

JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1 CEUTA

SENTENCIA: 00024/2018

UNIDAD PROCESAL DE APOYO DIRECTO

Modelo: N11600
CALLE FERNANDEZ N° 2.INFORMACIÓN: 856907822

Equipo/usuario: RVA

N.I.G: 51001 45 3 2015 0001038
Procedimiento: PA PROCEDIMIENTO ABREVIADO 0000507 /2015 /
Sobre: ADMINISTRACION LOCAL
De D/Dª: MINISTERIO FISCAL, UGT UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES
Abogado: , RAMON JESUS LLADO GRANADO
Procurador D./Dª: ,
Contra D./Dª CIUDAD AUTONOMA DE CEUTA
Abogado: LETRADO DE LA COMUNIDAD
Procurador D./Dª

SENTENCIA

En Ceuta, a 11 de enero de dos mil dieciocho.

Dº IGNACIO DE LA PRIETA GOBANTES, Juez del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Ceuta, habiendo visto el presente recurso contencioso-administrativo número 507/15, sustanciado por el Procedimiento Abreviado, interpuesto por FEDERACION DE SERVICIOS PUBLICOS, representada y asistida por el Letrado Dº RAMON LLADO GRANADO, contra la Ciudad Autónoma de Ceuta, representada y asistida por el Letrado de la Ciudad, ha dictado la presente resolución en base a los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Que la meritada representación de la parte actora interpuso recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta, de fecha 17

de julio de 2.015, por el que se rechazan las alegaciones formuladas por la recurrente contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 24 de junio y corrección de errores de 30 de junio de 2.015, y se aprueban definitivamente los puestos de carácter eventual relacionados en tal Acuerdo.

SEGUNDO.- Admitida a trámite la demanda, se incoó el correspondiente procedimiento, y sin señalar vista, al no haberse solicitado, se dio traslado de la demanda a la administración demandada para su contestación, lo que verificó, quedando los autos conclusos para Sentencia.

TERCERO.- Con suspensión del plazo para dictar Sentencia, se acordó, al amparo de lo dispuesto en el art. 33.2 LJCA, sin prejuzgar el fallo definitivo, dar traslado a las partes a fin de que alegaren lo que a su derecho conviniera sobre la posible existencia de un motivo en el que fundar el recurso basado en la falta de motivación en la creación de los puestos de trabajo eventuales, quedando los autos conclusos para Sentencia.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO.- Los motivos esgrimidos por la parte recurrente para impugnar la resolución combatida son, por un lado, que la Ciudad Autónoma no puede saltarse el límite de 25 puestos de personal eventual permitido por el art. 104 bis f) de la Ley 7/85; y, por otro, que varios de los puestos de personal eventual creados no conlleva el desempeño de las funciones reservadas al personal eventual

La administración se opone a la demanda alegando, por un lado, que en esta materia la D.A. 4ª, apartado 1, de la Ley 27/13, excluye la aplicación de la Ley 7/85, y, por otro, que no se ha practicado prueba alguna tendente a acreditar que los puestos creados

no conlleven el desempeño de las funciones reservadas al personal eventual.

SEGUNDO.- Comenzando con el análisis de la facultad establecida en el art. 33.2 LJCA, la STC 278/2006, partiendo de la naturaleza del recurso contencioso-administrativo, aborda el distinto grado de vinculación del Juez contencioso-administrativo en orden a dar respuesta a las pretensiones deducidas por las partes, a los motivos de impugnación o a las argumentaciones jurídicas. Así, dicha Sentencia establece que en todo proceso contencioso-administrativo la demanda incorpora necesariamente una pretensión en relación con la actuación administrativa impugnada, y dicha pretensión ha de fundamentarse en concretos motivos aducidos en defensa de la ilegalidad de la actuación administrativa, pudiendo contraponer las partes demandadas, a su vez, motivos de oposición a las pretensiones; tales motivos de impugnación o de oposición han de hacerse patentes al órgano judicial mediante las necesarias argumentaciones jurídicas.

Las anteriores consideraciones cobran particular relevancia en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la cual es su propia norma reguladora la que ordena a los Tribunales de esta jurisdicción que fallen no sólo «dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes» sino dentro también «de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición» (art. 33.1 LJCA). Como se señala en la STC 100/2004, de 2 de junio, en el proceso contencioso-administrativo adquieren especial relevancia los motivos aducidos para basar la ilegalidad de la actuación administrativa (en el mismo sentido, las SSTC 146/2004, de 13 de septiembre; 95/2005, de 18 de abril; y 40/2006, de 13 de febrero,). Ahora bien, frente a la estricta vinculación del juzgador a las pretensiones de las partes, por el contrario, su vinculación es sólo relativa en relación con los motivos de impugnación u oposición, pues el órgano judicial dispone de la facultad de introducir en el debate

procesal motivos no apreciados por las partes, ya sea en el trámite de la vista o conclusiones (art. 65.2 LJCA) o en el momento de dictar sentencia (art. 33.2 LJCA). Cuanto antecede no comporta que el Juez esté constreñido por las alegaciones y razonamientos jurídicos de las partes. A salvo las particularidades de las normas sancionadoras, el principio procesal plasmado en los aforismos iura novit curia y da mihi "factum", dabo tibi ius, permite al Juez fundar el fallo en los preceptos legales o normas jurídicas que sean de pertinente aplicación al caso, aunque no hayan sido invocadas por los litigantes, pudiendo así recurrir a argumentaciones jurídicas propias distintas de las empleadas por las partes, si conducen a aceptar o rechazar las pretensiones deducidas o los motivos planteados por las mismas. Por tanto, es posible que la argumentación jurídica del juzgador no coincida con la empleada por las partes litigantes, pero siempre es obligado que dicha argumentación jurídica vaya referida a los motivos de impugnación del acto, o de defensa de su legalidad, que planteen las partes, quedando prohibida la introducción de nuevos motivos, de forma que dicha introducción, cuando se considere relevante para el Fallo, exige el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 33.2 de la LJCA.

En esta misma línea la STS de 30 de septiembre de 2.009, a propósito de la congruencia en el ámbito del recurso contencioso administrativo, advierte que" (...) tiene una mayor exigencia y relevancia que en el proceso ordinario, toda vez que la misma ha de apreciarse no solamente en relación con las pretensiones suscitadas por las partes sino en consideración también a las cuestiones básicas sometidas a consideración del Tribunal de instancia por cuanto que, conforme al artículo 33 de la Ley de la Jurisdicción, éste ha de resolver no solamente acerca de dichas pretensiones, sino también tomando en consideración los motivos que fundamenten el recurso y la oposición, de tal manera que el Juez o Tribunal, si al dictar sentencia, estimare que la cuestión sometida a su conocimiento pudiera no haber

sido apreciada debidamente por las partes por existir en apariencia otros motivos susceptible de fundar el recurso a la oposición, los someterá a aquéllas mediante providencia en que, advirtiendo que no prejuzga el fallo definitivo, los expondrá y concederá a los interesados un plazo común de diez días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas, con suspensión del plazo para pronunciar el fallo". En parecidos términos se pronuncian las SSTs de 28 de noviembre de 2.013 y 2 de octubre de 2.015, entre otras muchas.

Por lo tanto, a la vista de la jurisprudencia anteriormente citada, no puede sino considerarse plenamente admisible haber acudido al art. 33.2 LJCA para introducir en el debate entre las partes un nuevo motivo de impugnación, basado en la falta de motivación en la creación de las plazas eventuales impugnadas, que no había sido planteado por la parte recurrente.

TERCERO:- Entrando ya en el fondo de la cuestión planteada, como se desprende de las, entre otras, SSTs de 12 de diciembre de 1.997, 17 de marzo de 2.005 o 2 de septiembre de 2.004, el tipo de puestos eventuales debe tener como contenido la realización de funciones de confianza y asesoramiento o de carácter directivo y, además, es preciso que no se les asignen tareas identificables como permanentes dentro de la organización administrativa correspondiente. La naturaleza de la relación jurídica del funcionario eventual no es equiparable a la del funcionario público de carrera ya que no es inamovible, ni goza de imparcialidad ni puede ser nombrado para desempeñar tareas que tengan el carácter de permanentes de colaboración profesional o típicas actividades administrativas. Los puestos reservados a personal eventual son excepcionales.

Siguen señalando las citadas Sentencias que esta caracterización excepcional de esta clase de puestos, y la necesaria garantía de la protección de las llamadas "funciones normales de la Administración Pública" reclama de la Administración una motivación

completa y exhaustiva que permita evidenciar sin lugar a dudas que no se está introduciendo en la estructura administrativa a personas que, sin pasar por el más mínimo control de mérito y capacidad, acaban ejerciendo funciones para las que se reclama la debida preparación que atribuye la superación de las debidas pruebas selectivas y que adorna, por definición, a un funcionario de carrera. Pues de no ser así, no sólo se corre el peligro de que las funciones administrativas se desempeñen por personas carentes de la debida preparación, sino que, además, se estaría vulnerando el principio de igualdad en el acceso a los cargos y funciones públicas (art. 23.2 CE) no sólo porque accederían personas sin pasar por las debidas pruebas, que, sin embargo, sí se exigen a otras, sino porque a estas otras, que habrían demostrado su mérito y capacidad para desempeñarlas, se les impediría el acceso.

En la misma línea, la STSJ de Madrid de 8 de mayo de 2.013, resumiendo la doctrina del TS que resulta de las SSTS de 17 de marzo de 2005, 9 de febrero y 2 de Septiembre de 2004, señala que de tanto la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, art. 8, 9 y 12, como de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, art.104 y 104 Bis, se extrae el carácter excepcional del nombramiento de personal eventual, que no pueden ser identificados con funciones de confianza y asesoramiento los cometidos que encarnan tareas de carácter permanente dentro de la organización administrativa local, concluyendo que deben quedar vedadas a ese personal eventual las actuaciones de colaboración profesional que se proyecten en las funciones normales de la Administración Publica, y tiene en cuenta la doctrina emanada de las Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 2012 que recoge lo dicho en las de 22 de junio y 22 de noviembre de 2011, pero matizada por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Castilla la Mancha de 3 de diciembre de 2013, que viene a fundamentar constitucionalmente la exigencia de una motivación completa y exhaustiva de esta clase de puestos, que

permita evidenciar que no se está introduciendo en la estructura administrativa a personas que, sin pasar por el más mínimo control de mérito y capacidad, acaban ejerciendo funciones para las que se reclama la debida preparación, pero permite que ese análisis pueda realizarse, caso por caso, en función de la propia naturaleza de las funciones a realizar.

En el mismo sentido, la STSJ de Canarias (Sta. Cruz) de 20 de diciembre de 2.013 dispone que lo relevante del personal eventual es que se trata de un personal que no permanece en la Función Pública cuando cesa en sus puestos ni hace carrera administrativa. Responde a un modelo público de empleo, con resonancias anglosajonas. Se trata de un personal con unos conocimientos muy específicos que atiende necesidades "no permanentes" de la organización administrativa, y brinda un asesoramiento especial a los órganos decisorios. A nuestro juicio, la cualidad de "no permanente" a la que se refiere el Estatuto Básico del Empleado Público no se refiere solo al nombramiento, sino también a la necesidad del asesoramiento especial y de las funciones que debe ejercer el personal eventual. Precisamente por eso se le denomina personal eventual, porque no pasa a integrarse en ninguno de los cuerpos o escalas de funcionarios permanentes. Si el asesoramiento sobre determinados temas fuera una necesidad permanente (por ejemplo, en materia de protocolo) debería crearse un puesto de funcionario para cubrir esas necesidades. Es precisamente este carácter "no permanente" o "eventual" de las necesidades de asesoramiento especial las que permiten justificar la existencia del personal dentro de los empleados públicos y encajarlo dentro del orden constitucional. Si los cargos políticos necesitan un asesoramiento especial, lo normal es que confíen en funcionarios públicos nombrados de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, que tienen garantizada su permanencia en el puesto y que ejercen su función de manera objetiva. Lo que les autoriza la ley es a que para la consecución de sus programas de gestión puedan

reforzar el asesoramiento que reciben en concretas áreas, y siempre que no pueda ser prestado por los cuerpos de funcionarios que atienden necesidades permanentes de la organización.

Las necesidades "no permanentes" de asesoramiento son, ciertamente, fijadas por los cargos políticos y dependerán de su programa de acción. Sin perjuicio de que deba reconocerse un amplio margen de libertad en la determinación de estas necesidades "no permanentes" de asesoramiento especial, esto no quiere decir que las decisiones no estén sujetas a límites y a ciertas formas. Se trata de que el cargo político pueda contar con un personal específico para reforzar en ciertos ámbitos su gestión. De esta forma no estará condicionado por la composición funcional consolidada, pero tampoco la alterará mientras no se acredite que se necesita reforzar de manera permanente.

De lo expuesto resulta que no podrán crearse puestos de personal eventual para realizar funciones que puedan ser encomendadas a los cuerpos de funcionarios existentes ni para cubrir las necesidades de un puesto de trabajo permanente. Y es por ello que es imprescindible que la creación de los puestos de trabajo de personal eventual venga respaldada por una exhaustiva motivación de las razones por las que se considera que las funciones a las que se les destina, que deberán especificarse, no pueden ser cubiertas por el personal existente; las razones por las que se necesita en determinadas materias un asesoramiento especial por personas externas a los cuerpos y escalas de funcionarios existentes y la justificación de que este asesoramiento no es una necesidad permanente que amerite la creación de una escala de funcionarios específicamente encargados de realizar dichas funciones.

Como se señala en la STSJ de Castilla-La Mancha de 29 de marzo de 2.012, la motivación en la creación de este tipo de puestos debe presentar unos caracteres de exhaustividad que permita conocer sin lugar a dudas que los mismos no suponen suplantación

de funciones propias, típicas y reservadas de los funcionarios de carrera. Si la motivación en la creación del puesto no es lo suficientemente clara en la expresión de las funciones concretas que el mismo está llamado a desempeñar, el control de tales extremos se hace inviable, razón por la cual lo que en principio puede ser una mera infracción de legalidad ordinaria (la falta o insuficiencia de motivación, art. 54 Ley 30/1992) adquiere rango de infracción constitucional al hacer inviable el control ya mencionado. Esta obligación de detalle también se refuerza si se observa cómo el art. 12 del Ley 7/2007, de 12 abril, del Estatuto Básico del Empleado Público menciona que estos puestos " solo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial", luego hay que detallar las funciones, se deben describir, es obligatorio calificarlas como de esa naturaleza y, por último, forzoso es atribuir solo esas funciones.

CUARTO.- Pues bien, trasladando la doctrina anteriormente expuesta al supuesto concreto aquí planteado, no puede considerarse que exista una motivación suficiente de la creación de los 23 nuevos puestos de personal eventual, ya que, sin perjuicio de que la descripción de las funciones del personal eventual creado que se contienen en la resolución de 17 de julio de 2.015 (ya que en la resolución de 24 de junio no se realiza la más mínima mención al respecto) no puede considerarse que cumpla con el umbral de motivación exigible toda vez que las funciones que se les atribuyen son del todo imprecisas y genéricas, careciendo de la expresividad exigible, sea como fuere, lo cierto es que, como se señala en la citada STSJ de Canarias de 20 de diciembre de 2.013, tampoco se motiva cuáles son los requisitos mínimos que deban reunir y que justifiquen las necesidades de asesoramiento especial, ni se da explicación alguna de porque el puesto no puede ser desempeñado por las escalas de funcionarios existentes, ni se motiva porqué es necesario crearlas (por su carácter "no permanente"), sin que pueda

obviarse que, en estos casos, como señala la citada STSJ de Castilla-La Mancha de 29 de marzo de 2.012, teniendo en cuenta la excepcionalidad de ese tipo de nombramientos, se exige una motivación extrema y rigurosa.

En consecuencia con lo expuesto, no puede sino concluirse que en la creación de los 23 puestos de trabajo eventuales, desde el momento en que su creación no aparece suficientemente motivada, no se han observado los principios a los que debe ajustarse el ejercicio de la potestad de autorganización de la Administración, habiéndose transgredido una de las notas típicas del estatuto constitucional de los empleados públicos, cualquiera que sea la naturaleza de su vínculo con la Administración, en cuanto al acceso a la función pública de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad y la garantía de la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, que están directamente conectadas con los postulados de objetividad y eficacia que inspiran la actuación administrativa.

Por todo lo cual, procede estimar el recurso y declarar la nulidad de la resolución recurrida en lo que se refiere a la creación de los 8 puestos de personal eventual para el apoyo y asesoramiento de los grupos políticos resultantes de la celebración de las elecciones y los 15 puestos de personal eventual de confianza o asesoramiento especial.

CUARTO.- Por lo que se refiere a las costas y según lo dispuesto en el artículo 139 de la L.J.C.A., existiendo dudas de derecho, no se hace expresa condena en costas.

Vistos los preceptos citados, los invocados por las partes y demás de pertinente aplicación al caso de autos,

F A L L O



Que estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por FEDERACION DE SERVICIOS PUBLICOS contra la resolución de la Ciudad Autónoma de Ceuta, descrita en el antecedente de hecho primero de esta resolución, se declara la nulidad de la misma en el sentido de tener por contrario a derecho la creación de los 8 puestos de personal eventual para el apoyo y asesoramiento de los grupos políticos resultantes de la celebración de las elecciones y los 15 puestos de personal eventual de confianza o asesoramiento especial. No se hace expresa imposición de costas.

Contra ésta Sentencia podrá interponerse ante éste Juzgado recurso de apelación en el plazo de quince días a contar desde su notificación, previa consignación de la cantidad de 50 euros en la cuenta de depósitos y consignaciones de este juzgado, sin la cual no se admitirá a trámite el recurso, de conformidad con lo dispuesto en la D.A. 15ª de la L.O.P.J.

Así por ésta mi Sentencia, de la que se expedirá testimonio para su unión a los autos, lo pronuncio, mando y firmo.