teniendo en cuenta que el Estatuto es norma básica en materia de función pública, modifica el art. 247 de la Ley Aragonesa de Administración Local, en cuanto a que el Presidente del Tribunal no podrá ser el Presidente de la Corporación, ni alguien en quien delegue.

NOVENO.- En el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza de 21 de abril de 2011 se publicaron las denominadas Bases específicas para la constitución de Bolsas de empleo destinadas a la elección de personal laboral del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego para las categorías profesionales de limpiador/a, operario de servicios múltiples, operario de instalaciones municipales, auxiliar administrativo, administrativo, monitor de juventud, monitor deportivo y socorrista.

La Base Undécima establece la vigencia de las bolsas. "Las bolsas que se crean con la presente convocatoria tendrán una vigencia de tres años prorrogables, pero quedarán sustituidas por las nuevas bolsas que pudieran crearse en los supuestos de puestos de trabajo vacantes en la plantilla del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego".

Teniendo en cuenta que desde el año 2011 hasta la fecha no se ha realizado ninguna Oferta de Empleo Público, y por lo tanto ninguna convocatoria para cubrir ningún puesto de trabajo de los que forman la plantilla de personal, la Bolsa continúa plenamente vigente.

...

Por todo ello, y teniendo en cuenta que no se van a ver mermadas de ninguna manera la calidad con la que se vienen prestando actualmente los servicios, ni se dejará de prestar ninguno de ellos si esta plaza no se cubre, así como las condiciones que se han propuesto para su contratación y que no se determina ni razonable ni razonadamente el grado de esencialidad de los servicios que va a prestar la persona que ocupe la plaza, incumpliendo los requisitos del Art. 20.Dos de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 que pretende que las incorporaciones, al ser limitadas, se concentren sobre todo en los servicios que puedan considerarse los más importantes y trascendentes de entre los que se han de prestar.

SOLICITAMOS

La declaración de nulidad de las Bases y la convocatoria para la constitución de una bolsa de empleo para cubrir las posibles vacantes en los puestos siguientes auxiliar administrativo para cubrir de forma más ágil los periodos de vacaciones, bajas, permisos, licencias y otras necesidades circunstanciales del servicio", aprobadas por Resolución del Alcalde de Villamayor e 29 de febrero de 2016 y publicadas en el BO de la Provincia de Zaragoza de 9 de marzo de 2016, por ser manifiestamente injustas e ilegales.

OTROSÍ SOLICITAMOS: Que de conformidad con el art. 111 de

la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se declare la SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO, ya que causará perjuicios de difícil reparación."

FUNDAMENTOS DE DERECHO:

...

En base a estos fundamentos de Derecho emito el siguiente

INFORME:

En el recurso objeto del presente informe se plantean diversas cuestiones, que conviene analizar de forma individualizada:

Primera.- La prohibición de contratación de personal laboral temporal establecida por el art. 20 Dos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016.

El apartado Dos del artículo 20 de la LPGE dispone que "Durante el año 2016 no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales."

Se mantienen así las restricciones a la contratación de personal laboral temporal y al nombramiento de funcionarios interinos ya establecida en ejercicios anteriores, atribuyendo a esta un carácter rigurosamente excepcional y vinculándolo a necesidades urgentes e inaplazables.

Por tanto, en el caso de que se pretenda aplicar alguna de estas excepciones, se deberá acreditar en el expediente que se tramite la

conurrencia de los requisitos señalados de excepcionalidad de la contratación y la existencia de necesidades urgentes e inaplazables en los sectores, funciones y categorías profesionales consideradas prioritarias o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales, como determina el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 2, en su Sentencia 10072/2015 de 24 de abril de 2015.

Por lo que se refiere a cuáles son los sectores, funciones y/o categorías profesionales prioritarios, no existe en el ordenamiento jurídico ninguna regla o criterio que los determine.

Sin embargo, reciente jurisprudencia ha estimado que, ya que el concepto de prioridad, aplicado a la acción pública, es más un concepto político que jurídico, corresponde a cada gobierno, incluidos los locales, ordenar sus prioridades en el ámbito de sus respectivas competencias. Es decir, hay que reconocer a cada Administración un margen de apreciación que implica la determinación concreta de lo que son «necesidades urgentes e inaplazables» y el número y características del personal indispensable para atenderlas. Esa concreción debe realizarse, según parte de la doctrina, por las autoridades y órganos competentes de cada Administración en función de las circunstancias concurrentes en cada caso, ya sea en razón a los efectos que podría tener sobre la población de referencia la reducción de ciertas prestaciones o la minoración de los estándares de los servicios, ya sea en función de sus disponibilidades económicas o inclusive de otras variantes objetivas.

Pese a lo dicho sí que podemos encontrar en la legislación de aplicación a las entidades locales algunas funciones que deben considerarse prioritarias, aunque no son las únicas, como la de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal

preceptivo, el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

Tampoco existe una definición legal de "servicio esencial", sino que cada Administración es la que deberá determinar cuáles de los servicios que presta son esenciales, entendiendo que estarían incluidos aquellos servicios contemplados en el art. 26 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, aunque no necesariamente estos servicios deben ser los únicos. Así, el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 185/1995, de 14 de diciembre, nos da una pista de lo que puede considerarse como servicio esencial: "el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho, con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de su vida privada o social. La determinación de cuándo concurren estas circunstancias deberá atender a las características de cada caso concreto."

Parte de la doctrina incluye dentro de los servicios esenciales en el ámbito municipal, sin ánimo de exhaustividad, todos aquellos servicios que son absolutamente necesarios para el bienestar de los vecinos y los que permiten asegurar el funcionamiento regular de la propia Entidad Local y de sus órganos de gobierno.

En definitiva, la interpretación correcta del art. 20, apartado Dos de la LPGE no faculta a las Administraciones Públicas para nombrar personal interino o temporal hasta cubrir necesariamente todas las

vacantes de plantilla que existan o que se produzcan durante el ejercicio y tengan la correspondiente cobertura presupuestaria. Sí les habilita, por el contrario y en opinión de parte de la doctrina, para contratar el personal que precisen con el fin de ejercer sus funciones y competencias en términos o con estándares razonables y aceptables en atención a los recursos disponibles, de manera que puedan satisfacerse básicamente las demandas de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos.

En cuanto al procedimiento, deberá seguirse la tramitación ordinaria para la selección del personal de la Administración Local, si bien deberá ir precedida de los trámites administrativos necesarios para la declaración de los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales, así como al informe correspondiente sobre la existencia de un caso excepcional y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables.

Para justificar contrataciones temporales en base a este precepto (art. 20 Dos LPGE 16), se requerirá la previa adopción de acuerdo municipal mediante el que se determine si la contratación que se pretende se considera prioritaria o afectan al funcionamiento de un servicio público esencial; así como la necesidad de exigir al departamento que solicita el empleo temporal una clara justificación de la necesidad urgente e inaplazable, de modo que no se generen posibles contrataciones temporales que infrinjan lo dispuesto en esta normativa.

El apartado cuatro del art. 20 citado de la LPGE, establece que la contratación de personal laboral temporal y el nombramiento de funcionarios interinos y de personal estatutario temporal, requerirá la previa autorización del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; sin embargo, según parte de la doctrina podemos entender

que dicha autorización no sería de aplicación a la Administración Local, pues como señala el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 2, Sentencia 10143/2015 de 21 de septiembre de 2015, "No obstante ello, ha de hacerse notar que no todo el contenido de dicho artículo tiene carácter básico; así el párrafo 2º del artículo 3.3.- invocado por el Abogado del Estado en su escrito de oposición- que prevé la necesaria autorización el ministerio de Hacienda y AAPP para la contratación de personal laboral temporal en casos excepcionales no es de aplicación ad extra del Sector Público estatal".

Segunda.- La ilegalidad de los criterios que se valoran como méritos en el concurso planteado por no corresponderse con lo establecido a su vez por el art. 56.3 del Texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

El art. 56.3 del RD. Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público establece que: "Podrá exigirse el cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar. En todo caso, habrán de establecerse de manera abstracta y general".

Aquí hay que poner de relieve que es común la valoración de méritos en forma de cualificación especial, siempre que guarde relación objetiva pero también proporcionada con las tareas a desempeñar. En este sentido, conocimientos idiomáticos o de otras especialidades o determinados máster no computarían en la formación de una bolsa de empleo para una brigada de obras. Pero sí, determinadas FP cualificadas en caso de duda o ingenierías técnicas incluso agrícolas. Allí hay un claro margen de discrecionalidad, que debe estar siempre

motivada. Precisamente ahí está la cuestión, en que puede y debe mediar interdicción de la arbitrariedad de conformidad con el art. 9.3 de la Constitución.

Según el TC, el mérito y la capacidad desequilibran la igualdad en todo caso si se meritan preferencias tales como situaciones de desempleo, empadronamiento o cargas familiares. Debe ponerse el acento en el cumplimiento exclusivo de los principios de mérito y capacidad (STC 193/1997). Y estos principios hay que ponerlos necesariamente en relación con cada cargo o puesto.

Relación con la función que debe ser objetiva solamente en el sentido de que no se ponga en relación a personas determinadas-relación subjetiva-. Y que las referencias de los mismos sean abstractas y generalizadas (STC 215/1991). Por lo demás, existe libertad de configuración de los méritos (STC 50/1986) siempre que los requisitos puedan justificarse "objetiva y razonablemente" (STC 47/1990).

Otra cosa son los criterios de valoración que se adopten de los méritos y su primacía, impidiendo el TC la valoración desproporcionada de unas fases respecto de otras (STC 67/1989) como en el caso de la excesiva valoración de los servicios prestados en otras administraciones o en el sector privado, docentes, preponderando la propia.

En cuanto al conocimiento de la lengua inglesa, no se trata del dominio de una lengua oficial o cooficial. Haciendo salvedad en el último caso de jurisprudencia que entiende que su exigencia no es inconstitucional en modo estricto.

Así, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y dentro de sus límites, existe discrecionalidad en la fijación de los méritos objetivos proporcionales con las tareas a desempeñar. La misma está

relacionada en las sentencias aquí suministradas.

Respecto de qué se entiende por proporcionalidad, no puede haber según la STC 67/1989 excesiva valoración de servicios prestados o discriminación de servicios prestado en otras administraciones o en el sector privado, docentes, preponderando la propia.

Respecto de relación objetiva, mediaría una amplia discrecionalidad y potestad autoorganizatoria en incluir como mérito titulaciones superiores relacionadas con la administración general donde prestarán sus servicios los auxiliares- titulados o diplomados en Derecho, empresariales, exactas por el cálculo...-. Más titulación relacionada es mayor mérito y capacidad. Pero respecto de la valoración de conocimientos en lengua inglesa solamente puede tener relación objetiva, en opinión de quien suscribe el presente informe, si se tratara de una auxiliar que preste sus servicios en una oficina de turismo.

Así pues, no parece que los méritos valorados en la base octava que guarden relación subjetiva, por ser comunes y generales, con candidato concreto alguno.

...

Cuarta.- Vigencia de la bolsa de empleo publicada en el BOPZ con fecha de 21 de abril de 2011.

Las bolsas de empleo tienen como finalidad el cubrir necesidades de personal del Ayuntamiento con carácter temporal.

Dicha cobertura puede ser tanto mediante funcionario interino como mediante personal laboral temporal.

Los funcionarios interinos podrán ser nombrados en los supuestos

previstos en el art. 10 del TREBEP (existencia de plazas vacantes o sustitución transitoria de los titulares, entre otros), por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia. Y el personal laboral temporal se recoge en el art. 11 del TREBEP, sin señalar expresamente los supuestos específicos que podría comprender, por lo que debemos remitirnos a la propia naturaleza jurídica de la relación.

Tanto en el supuesto de cobertura de bolsas de empleo con funcionario interino, como con personal laboral temporal, para determinar la vigencia de las mismas, debemos diferenciar según se cree como consecuencia de un proceso selectivo para la selección de personal funcionario de carrera o personal laboral fijo, o se cree de modo expreso para la selección de personal funcionario interino o personal laboral temporal.

En el supuesto de que la creación de la bolsa de empleo proceda del resultado de un proceso selectivo de personal funcionario de carrera o personal laboral fijo (previa oferta de empleo público), la vigencia de la bolsa finalizará cuando se celebre un nuevo proceso selectivo, procedente de una nueva oferta de empleo público, y se apruebe nuevamente otra bolsa de interinos o laborales temporales, procedente de este último proceso selectivo.

Sin embargo, si la bolsa de empleo público se constituye de modo expreso, y la convocatoria únicamente tiene la finalidad de seleccionar a personal interino, entonces, la vigencia de dicha bolsa será la que se haya previsto en las correspondientes bases de la convocatoria.

En este sentido la base undécima de las bases para la constitución de bolsas de empleo para cubrir posibles vacantes para cubrir distintos puestos, entre otros el de auxiliar administrativo, publicadas en el BOPZ núm. 242 de 21/10/2011 establece lo siguiente: "Las bolsas que se crean con la presente convocatoria tendrán una

vigencia de tres años prorrogables, pero quedarán sustituidas por las nuevas bolsas que pudieran crearse en los supuestos de convocatoria de pruebas selectivas para la cobertura con carácter indefinido de puestos de trabajo vacantes en la plantilla del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego".

Pues bien, como se observa en las bases del año 2011 se establecía una duración de las mismas de tres años prorrogables, lo que no significa necesariamente que transcurridos los tres años de duración, las citadas bases se prorrogasen de manera automática. No es eso que lo se establece en la base undécima. Además, la creación de una bolsa de trabajo temporal no puede crear derechos para los en ella incluidos de forma indefinida. Es más, el Ayuntamiento mediante Decreto de Alcaldía número 58/2016, de fecha de 29 de febrero de 2016 procede a aprobar unas nuevas bases y una nueva convocatoria para la provisión de forma temporal de la plaza de auxiliar administrativo. Eso sí, no establece de modo expreso que sustituya a la convocatoria y bases anteriores, las del año 2011. Lo que hubiera sido deseable por razones de seguridad jurídica, pero no invalida la convocatoria efectuada.

...

Visto cuanto antecede se emiten las siguientes CONCLUSIONES:

V.- Por todo lo argumentado no procede la declaración de nulidad de las bases ni la convocatoria para la constitución de una bolsa de empleo para cubrir "las posibles vacantes en los puestos siguientes: auxiliar administrativo para cubrir de forma más ágil los periodos de vacaciones, bajas, permisos licencias y otras necesidades circunstanciales del servicio", aprobadas por Resolución de 29 de febrero de 2016 y publicadas en el BOPZ de 9 de marzo de 2016. Ahora bien, será preciso que la corporación declare qué servicios

considera esenciales o los sectores, funciones y/o categorías profesionales prioritarios a los efectos de lo previsto en el apdo Dos del art. 20 de la LPGE para 2016 y ya explicado en el presente informe.

Por los mismos motivos por los que no procede la declaración de nulidad de las bases y la convocatoria citadas tampoco cabe la declaración de la suspensión de la eficacia del acto impugnado.

Este es mi informe, que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho."

Visto lo establecido en los artículos 116 y 117 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esta Alcaldía RESUELVE:

PRIMERO.- Desestimar íntegramente las pretensiones formuladas por A en base a los fundamentos jurídicos expuestos en el informe de secretaría de fecha de 16 de mayo de 2016 transcrito.

..."

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- El Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza, de 9 de marzo de 2016, publicó la Resolución de Alcaldía del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego de 29 de febrero de 2016 por la que se aprobaron las bases y la convocatoria para la constitución de una bolsa de empleo para cubrir las posibles vacantes en puestos de auxiliar administrativo.

La queja que ha dado lugar a la presente resolución alude a una serie de aspectos de dicha convocatoria que se considera que podrían no resultar conforme a derecho, por lo que en su momento se interpuso recurso de alzada, tal y como se indica en los antecedentes. Al respecto, procede entrar a analizar las diferentes cuestiones planteadas en el recurso, cara a pronunciarnos sobre posibles aspectos de la convocatoria que cabría corregir en el futuro para garantizar la adecuación a derecho y la protección del interés general y el bien común.

Segunda.- En primer lugar, se alude a las limitaciones establecidas por el artículo 20 Dos de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, para la contratación de personal temporal. Señala dicho precepto que *“durante el año 2016 no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales”*.

Entendía el ciudadano que se ha dirigido a esta Institución que la cobertura temporal de puestos en el Consistorio de Villamayor, objetivo para el que se aprobó la convocatoria para la elaboración de una bolsa de empleo temporal, no acredita dichos condicionantes, lo que podría implicar una vulneración de lo establecido en la Ley de presupuestos.

Al respecto, alega la Administración en su informe que en el supuesto de que se quiera aplicar alguna de las excepciones para efectuar contrataciones temporales, se deberá acreditar la concurrencia de sendos requisitos: la excepcionalidad de la contratación, y la existencia de necesidades urgentes e inaplazables en los sectores, funciones y categorías profesionales consideradas prioritarias o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales; requisitos que se considera han sido justificados.

Por un lado, debemos partir de que el acto administrativo cuestionado es la publicación de convocatoria para la elaboración de una bolsa de empleo para la posterior cobertura temporal de puestos vacantes en el Ayuntamiento de Villamayor de Gállego. Esto es, no nos encontramos ante una contratación propiamente, sino ante el paso previo para la selección de aspirantes que en condiciones de igualdad acrediten mayor mérito y capacidad. Por consiguiente, a juicio de esta Institución las limitaciones establecidas en la Ley de Presupuestos para el año 2016 no implican necesariamente la no adecuación a derecho de la convocatoria examinada, ya que en puridad ésta no implica contratación de personal temporal, nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos. La inclusión en bolsa no supone ni nombramiento ni cobertura de vacante.

Por otro lado, y tal y como indica el Ayuntamiento, entendemos que

la determinación de la existencia de necesidades urgentes e inaplazables en sectores, funciones y categorías profesionales consideradas prioritarias o que afecten al funcionamiento de servicios públicos esenciales es una cuestión que entra dentro del ámbito de las potestades discrecionales de la Administración en ejercicio de su facultad de auto-organización. Se trata de una decisión de carácter técnico y político, no enjuiciable desde criterios de estricta legalidad.

En cualquier caso, entendemos igualmente que será en el momento de efectuar las correspondientes contrataciones temporales, acudiendo a la bolsa de empleo elaborada, cuando habrán de acreditarse la concurrencia de las circunstancias que habilitan la excepción a la prohibición de efectuar nombramientos establecida en el artículo 20 Dos de la Ley 48/2015. Por consiguiente, debemos recordar al Ayuntamiento que debe proceder en tal sentido en el futuro, garantizando así el respeto a la normativa aplicable.

Tercera.- En segundo lugar, el ciudadano que se ha dirigido a esta Institución cuestionaba los requisitos para poder acceder a la bolsa y los méritos para baremar a los aspirantes, al entender que podrían resultar contrarios a los principios que deben regir el acceso al empleo público.

Dispone la Base Cuarta de la convocatoria que *“para poder participar en los procesos selectivos será necesario reunir los siguientes requisitos a la fecha de terminación del plazo para la presentación de instancias:*

Tener la nacionalidad española...

Poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas.

Tener cumplidos dieciséis años y no exceder, en su caso, de la edad

máxima de jubilación forzosa.

No haber sido separado mediante expediente disciplinario del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas...

Poseer la titulación exigida; en este caso concreto, el Graduado Escolar.”

A su vez, la Base Octava desarrolla el procedimiento de selección de los aspirantes que pasan a integrar la bolsa, previendo que constará de una única fase de concurso por medio de la valoración de un baremo. Señala el mismo artículo que *“los aspirantes podrán alcanzar una puntuación máxima de 15 puntos”*, mediante la evaluación de los siguientes méritos:

“a) Formación académica (Hasta 3 puntos):

-Poseer el título de graduado/licenciado en las carreras de Derecho Económicas o Contabilidad y Finanzas se valorará con 1 punto por cada título.

-Por haber cursado el posgrado de Derecho Local de Aragón de la Universidad de Zaragoza se otorgará 2 puntos.

b) Formación adicional (hasta 7 puntos):

La realización de cursos de formación de duración mínima de veinte horas se valorará a razón de 0,02 puntos por cada hora de formación.

Los cursos deberán estar relacionados con la Administración local o directamente relacionados con el área de trabajo y deberán ser cursos o seminarios impartidos por Administraciones públicas, organismos sindicales, asociaciones empresariales, colegios profesionales o centros de formación homologados para tal fin.

...

c) Experiencia (Hasta 5 puntos):

-Trabajo desarrollado como auxiliar administrativo en la Administración Local, a razón de 0,05 puntos por cada mes completo.

-Trabajo desarrollado como administrativo en la Administración Local, a razón de 0,10 puntos por cada mes completo.

-Trabajo desarrollado como técnico (grupo A1 o A2) o secretario-interventor, interventor o secretario de entrada en la Administración local, a razón de 0,20 puntos por cada mes completo.

Para el cómputo del tiempo se sumarán todos los días de trabajo efectivo (según vida laboral o certificado) y se dividirán entre 30.”

Por último, se prevé que “en caso de empate en la fase de concurso, se valorará la formación oficial en el idioma inglés. Si continúa el empate se resolverá por orden alfabético del primer apellido”.

El Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo Texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, regula en el artículo 55 el acceso al empleo público señalando que *“las Administraciones Públicas, entidades y organismos a que se refiere el artículo 2 del presente Estatuto seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales antes expresados (igualdad, mérito, capacidad y publicidad), así como los establecidos a continuación:*

a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases.

b) Transparencia.

c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.

d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.

e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.

f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.”

A su vez, el artículo 61 desarrolla los sistemas selectivos para acceso al empleo público, señalando que los procedimientos “cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas”. Asimismo, indica que *“los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo”*.

Cuarta.- En el supuesto analizado, la Resolución de Alcaldía del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego de 29 de febrero de 2016 establecía las bases y convocatoria para la constitución de una bolsa de empleo para cubrir vacantes en los puestos de auxiliar administrativo. Como requisito para participar en el proceso se establecía estar en posesión del título de Graduado escolar.

El artículo 76 del EBEP clasifica los cuerpos y escalas del personal funcionario de carrera de acuerdo con la titulación exigida para acceso a los mismos en grupo A, grupo B y Grupo C, dividido a su vez en dos Subgrupos:

C1: que exige Título de Bachiller o Técnico.

C2: que requiere Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

Por consiguiente, las plazas a cubrir a través de la bolsa de empleo pertenecen al grupo C2. A su vez, la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo Texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, -aplicable a las entidades locales aragonesas-, dispone en el artículo 16 que los Cuerpos de funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma son, entre otros, los siguientes:

“ ...

En el Grupo D, el Cuerpo Auxiliar, cuyos funcionarios desempeñan las tareas de carácter auxiliar y análogas, debiendo estar en posesión del título de Graduado Escolar, Formación Profesional de Primer Grado o equivalente, requerido para ingresar en el Cuerpo.

Se integran en este Cuerpo las siguientes Escalas:

- Escala Auxiliar Administrativa.*
- Escala de Auxiliares Facultativos.*
- Escala de Guardas para la Conservación de la Naturaleza.*
- Escala Auxiliar Sanitaria y de Salud Mental.”*

Las plazas a cubrir a través de la bolsa de empleo convocada corresponden por consiguiente al Cuerpo Auxiliar, cuyos funcionarios desempeñan las tareas de carácter auxiliar y análogas, debiendo estar en

posesión del título de Graduado Escolar, Formación Profesional de Primer Grado o equivalente.

No obstante, entre los méritos que la convocatoria establece en el baremo para valorar a los aspirantes se establecen los siguientes:

a) Dentro del apartado de formación académica, poseer el título de graduado/licenciado en las carreras de Derecho Económicas o Contabilidad y Finanzas. Igualmente, se otorgarán dos puntos por haber cursado el posgrado de Derecho Local de Aragón de la Universidad de Zaragoza.

b) Dentro del apartado de experiencia, se computará haber trabajado como técnico (grupo A1 o A2) o secretario-interventor, interventor o secretario de entrada en la Administración local, a razón de 0,20 puntos por cada mes completo.

Tal y como hemos señalado, el Estatuto Básico del Empleado Público indica expresamente que los procedimientos selectivos para acceso al empleo público deben garantizar el principio de adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar. Igualmente, se establece que los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes, sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo.

Entendemos que dichos principios pueden haberse visto vulnerados

en la convocatoria de bolsa de empleo publicada por resolución de 29 de febrero de 2016. Por un lado, a juicio de esta Institución ni los títulos de graduado/licenciado en las carreras de Derecho Económicas o Contabilidad y Finanzas, ni el postgrado en Derecho local, ni la baremación de funciones como técnico (grupo A1 o A2) o secretario-interventor, interventor o secretario de entrada en la Administración local, se adecuan a las funciones a desarrollar por un empleado público del Cuerpo de Auxiliares Administrativos. Entendemos que con dicho baremo no sólo se puede ver afectado negativamente el principio citado, expresamente consignado en el EBEP, sino que se impide el acceso al empleo público en condiciones de igualdad.

Por otro lado, la puntuación otorgada a dichos méritos, -por ejemplo, los 2 puntos reconocidos al título de postgrado en derecho Local, de un total de 15 puntos, o el punto asignado a cada grado/licenciatura-, pueden suponer una puntuación desproporcionada para dichos apartados, que puede determinar el resultado del proceso selectivo.

Por consiguiente, consideramos que el baremo establecido en el procedimiento puede vulnerar los principios establecidos en el Estatuto Básico del Empleado Público.

Quinta.- En tercer lugar, el recurso interpuesto hace referencia a la composición del órgano de selección, al entender que no se ajusta al EBEP.

Señala la Base séptima de la convocatoria lo siguiente:

“El tribunal calificador estará constituido por un presidente, el secretario de la Corporación (con voz pero sin voto) y los vocales que sean

designados por el presidente, entre los cuales se encontrará el representante de los trabajadores (con voz pero sin voto).

El tribunal se constituirá de conformidad con el artículo 60 del Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

La abstención y recusación de los miembros del tribunal será de conformidad con los artículos 28 y 29 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Todos los miembros del tribunal deberán tener el mismo nivel de titulación o superior al requerido en la presente convocatoria. El tribunal no podrá constituirse ni actuar sin la asistencia de más de la mitad de sus miembros, siendo imprescindible en todo caso la presencia del presidente y del secretario.

Los miembros del tribunal observarán la confidencialidad y el sigilo profesional en todo lo referente a las cuestiones tratadas en las reuniones, no pudiendo utilizar fuera de las mismas la información que posean en su calidad de miembros del tribunal. Junto con los titulares del tribunal se nombrarán suplentes.”

El artículo 60 del EBEP establece lo siguiente:

“1. Los órganos de selección serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, y se tenderá, asimismo, a la paridad entre mujer y hombre.

2. El personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual no podrán formar parte de los órganos de selección.

3. La pertenencia a los órganos de selección será siempre a título

individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie.”

Entendemos que el tribunal calificador previsto en la base séptima de la convocatoria no se ajusta al tenor literal del Estatuto Básico del Empleado Público. Por consiguiente, consideramos necesario sugerir que se modifique, evitando la presencia de vocales que actúen en representación de ninguna entidad.

Sexta.- Por último, el ciudadano en su queja aludía a la existencia de una convocatoria para la creación de bolsa de empleo para la cobertura de vacantes de Auxiliar Administrativo publicada en el año 2012; bolsa que no se llegó a constituir formalmente, por lo que planteaba que se recurriese a la misma para la provisión de puestos vacantes.

Informa la Administración a este respecto que *“la base undécima de las bases para la constitución de bolsas de empleo para cubrir posibles vacantes para cubrir distintos puestos, entre otros el de auxiliar administrativo, publicadas en el BOPZ núm. 242 de 21/10/2011 establece lo siguiente: “Las bolsas que se crean con la presente convocatoria tendrán una vigencia de tres años prorrogables, pero quedarán sustituidas por las nuevas bolsas que pudieran crearse en los supuestos de convocatoria de pruebas selectivas para la cobertura con carácter indefinido de puestos de trabajo vacantes en la plantilla del Ayuntamiento de Villamayor de Gállego.”* Tal y como se sigue señalando, *“en las bases del año 2011 se establecía una duración de las mismas de tres años prorrogables, lo que no significa necesariamente que transcurridos los tres años de duración, las citadas bases se prorrogasen de manera automática”*. Entendemos por tanto que dicha bolsa ha caducado, por lo que no se aprecia irregularidad en este

aspecto.

Séptima.- Tal y como ha señalado esta Institución en reiteradas ocasiones, (así, en sugerencia de 3 de marzo de 2016, tramitada con número de expediente 1086/2015-4, de 15 de octubre de 2015, con número de expediente 1401/2015-4; o de 18 de febrero de 2011, con número de expediente 194/2011-4), no podemos pronunciarnos acerca de la validez o no, total o parcial, del proceso de selección objeto de queja, toda vez que, al no haber sido parte en el expediente todas las personas afectadas por el mismo, cualquier decisión podría producir indefensión en aquellos candidatos que tienen interés legítimo en el asunto y no han sido oídos. Tales valoraciones deben efectuarse en el curso del procedimiento administrativo o jurisdiccional que al efecto pudiera tramitarse, dando la oportunidad a todos los afectados de hacer alegaciones, presentar pruebas y defenderse.

En la presente resolución únicamente podemos examinar la posible concurrencia de las deficiencias apreciadas a los efectos de que, tras oír a todos los interesados, puedan ser valoradas en esas instancias administrativas o judiciales. También se pretende, con la experiencia adquirida en este caso, recomendar pautas que mejoren los procesos de provisión de plazas futuros.

Así, debemos sugerir a ese Ayuntamiento que en los procedimientos que convoque para la elaboración de listas de espera para la provisión de puestos vacantes con carácter temporal, respete la normativa aplicable, garantizando la adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar y ajustando la composición del órgano de selección al artículo 60 del EBEP.

III.- Resolución

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente,

SUGERENCIA

El Ayuntamiento de Villamayor de Gállego debe respetar la normativa aplicable a los procedimientos que convoque para la elaboración de listas de espera para la provisión de puestos vacantes con carácter temporal, garantizando la adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar y ajustando la composición del órgano de selección al artículo 60 del EBEP.