



Consejo Consultivo de Aragón



DICTAMEN N.º 37 / 2022

Sra. D.<sup>a</sup> Vega ESTELLA IZQUIERDO  
Presidenta, p.s.  
Sr. D. Jesús COLÁS TENAS  
Sr. D. Jesús Antonio GARCÍA HUICI  
Sr. D. José Manuel MARRACO ESPINÓS  
Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA  
Sra. D.<sup>a</sup> Elisa MOREU CARBONELL

La Comisión del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresa, en reunión celebrada el día 23 de febrero 2022 emitió el siguiente Dictamen.

La Comisión del Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por la Diputación Provincial de Huesca, a través de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón, relacionado con la revisión de oficio del Decreto nº 2022, de 27 de junio de 2018, relativo a la cobertura interina del puesto de Jefe de la Sección de Apoyo al Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento.

De los ANTECEDENTES resulta:

Primero.- Desde la Diputación Provincial de Huesca (DPH, en adelante), a través de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón, por escrito de fecha 4 de enero de 2022 (registrado de entrada en este Consejo Consultivo el 5 de enero de 2022), ha sido remitido el expediente relativo al procedimiento de revisión de oficio del Decreto nº 2022, de 27 de junio de 2018, del Presidente de la DPH, relativo a la cobertura interina del puesto de Jefe de la Sección de Apoyo al Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS, en lo sucesivo).

A continuación, en lo que sea de interés para la emisión de este dictamen, haremos una exposición cronológica de los hechos que se desprenden de los documentos que contiene el expediente remitido.

Segundo.- El primer documento que figura en el expediente remitido es el Decreto nº 0866, de 29 de marzo de 2010, del Presidente de la DPH, por el que se nombra a "X", funcionaria interina en la plaza de Técnico Medio del Sistema de Gestión Ambiental (puesto de trabajo nº 283) para la Sección de Desarrollo y Comarcalización, con efectos a partir del día 5 de abril de 2010, y hasta la provisión reglamentaria de la plaza o hasta que la corporación considere que ya no existen las razones de urgencia que motivaron su cobertura interina.

Tercero.- Tras tratar la cuestión en la Mesa General de Negociación celebrada el 26 de abril de 2018, el Pleno de la DPH, en sesión de 3 de mayo de 2018, acuerda modificar la relación de puestos de trabajo, incluyendo, entre otros aspectos, la creación de la «Sección de Apoyo al SPEIS (Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento), en la que se integrará un puesto de Jefe de Sección de Apoyo al SPEIS (RPT 350), A2, CD 26, CE 20.278,16€, 120 h Disp».

Cuarto.- Obra en el expediente el Decreto nº 2022, de fecha 27 de junio de 2018, con el siguiente contenido:

«Vistos:

Primero.- El Decreto núm. 866, de 29 de marzo de 2010 en el que se nombra a Dña. "X" funcionaria interina en el puesto de Técnico Medio del Sistema de Gestión Ambiental (RPT 283) desde el 5 de abril de 2010, hasta la provisión reglamentaria de la plaza o hasta que la Corporación considere que ya no existen las razones de urgencia que motivaron su cobertura interina.

Segundo.- El Acuerdo Plenario de 3 de mayo de 2018 en el que se procede, entre otros, a la creación del puesto de Jefe de Sección del SPEIS (...) (RPT 350).

Tercero.- El documento sobre existencia de crédito (...).

Considerando que la funcionaria interina, Dña. "X", es la persona que tiene encomendadas, actualmente, todas las tareas de colaboración en materia de protección civil y extinción de incendios.

Esta presidencia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 34 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y disposiciones concordantes,

RESUELVE

Modificar, con efectos del día 2 de julio, el Decreto núm. 866, de 29 de marzo de 2010, sobre de nombramiento de funcionaria interina de Dña. "X", en el sentido de que a partir de la indicada fecha, la Sra. "X" pasa a desempeñar los cometidos en el puesto de Jefe de Sección de Apoyo al SPEIS (RPT 350) y también con el carácter de funcionaria interina.»

Este decreto es notificado a la interesada, al Jefe de la Sección de promoción, Desarrollo y Medio Ambiente y a la Jefa de Negociado de Nóminas y Seguros Sociales. Asimismo es publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Huesca de fecha 20 de julio de 2018.

Quinto.- Mediante sendos escritos de fecha 10 de agosto de 2018, D. ..., Secretario General del Sindicato Profesional de Bomberos de Aragón (SPBA, en adelante), y D....,

Secretario de Organización del mismo sindicato, presentan recursos de reposición contra el Decreto nº 2022, de 27 de junio de 2018, del Presidente de la DPH.

Ambos recursos, de idéntico contenido, se fundamentan en diversos motivos, que podemos resumir de la siguiente forma:

- Ausencia de justificación de la urgencia y necesidad de cubrir el puesto por una funcionaria interina.
- Se debió cubrir el puesto mediante el sistema normal de provisión de puestos de trabajo, garantizando el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad.
- Omisión de la negociación con las organizaciones sindicales en el proceso de adjudicación del puesto.

Los recurrentes solicitan que se anule el decreto recurrido, se deje sin efecto la asignación de funciones a la funcionaria interina, y, previos los trámites oportunos, incluida la negociación con la representación sindical, se proceda a la aprobación de las bases y la convocatoria para la provisión del puesto, mediante el sistema de concurso.

Sexto.- El 2 de octubre de 2018, D.ª ..., actuando como Presidenta de la Unión Provincial de Huesca de la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF) presenta escrito de alegaciones en relación con los recursos de reposición planteados por SPBA, manifestando su apoyo a los mismos y señalando lo siguiente:

«Primera.- En Mesa General de Negociación de 26 de abril de 2018, se informó a los sindicatos con representación en la Diputación Provincial, de la creación de una plaza denominada Jefatura de Sección de Apoyo al SPEIS (RPT 350).

En la citada Mesa, se indicó que la plaza iba a ser cubierta de forma provisional por la Sra. "X", porque era la única persona con cometidos en extinción de incendios de la plantilla de la Corporación.

Los cometidos de esta plaza se nos presentaron como los definidos en el ANEXO I de la RPT: "(3) Jefatura de Sección: Puesto de mando cuya competencia comprende funciones de estudio, informe, asesoramiento, propuesta de carácter superior, y la directa realización de actividades para las que capacita un título universitario. Es responsable, dentro de las funciones que le estén encomendadas, de la decisión, dirección, ejecución y control del trabajo de las distintas unidades administrativas integradas en la Sección".

Segunda.- En vista de la información aportada, ya en ese primer momento se advirtió de que, en el caso de que efectivamente se llevase a cabo la provisión de ese puesto en esos términos, se estarían vulnerando todas las formas de provisión legalmente previstas.

Tercera.- En Mesa General de Negociación de 30 de mayo de 2018, se nos informa de la modificación del Complemento específico del puesto de trabajo de Técnico Medio de Medio Ambiente RPT 176 que pasa a ser de 19.610,50 euros al año, con el anterior aumento se pasa a remunerar a una técnico de la misma Sección que ocupaba la Sra. "X" (Promoción, Desarrollo y Medio Ambiente).

Cuarta.- En todo este proceso no ha habido negociación colectiva.

(...)

Octava.- Todo ello a nuestro juicio se trasluce en el modo de realizar el nombramiento, mediante la modificación del Decreto de nombramiento inicial (Decreto 866 de 29 de marzo de 2010) mediante otro Decreto (Decreto 2022/2018 de 27 de junio) en el que únicamente se alega que la indicada funcionaria es la que tiene encomendadas todas las funciones de protección civil y extinción de incendios.

En la RPT, el puesto de trabajo (176) Técnico Medio de Medio Ambiente tiene encomendadas las tareas de gestión de las agendas 21 y RETE 21, colabora con el Técnico Medio de gestión Ambiental.

Este puesto de trabajo RPT 176 es precisamente el que viene siendo desempeñado por funcionaria de carrera y en el que en Mesa General de Negociación del día 30 de mayo de 2018 se incrementó su complemento específico.

A su vez, el puesto de trabajo de Técnico Medio gestión ambiental (RPT 283) tiene asignadas las tareas de gestión del sistema de gestión ambiental. Colabora en materia de protección civil y extinción de incendios.

No se indica con quién colabora, pero es evidente que no tiene encomendadas todas las funciones que el Decreto 2022/2018 le atribuye.

Y las funciones asignadas al nuevo puesto (RPT 350), según reconoce la propia Corporación, son las previstas en el ANEXO I de la RPT, esto es, tareas de tipo burocrático y administrativo para cuyo desempeño, por formación y conocimientos, es más adecuado un funcionario de la escala de Administración General que de Administración Especial.

Por lo que el razonamiento de que tiene encomendadas todas las funciones de protección civil y protección de incendios no se ajusta a la realidad y no es relevante a la hora de cubrir la plaza con los nuevos cometidos expuestos.

En cualquier caso, nos encontramos ante una revisión de oficio de un acto administrativo (Decreto 866 de 29 de marzo de 2010) que altera sustancialmente su contenido y para el que no se dan los requisitos previstos en los art. 106 y siguientes de la Ley 39/2015 (...), ni se han seguido los procedimientos previstos en los citados artículos.

(...).»

Séptimo.- Siguiendo la argumentación contenida en el informe emitido por el Letrado-Jefe del Servicio de Asesoría Jurídica de la DPH en fecha 15 de octubre de 2018, el Presidente, mediante Decreto nº 3187, de 23 de octubre de 2018, acuerda desestimar los recursos de reposición al considerar que el Sindicato Profesional de Bomberos de Aragón carece de legitimación para impugnar el nombramiento, pues esta actuación «no entra dentro del objeto definido en el artículo 3 de sus estatutos, que ciñe su ámbito a la defensa de los intereses de los bomberos profesionales».

Octavo.- Tratada la cuestión en la Mesa General de Negociación de 21 de noviembre de 2018, el Pleno de la DPH, en sesión celebrada el 29 de noviembre de 2018, acuerda, entre otras cuestiones, la amortización del «puesto de Técnico Medio Sistema Gestión Ambiental (RPT 283), Unidad de Medio Ambiente. Sección de Promoción, Desarrollo y Medio Ambiente».

Noveno.- El Sindicato Profesional de Bomberos de Aragón interpone recurso contencioso-administrativo contra el Decreto nº 3187, de 23 de octubre de 2018, de la DPH, que es admitido mediante Decreto de 28 de diciembre de 2018 del Letrado de la Administración de Justicia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Huesca.

Décimo.- En sesión celebrada el 7 de noviembre de 2019, el Pleno de la DPH acuerda modificar la plantilla, mediante (entre otros aspectos) la «adecuación de la denominación de la plaza de Técnico Medio Sistema Gestión Ambiental que pasa a denominarse Técnico Medio del SPEIS, Escala de Administración Especial, Subescala Servicios Especiales, Clase de Plazas de Cometidos Especiales».

Por Decreto nº 3554, de 17 de diciembre de 2019, el Presidente de la DPH modifica el Decreto nº 2362, de 19 de septiembre de 2017, por el que se aprobó la oferta de empleo público para el año 2017, sustituyendo la plaza de Técnico Medio Sistema de Gestión Ambiental por una plaza de Técnico Medio del SPEIS.

Undécimo.- Obra en el expediente copia de la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Huesca, de fecha 18 de septiembre de 2020, de las bases de la convocatoria para proveer, mediante concurso-oposición libre, una plaza de Técnico Medio del Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (RPT 350).

Duodécimo.- El 18 de mayo de 2021, el letrado ..., actuando en representación de la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF) presenta escrito por el que solicita la revisión de oficio del Decreto nº 2022, de 27 de junio de 2018, por el que se modifica el Decreto nº 866, de 29 de marzo de 2010, sobre el nombramiento de funcionaria interina pasando a desempeñar las funciones del puesto de Jefe de Sección de Apoyo al SPEIS (RPT 350).

La argumentación es la siguiente:

«Segunda.- Infracción del procedimiento para la provisión de puestos de trabajo

La provisión para el Jefe de Sección de Apoyo al SPEIS efectuada por Decreto nº 2022, ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para los sistemas ordinarios de provisión de puestos de trabajo (art. 78 y ss TREBEP), debido a que:

1.- La provisión del puesto de trabajo a la funcionaria interina NO RESPETA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD, MÉRITO, CAPACIDAD Y PUBLICIDAD.

- La Administración impide el acceso en condiciones de igualdad al proveer la plaza de forma directa, sin utilizar los instrumentos ordinarios de provisión de puestos de trabajo.
- No se han valorado los méritos y capacidades de otros funcionarios con posibilidad de promoción horizontal, ya que la misma no ha sido publicada ni ofertada.
- El nombramiento no ha sido efectuado a través de un sistema selectivo y, por tanto, no han sido publicadas bases ni convocatorias a otros posibles candidatos a la plaza, sino que simplemente se ha procedido a notificar a la funcionaria interina la modificación del decreto de su nombramiento.

2.- NO SE HA MOTIVADO suficientemente para que la Administración opte por la provisión de la plaza a la funcionaria interina prescindiendo de los procedimientos ordinarios de provisión, siendo que a la misma pueden optar otros funcionarios de carrera.

3.- La Administración NO HA JUSTIFICADO la necesidad y urgencia para el nombramiento de la funcionaria interina de las circunstancias que se recogen en el art. 10.1 TREBEP.

4.- La Administración NO HA MANIFESTADO las razones de servicio para la asignación de las tareas del puesto que ocupaba la funcionaria interina además de los que se asignan de Jefa de Sección.

Por tanto, la Administración HA PRESCINDIDO TOTAL Y ABSOLUTAMENTE DEL PROCEDIMIENTO LEGALMENTE ESTABLECIDO PARA LOS SISTEMAS ORDINARIOS DE PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO (art. 78 y ss. TREBEP), actuando de forma ARBITRARIA y sin respetar los principios constitucionales regulados art. 9.3 y 23 CE.

Tercera.- Infracción del Acuerdo Regulator de las Condiciones de Trabajo del personal Funcionario de la DPH.

(...)

- La funcionaria interina ocupaba el puesto de Técnico Medio de Sistema de Gestión Ambiental (RPT 283) desde el 5 de abril de 2010, por Decreto núm. 866, de 29 de marzo de 2010, y actualmente el Decreto nº 2022 pasa a desempeñar los cometidos en el puesto de Jefe de Sección de Apoyo al SPEIS.

Que la funcionaria interina pasa a desempeñar funciones superiores de Jefa de Sección de Apoyo al SPEIS, por lo que, UNILATERALMENTE, se procede a una promoción horizontal de la funcionaria interina facilitando la Administración el acceso a un nivel superior sin que se haya respetado:

1º La valoración de la antigüedad y la formación (20.1).

2º Que el Acuerdo exclusivamente permite el sistema de carrera horizontal a funcionarios de carrera (20.3).

- El Acuerdo Regulator de las Condiciones de Trabajo del Personal Funcionario de la DPH, en art. 16 establece las normas generales de acceso, promoción, provisión y redistribución de efectivos. En su apartado 5, señala que las vacantes existentes en la plantilla de la Corporación se proveerán a través de los procedimientos legalmente establecidos, por el orden de preferencia establecido.

Que la actuación por parte de la Administración, tras la creación del puesto de Jefe de Sección de Apoyo al SPEIS (RPT 350) NO HA RESPETADO LAS NORMAS GENERALES DE ACCESO, PROMOCIÓN, PROVISIÓN Y REDISTRIBUCIÓN DE EFECTIVOS QUE VIENEN REGULADAS EN EL ACUERDO, ya que ha prescindido del procedimiento y regulación del acuerdo, adjudicándose directamente sin la motivación o justificación suficiente.

Cuarta.- Infracción del derecho fundamental a la negociación colectiva.

Por último, igualmente se produce infracción del art. 37 y siguientes TREBEP AL OMITIR DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA requerida por el 37.1.c) y m), que determina la NULIDAD DE PLENO DERECHO del acto recurrido al vulnerar el derecho fundamental a la negociación colectiva, al proceder a la adjudicación y asignación de funciones a la funcionaria interina sin que se hayan tenido en cuenta a los representantes sindicales de los funcionarios.

Y es que, como venimos diciendo, el puesto de trabajo ha comportado una amortización de 4 plazas de la DPH, por lo que se encuadra dentro de la materia de negociación colectiva que viene determinada en el TREBEP, y por ello la consecuencia es la nulidad del acto administrativo, tal y como señala la más reciente jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso del tribunal Supremo en su Sentencia del 06/11/2017 (...), la omisión de la negociación requerida por el art. 37.1.c) del Estatuto Básico del Empleado Público, determina la nulidad del acto administrativo que modifica clara y directamente las condiciones de trabajo.»

Decimotercero.- Se incorpora al expediente el informe emitido por el Letrado del Servicio de Asesoría Jurídica de la DPH, de fecha 17 de junio de 2021, en el que hace un análisis de la solicitud presentada por el CSIF y, aunque su opinión es que carece de legitimación para pedir la revisión de oficio del acto controvertido, entiende que se trata de una cuestión interpretable y, por ello, considera aconsejable tramitar el procedimiento de revisión de oficio, para que el Consejo Consultivo de Aragón se pronuncie al respecto.

Decimocuarto.- En sesión celebrada el 6 de agosto de 2021, el Pleno de la DPH acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio del Decreto nº 2022, de 27 de junio de 2018, facultando a la presidencia para la instrucción del mismo.

Decimoquinto.- Mediante Decreto nº 2242, de 12 de agosto de 2021, el Presidente de la DPH acuerda incorporar al expediente las bases de la convocatoria para la provisión interina, mediante concurso-oposición libre, de una plaza de Técnico Medio del Sistema de Gestión Ambiental, publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia de Huesca de 26 de enero de 2010.

Asimismo, dispone que por la Secretaría General se certifique la descripción que se hace en la relación de puestos de trabajo del puesto nº 283 hasta el año 2018, y que se emitan informes por el Jefe de Sección de promoción, Desarrollo y Medio Ambiente y por el Jefe de Servicio de Seguridad y Urgencias del Gobierno de Aragón, acerca de las funciones realizadas por la funcionaria interina.

Decimosexto.- La Secretaria de la DPH, en fecha 18 de agosto de 2021, expide certificado en el que hace constar que:

«Primero.- En el Anexo I de las anteriores Relaciones de Puestos de Trabajo de esta Corporación venían definidas las funciones del puesto de trabajo de Técnico Medio del Sistema de Gestión Ambiental, RPT nº 283, con el siguiente detalle:

“Gestión del sistema de gestión ambiental. Colabora en materia de protección civil y extinción de incendios”.

Segundo.- En las bases de la convocatoria para la provisión interina, mediante concurso-oposición libre, de la plaza de Técnico Medio del Sistema de Gestión Ambiental, publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia nº 15 de 26/01/2010, se detallaban las siguientes funciones a desempeñar en el puesto de trabajo:

“- Principalmente, el control, mantenimiento y coordinación con todos los departamentos de la Corporación del Sistema de Gestión Ambiental implantado en la Diputación Provincial de Huesca (Certificación ISO 14001), que incluye la preparación de las correspondientes auditorías y los oportunos planes de actuación.

- Complementariamente, la coordinación administrativa de los cursos de formación impartidos al personal de los parques de protección civil y extinción de incendios de la provincia de Huesca, el control de las subvenciones otorgadas y la coordinación con los mencionados parques.”»

Decimoséptimo.- Se incorpora al expediente el informe emitido por el Jefe de Servicio de Seguridad y Protección Civil de la Diputación General de Aragón, de fecha 23 de agosto de 2021, en el que señala lo siguiente:

«La técnico de la Diputación Provincial de Huesca “X” ha venido colaborando con este Servicio de Seguridad y Protección Civil desde el año 2011, siendo desde entonces el contacto técnico entre el Gobierno de Aragón, Servicio de Seguridad y Protección Civil, y la Diputación provincial de Huesca en materia de protección civil y extinción de incendios, facilitando la información solicitada en esta materia y concretándose las actuaciones de colaboración en las siguientes, entre otras:

- Participó desde el año 2012 en diversas reuniones convocadas por el Gobierno de Aragón con la Diputación Provincial de Huesca con motivo de la elaboración de la Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de los Servicios de prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón.

- En 2013, formó parte, designada por la Diputación Provincial de Huesca, del grupo de trabajo técnico para la elaboración de la propuesta de Decreto 158/2014, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma de Aragón.

- En 2015, junto con el Jefe de Servicio de Emergencias y Protección Civil del Gobierno de Aragón redactó el informe de situación de los servicios de Extinción de Incendios de la provincia de Huesca. Este informe fue encomendado a ambos por el Consejero de Presidencia y el Presidente de la Diputación Provincial de Huesca de manera expresa. Además, este informe recogía también las propuestas de mejora de las prestaciones de los citados servicios y su adecuación a la normativa vigente.

- Desde 2016 a 2018, participó en las reuniones convocadas por el Gobierno de Aragón con distintos colectivos y entidades, como sindicatos, técnicos de servicios de bomberos, diputaciones provinciales, con las que se pretende consensuar un desarrollo de las propuestas de mejora y planificar su implantación, de modo que la colaboración entre Gobierno de Aragón y Diputación Provincial permita invertir en los servicios de la provincia de Huesca y alcanzar una coordinación a nivel provincial que mejore la atención de las emergencias.

Desde el año 2014, desde la creación de la Academia Aragonesa de Bomberos, colaboró con el Servicio de Seguridad y Protección Civil en la puesta en marcha de la citada academia, en la elaboración de los planes de estudio, especialmente en los referidos a los bomberos voluntarios, y, hasta la creación del Servicio de Extinción de Incendios de la Diputación de Huesca, fue la persona de referencia para la organización de los cursos dirigidos a los bomberos y personal de protección civil de las comarcas.

A todas estas reuniones, y a las que se convocaba desde la Dirección General de Interior y Protección Civil a la Diputación de Huesca para aspectos de coordinación del Centro de Emergencias 112 en relación con la gestión de las emergencias de la provincia de Huesca, asistió "X", bien en solitario, bien junto con el Presidente, con el Diputado Delegado de Protección Civil o junto a otros técnicos de la Diputación.

Además de todo lo expuesto, "X" ha sido, hasta la creación del Servicio de Extinción de Incendios propio de la Diputación Provincial de Huesca, la persona de referencia, contacto, coordinación y colaboración de la Dirección General de Interior y Protección Civil del Gobierno de Aragón en materia de prevención, extinción de incendios y salvamento en la provincia de Huesca.»

**Decimoctavo.-** El 30 de agosto de 2021, el Jefe de Sección de Promoción, Desarrollo y Medio Ambiente de la DPH emitió informe, en el que hace constar lo siguiente:

«Tareas encomendadas desde mayo de 2010 a la Técnico Medio de Gestión Ambiental en materia de Protección Civil y Extinción de Incendios, siempre bajo la dirección y supervisión del Jefe de Sección de Desarrollo y Medio Ambiente de la Diputación Provincial de Huesca:

1. Coordinación del Plan de Formación Continua para Bomberos.

Dentro de dicho plan formativo se impartían al personal de los servicios de Protección Civil y Extinción de Incendios de comarcas y ayuntamientos de la provincia de Huesca los siguientes cursos, entre otros:

- Curso Básico de Seguridad contra Incendios (75h).
- Curso de Intervención en Fuegos con Gases Licuados de Petróleo (10h).
- Curso avanzado de Primeros Auxilios para Bomberos (20h).



Tareas:

- Contacto con profesorado y elaboración de *curriculum* formativo. Consulta a los servicios comarcales de las necesidades formativas.
- Tramitación del expediente: tareas administrativas y elaboración de informes técnicos, memorias y resúmenes para la Comisión bajo la supervisión del Jefe de Sección.
- Realización de compras de material, suministros y material didáctico para los alumnos.
- Supervisión y seguimiento durante la realización de los cursos y control de asistencia, resolución de incidencias, y elaboración de actas de cada unidad formativa.

Obran en los expedientes de la Sección las actas de los planes formativos de cada año, en los que consta el detalle de los contenidos, duración y fechas de impartición de cada módulo de los cursos, junto con las hojas de firma de los alumnos, instructores, director del curso y la propia coordinadora.

2. Gestión de subvenciones para los Servicios de Protección Civil y Bomberos de la Provincia de Huesca.

- Tramitación del expediente, elaboración de informes acerca de las solicitudes presentadas y propuestas de resolución de las convocatorias, seguimiento de justificaciones y control de pagos de las subvenciones.

3. Gestión de la adquisición de material y cesión de uso de diverso material a los servicios comarcales y locales (bandeja de simulación de fuego, equipos de rescate).

4. Elaboración de pliegos y documentación para la tramitación de contratos de:

- Mantenimiento de equipos de respiración autónoma, botellas de aire comprimido y compresores de aire respirable pertenecientes a los servicios comarcales y locales de extinción de incendios.
- Adquisición de vehículos.
- Reformas en instalaciones para formación.

5. Contacto permanente con los servicios comarcales y locales de extinción de incendios y salvamento para recabar necesidades de material y de formación, así como propuestas de mejora en materia de colaboración y coordinación entre administraciones.

6. Contacto con el Servicio de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Aragón.

Desde 2010, la Técnico ha asistido junto con el Jefe de Sección, el Diputado Delegado de Protección Civil o en solitario a las reuniones que se han convocado por el Gobierno de Aragón en materia de Protección Civil y Extinción de Incendios, colaborando en los grupos de trabajo y reuniones técnicas a los que era invitada la Diputación Provincial de Huesca y participando en la elaboración de informes de situación de los servicios de la Provincia de Huesca.

En febrero de 2018, es nombrada Secretaria de la Comisión para el estudio de la conveniencia y oportunidad para la creación del Servicio de prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Diputación Provincial de Huesca.

Durante 4 meses es la encargada de realizar las convocatorias de las reuniones, coordinar las audiencias a las distintas partes implicadas (10 comarcas, 3 ayuntamientos, 5 centrales sindicales, Gobierno de Aragón, FAMCP), elaborar las actas de las reuniones de la Comisión y reunir la documentación técnica necesaria para la redacción de memoria justificativa y reglamento, proceso que culmina con la creación del Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Diputación Provincial de Huesca en julio de 2018.

Paralelamente a estas funciones, es la responsable del seguimiento y mantenimiento del Sistema de Gestión Ambiental certificado por la ISO 14001 en la Diputación, encargándose del control documental y cumplimiento de las condiciones de la certificación hasta el año 2017.

A partir del año 2017, la certificación no se renueva debido a los nuevos requisitos de la norma, aunque mantiene la gestión en materia de residuos, control de consumos y evaluación de impactos ambientales de actividades pero sin necesidad de realización de auditorías ni evaluaciones de la certificación.

Seguimiento y control del contrato de gestión del Centro de Recogida de Animales desde el año 2014 hasta 2018.

Apoyo en ausencia de compañeros al control y gestión de subvenciones en otros negociados de la Sección.»

Decimonoveno.- Se incorpora al expediente el Decreto nº 119/2021, de 10 de septiembre, del Letrado de la Administración de Justicia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Huesca, por el que se declara la caducidad del recurso instado por el Sindicato Profesional de Bomberos de Aragón, teniéndole por desistido de la continuación del mismo.

Vigésimo.- Mediante escritos de fecha 14 de septiembre de 2021, el Presidente de la DPH comunica a los interesados, "X" y el sindicato CSIF, la apertura de un trámite de audiencia por un plazo de diez días.

Vigesimoprimer.- El 28 de septiembre de 2021, "X" presentó escrito de alegaciones, del que extraemos algunos párrafos:

«Primera. No existen vicios que incurran en nulidad de pleno derecho en la adopción de Decreto de nombramiento

Con la independencia de la existencia o no de irregularidades procedimentales en mi nombramiento –lo que no se observa- a mí juicio no puede subsumirse ninguna de las alegadas en el recurso en los apartados del art. 47 LPAC en los términos restrictivos con los que se configura la nulidad de pleno derecho por la jurisprudencia.

(...)

A) La supuesta infracción de los principios constitucionales en el procedimiento de nombramiento.

La modificación de mi nombramiento como funcionaria interina se apoya o fundamenta en mi previo nombramiento como funcionaria interina en la plaza de Técnico Medio del Sistema de Gestión Ambiental (puesto de trabajo nº 283) de la Diputación Provincial de Huesca por Decreto nº 866 (...). Nombramiento que, a su vez, traía causa de la convocatoria, mediante concurso-oposición, para la provisión interina de una plaza de Técnico Medio del Sistema de gestión Ambiental (BOPHU nº 15 de 26 de enero de 2010) y la oportuna propuesta del Tribunal de selección, en un procedimiento respetuoso, como no puede ser de otra manera, de los principios constitucionales de publicidad, mérito y capacidad.

Cabe señalar que, entre las funciones de ese puesto, de acuerdo a las Bases, estaba "la coordinación administrativa de los cursos de formación impartidos al personal de los parques de protección civil y extinción de incendios de la provincia de Huesca, el control de las subvenciones otorgadas y la coordinación con los mencionados parques".

Lo que en la práctica se tradujo, al hilo de la obligada asunción de competencias por la Diputación en el Servicio Provincial de Extinción de Incendios, en que mi actividad laboral se ha ido centrando con creciente intensidad y dedicación en las tareas administrativas relacionadas con el apoyo al sostenido desarrollo de los servicios comarcales de protección civil y extinción de incendios en la provincia. He desempeñado entre mis funciones todas las relacionadas con las competencias en materia de protección Civil y Extinción de Incendios, con mayor o menor fortuna, pero en cualquier caso debiendo examinar documentación, redactar informes, gestionar expedientes administrativos, asistir a reuniones técnicas y asegurar la correcta ejecución de actividades en esta materia. No se trataba de tareas residuales, sino que ocupaban gran parte de mi jornada laboral, y que me llevaron a ser el contacto durante ese periodo de los servicios de Protección Civil y Extinción de Incendios (en la mayor parte de las entidades de la provincia de Huesca se habían creado servicios mixtos que reunían ambas competencias para procurar la eficiencia de los recursos públicos) y a conocer con carácter exhaustivo las distintas organizaciones, carteras de servicios y relaciones de empleo existentes en el territorio.

Y cuando las necesidades del futuro servicio justifican la creación y cobertura del puesto de Jefe de Sección de apoyo de SPEIS (RPT 350), en buena medida recogiendo las funciones del SPEIS (Acuerdo del Pleno provincial de fecha 3 de mayo de 2018, tras la oportuna consideración de la Mesa General de Negociación), se decide su cobertura interina hasta que se cubra el puesto por funcionario de carrera (concurso de méritos), una vez se cuente con plazas en activo de funcionarios de carrera en la plantilla provincial que puedan realizar las funciones atribuidas al puesto 350, lo que no era ni es hoy el caso; si bien se encuentra en desarrollo la convocatoria que culminará en el acceso a la plantilla de un funcionario de carrera especialmente capacitado para el desarrollo de las funciones atribuidas al puesto RPT 350.

En definitiva, mi nombramiento interino, como resultado de una urgente necesidad para la creación y organización del Servicio, da cumplimiento a los principios de acceso al empleo público y al interés general; sin perjuicio de su futura cobertura reglamentaria en cumplimiento de esos principios. No estamos, todavía, en un procedimiento de provisión, sino de acceso, a resolver mediante la ejecución de la OEP 2017. Se confunden constantemente los mecanismos permanentes de provisión del puesto con su cobertura interina; una cobertura realizada mediante las correspondientes pruebas y que en lo que se refiere a la modificación o ampliación de funciones –dicho sea de paso–, tampoco afecta a derechos e intereses legítimos de terceros, pues no existe otro perfil comparable en la plantilla y las bolsas de la Diputación, por titulación, conocimientos y experiencia en la materia medioambiental, extinción de incendios y organización local.

B) La falta de negociación colectiva.

No se acierta a comprender –una vez negociada la creación del puesto en las correspondientes Mesas- de dónde puede surgir la obligación de negociar la cobertura interina del mismo. La ligazón que pretende realizarse con una supuesta amortización de otras cuatro plazas distintas no se comprende. Del art. 37.1.c) del TREBEP no resulta obligación alguna para la Corporación de someter a negociación colectiva la cobertura interina de un puesto.

Segunda. Falta de buena fe en la revisión solicitada y, caso de que prosperara su pretensión, vulneración de mi derecho a la carrera profesional en cuanto personal interino.

Y es que, en tanto el sindicato instante pudo argumentar o defender su derecho mediante los oportunos recursos administrativos ordinarios e incluso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y no lo hizo, el pretender ahora reabrir una cuestión cerrada resulta un proceder contrario a la buena fe exigible a todas las partes intervinientes en un procedimiento o actividad administrativa. Así lo constata, entre otras, la STS de 12 de julio de 2012 (...) cuando dice: “... que el procedimiento de revisión de oficio se configura «con un carácter excepcional», que debe ser utilizado conforme al principio de buena fe, de modo que resulta inadecuado promover dicho procedimiento cuando la resolución administrativa, cuya revisión se pretende, fue impugnada en la jurisdicción contencioso-administrativa y la parte se apartó voluntariamente del procedimiento, deviniendo dicha resolución firme en vía judicial”, para entender que resulta contraria a la buena fe que quien pudiendo no quiso debatir en vía judicial la legalidad de una resolución, una vez cerrada esa vía, pretenda reabrir la cuestión mediante la revisión de oficio.

Justamente lo que pretende aquí el sindicato accionante, pues alegó en vía administrativa apoyando el recurso del Sindicato Profesional de Bomberos contra el Decreto de mi nombramiento, pero, iniciado el procedimiento abreviado núm. 498/2018, interpuesto por el Sindicato profesional de Bomberos de Aragón frente al citado Decreto 2022/2018, no continuó por la vía judicial, y siendo que por acto firme del juzgador se ha declarado la caducidad en ese procedimiento y archivo de actuaciones, su actual

pretensión de nulidad mediante la revisión de oficio debe desestimarse por no ajustarse a la buena fe procedimental.

Por último, denunciar y lamentar que se utilice mi condición de empleada pública interina en un alegato impropio de un sindicato: como es el de que el personal interino no tiene derecho a la carrera profesional. Resulta conocida la jurisprudencia del TJUE (...), incidiendo en que de la aplicación del artículo 4.1 de la Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, resulta que, sin perjuicio de que por mi condición de interina deberé cesar cuando se produzca la cobertura reglamentaria del puesto, mis condiciones laborales deben de ser las mismas que las de un funcionario de carrera y, entre ellas, el derecho a la carrera profesional.»

Vigésimosegundo.- Se incorpora al expediente el informe emitido por el Letrado Jefe del Servicio de Asesoría Jurídica de la DPH, de fecha 22 de octubre de 2021, del que recogemos sus conclusiones, que resumen la argumentación expresada en el informe de la siguiente manera:

#### «CONCLUSIÓN

En opinión del funcionario que suscribe, y de conformidad con los fundamentos de derecho anteriores, se propone al Pleno la adopción del siguiente acuerdo que se informa favorablemente:

“Aprobar la siguiente propuesta de resolución (...):

Primero. Desestimar la revisión de oficio formulada por la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF), por la que se solicitó la declaración de nulidad de pleno derecho del Decreto de Presidencia nº 2022, de 22 de julio de 2018 (...), por los siguientes motivos:

- falta de legitimación de CSIF para presentar la solicitud de revisión de oficio del citado decreto ya que no se acredita la vinculación del interés general gestionado por el sindicato con el acto impugnado, concretado en el nombramiento con carácter interino de un jefe de sección, sin que este tipo de actos de nombramiento requiera de la preceptiva negociación colectiva conforme a lo dispuesto en el artículo 37 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

- no concurrir causa de nulidad de pleno derecho en el citado Decreto, quedando justificado el nombramiento de funcionario interino para el puesto de jefe de sección del SPEIS en la potestad de autoorganización de esta administración que procedió a una reorganización de secciones teniendo en cuenta que la funcionaria nombrada lo estaba para el único puesto que, conforme a la relación de puestos de trabajo y las bases que regularon la convocatoria del puesto de técnico de gestión ambiental, tenía encomendadas todas las tareas de colaboración en materia de protección civil y extinción de incendios.

Además, esta circunstancia, según consta en el expediente, ha quedado acreditada con la emisión de informes sobre las funciones desempeñadas por la Sra. “X” en materia de protección civil y de extinción de incendios, por parte del Jefe de Sección de Promoción, Desarrollo y Medio Ambiente y del Jefe de Servicio de Seguridad y Urgencias del Gobierno de Aragón, lo que hace que el Decreto objeto de revisión de oficio no pueda considerarse que incurre en ninguna causa de nulidad de pleno derecho, encontrándose fundado en la potestad de autoorganización de los servicios de la propia entidad, sin que se aprecie arbitrariedad alguna en la toma de esta decisión.

- Por otro lado, teniendo en cuenta que el nombramiento de Jefe de Sección del SPEIS, cuya revisión se solicita, es un nombramiento interino que requerirá en su momento de la tramitación del procedimiento de cobertura definitiva conforme a la normativa reguladora de la provisión de puestos de trabajo, se considera que de modo alguno existe infracción de los principios de igualdad, mérito y capacidad como se invocan por el Sindicato ni infracción del Acuerdo de funcionarios vigente.

- Considerando que la creación del puesto de trabajo de jefe de sección del SPEIS, acordada por el pleno en sesión de 3 de mayo de 2018, contó con la previa fase de negociación colectiva, donde todos los sindicatos, incluido el que ahora insta la revisión, acordaron unánimemente la creación de este puesto, se entiende cumplida la previa negociación preceptiva en este asunto.

- Por último, por concurrir un límite a la revisión conforme al artículo 110 de la Ley 39/2015, ya que la acción de nulidad por esta vía es extraordinaria y se encuentra limitada si su ejercicio es contrario al principio de buena fe, entendiéndose que el sindicato instante pudo argumentar y defender su derecho mediante los oportunos recursos administrativos ordinarios –como lo hizo con la presentación de alegaciones en su momento- e incluso interponer recurso contencioso-administrativo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que no hizo, aquietándose por tanto, a la decisión de la administración cuya revisión ahora solicita, reabriendo una cuestión cerrada (...).»

Vigesimotercero.- En sesión celebrada el 29 de octubre de 2021, la Comisión Informativa de Asuntos Generales, Recursos Humanos y Sociales de la DPH aprueba la propuesta elaborada por el Letrado Jefe, proponiendo al Pleno la adopción de la misma.

Vigesimocuarto.- La propuesta es aprobada por el Pleno de la DPH en la sesión ordinaria celebrada el 4 de noviembre de 2021, en la que se acuerda también la suspensión del plazo para resolver el procedimiento, de acuerdo con el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC, en adelante).

Vigesimoquinto.- Mediante escrito, con fecha de entrada en el registro de este Consejo Consultivo el 11 de enero de 2022, por conducto de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón (artículo 136.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, LALA, y artículo 13.2 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo del Consejo Consultivo de Aragón, LCCA), se remite el expediente de revisión de oficio, junto con su solicitud de dictamen.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### I

#### Competencia del Consejo Consultivo

- 1 El Dictamen solicitado se encuentra dentro del ámbito competencial objetivo que legalmente tiene atribuido el Consejo Consultivo de Aragón, según el artículo 15.5 de la LCCA. Ese precepto señala la necesidad de emisión de dictamen por este Consejo en el caso de «revisión de oficio de actos y disposiciones administrativas nulos de pleno derecho y recursos administrativos de revisión».
- 2 Según lo preceptuado en los arts. 19 y 20 de la misma LCCA, la competencia para emitir este Dictamen corresponde a la Comisión.

## II

### Sobre el procedimiento de revisión de oficio aplicable

- 3 El procedimiento de revisión de oficio se ha iniciado por solicitud del sindicato CSIF de 18 de mayo de 2021, tras la entrada en vigor de la LPAC, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado b) de su Disposición Transitoria Tercera, le será de aplicación este texto legal: «Los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley se sustanciarán por las normas establecidas en ésta».
- 4 En concreto, el régimen jurídico del procedimiento de revisión de oficio, se contiene en los artículos 106 y 110 de la citada LPAC, y las causas de nulidad de pleno derecho se recogen en el artículo 47 del mismo texto legal.

## III

### Sobre las cuestiones formales

- 5 El procedimiento fue iniciado mediante solicitud del sindicato CSIF de 18 de mayo de 2021.
- 6 Se han incorporado al expediente diversos informes: los emitidos por Letrado del Servicio de Asesoría Jurídica de la DPH, así como los elaborados por el Jefe de Servicio de Seguridad y Protección Civil del Gobierno de Aragón y el Jefe de Sección de Promoción, Desarrollo y Medio Ambiente, ambos relativos a las funciones realizadas por la funcionaria interina afectada.
- 7 Se procedió a la apertura de un trámite de audiencia, del que se dio traslado al sindicato actuante y a la funcionaria interesada, quien presentó escrito de alegaciones.
- 8 La instrucción del procedimiento, como última actuación, se complementa con la emisión del dictamen preceptivo de este Consejo Consultivo, que ha de ser favorable para la declaración de nulidad del acto, por así exigirlo el artículo 106 de la LPAC.
- 9 Y el órgano competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio será el Pleno de la DPH, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 136.3 de la LALA.

## IV

### Sobre los principios generales de la revisión de oficio

- 10 En anteriores dictámenes de este Consejo Consultivo, así como en los de su antecedente, la Comisión Jurídica Asesora, expresábamos que en el ámbito en el que nos hallamos no caben interpretaciones extensivas, pues la revisión de oficio integra el ejercicio de una potestad administrativa excepcional, que exige un cuidado extremo en su utilización.
- 11 La revisión de las disposiciones y de los actos administrativos firmes se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos y disposiciones cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que trata

de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda ser alterada en el futuro. Ninguno de estos principios tiene carácter absoluto. Cada uno de ellos puede llegar a incidir y ser aplicado hasta el punto en que se enfrente con la necesidad de dar obligado respeto al otro. Y ello no puede ser predeterminado de manera apriorística para toda clase de casos, pues habrá de esperar a que sea analizado cada supuesto de hecho al objeto de poder averiguar, a la vista de las circunstancias concurrentes, cual es el grado de intensidad que requiere o exige el acatamiento y respeto por parte de cada uno de los dos principios citados.

- 12 Conciliar ambos principios es obligado, y debe ser llevado a cabo, por tanto, para cada caso singular e individualizado, examinando, evaluando y ponderando las particulares circunstancias concurrentes, tanto en el seno del acto como en la periferia que viene conformada por los afectados por el mismo, y haciéndolo desde una perspectiva de racionalidad y con arreglo a las reglas de la congruencia y de la proporción.

## V

### Sobre la legitimación activa del sindicato

- 13 Debemos analizar, con carácter previo a las circunstancias atinentes a la revisión de oficio, la cuestión de la legitimación activa del sindicato actuante, CSIF, para solicitar la declaración de nulidad del decreto puesto en entredicho.
- 14 Uno de los motivos para la desestimación de la solicitud sindical expuestos en la propuesta de resolución es la carencia de legitimación activa de CSIF, pues, según se argumenta, el decreto cuya revisión se pretende, que consiste en el nombramiento de una funcionaria interina, no requiere de la preceptiva negociación colectiva establecida en el artículo 37 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP).
- 15 Efectivamente, la cobertura de un determinado puesto de trabajo con carácter interino, no está sujeta a la previa negociación colectiva; pero, al contrario de lo que se concluye en la propuesta de resolución, ello no determina, sin más, que el sindicato CSIF no esté legitimado para recurrir o solicitar la revisión de oficio del decreto por el que se procede a nombrar a una funcionaria interina para un puesto concreto.
- 16 Debemos tener en cuenta la doctrina jurisprudencial consolidada del Tribunal Constitucional en materia de legitimación activa de los sindicatos en el orden contencioso-administrativo. Valga por todas la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 89/2020, de 20 de julio (ECLI:ES:TC:2020:89), relativa también a diversos acuerdos de nombramiento de funcionarios interinos, que resume dicha doctrina jurisprudencial de la siguiente manera:

«a) Debemos partir, en primer lugar, de un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los sindicatos para impugnar ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario. Los sindicatos desempeñan, tanto por el reconocimiento expreso de la Constitución (arts. 7 y 28) como por obra de los tratados internacionales suscritos por España en la materia, una función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que, como ya ha sostenido la doctrina de este tribunal, no descansa sólo en el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo. La función de los sindicatos, pues, desde la perspectiva constitucional, no es únicamente la de representar a sus miembros, a través de los esquemas del apoderamiento y de la representación del derecho privado. Cuando la Constitución y la ley los invisten con la función de defender los intereses de los trabajadores, les legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores *uti singuli*, sean de

necesario ejercicio colectivo, en virtud de una función de representación que el sindicato ostenta por sí mismo, sin que deba condicionar necesariamente su actividad a la relación de pretendido apoderamiento ínsita en el acto de afiliación, que discurre en un plano diverso del de la acción propiamente colectiva. Por esta razón, es posible reconocer en principio legitimado al sindicato para accionar en cualquier proceso en el que estén juego intereses colectivos. Queda así clara "la relevancia constitucional de los sindicatos para la protección y defensa, incluso jurisdiccional, de los derechos e intereses de los trabajadores" (por ejemplo, STC 7/2001, de 15 de enero (RTC 2001, 7), FJ 5).

b) Ahora bien, desde la STC 101/1996, de 11 de junio, venimos exigiendo que esta genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos, reconducible a su relevancia constitucional, se proyecte de un modo particular sobre el objeto de los recursos que entablen ante los tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada. Y ello porque, según recordamos allí, "la función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que ésta pretenda hacerse valer". Se trata, en definitiva, de aplicar a estas personas jurídicas sindicales la misma exigencia que se aplica a cualquier otra persona física o jurídica para reconocerle la posibilidad de actuar en un proceso, a saber: ostentar interés legítimo en él. Por tanto, concluimos en la citada STC 101/1996, la legitimación procesal del sindicato en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en cuanto aptitud para ser parte en un proceso concreto o *legitimatío ad causam*, "ha de localizarse en la noción de interés profesional o económico; interés que ha de entenderse referido en todo caso a 'un interés en sentido propio, cualificado o específico' (STC 97/1991 (RTC 1991, 97), FJ 2, con cita de la STC 257/1988 (RTC 1988, 257)). Interés que, doctrinal y jurisprudencialmente, viene identificado en la obtención de un beneficio o la desaparición de un perjuicio en el supuesto de que prospere la acción intentada, y que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial" (STC 101/1996, de 11 de junio, FJ 2).

c) En definitiva, hemos señalado con reiteración que para poder considerar procesalmente legitimado a un sindicato no basta con que este acredite la defensa de un interés colectivo o la realización de una determinada actividad sindical, dentro de lo que hemos denominado función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores. Debe existir, además, un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato (sus fines, su actividad, etc.) y el objeto del debate en el pleito de que se trate, vínculo o nexo que habrá de ponderarse en cada caso y que se plasma en la noción de interés profesional o económico, traducible en una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico derivado de la eventual estimación del recurso entablado.»

- 17 A juicio de este Consejo Consultivo, en el caso analizado, que, como decimos, es muy similar al que es objeto de recurso de amparo en la sentencia reproducida, existe ese vínculo concreto entre el sindicato CSIF y el objeto de debate en el procedimiento de revisión de oficio; esto es, no solamente se da un interés general y abstracto de la organización sindical en defender la legalidad del procedimiento seguido para la cobertura interina de la plaza de Jefe de Sección de Apoyo al SPEIS, que consistiría en la igualdad en el acceso al empleo público para todos los empleados que pudieran concurrir a esa plaza, sino que también existe ese interés profesional o económico exigido por la doctrina jurisprudencial, ya que, de ser estimada su solicitud, otros empleados públicos, incluidos los afiliados al sindicato CSIF, podrían tener una expectativa de acceder al puesto a cubrir en igualdad de condiciones que la funcionaria nombrada por el decreto controvertido.
- 18 Expuesto lo anterior, consideramos, en contra de lo señalado en la propuesta de resolución, que la organización sindical que ha iniciado el procedimiento de revisión de oficio cuenta con legitimación activa para ello.

## VI

### Sobre los límites de la revisión de oficio

- 19 Es preciso analizar en este momento la posible concurrencia de algún límite al ejercicio de la revisión de oficio, tal y como alega la funcionaria afectada por el decreto en cuestión y la propuesta de resolución.



- 20 Se regula esta materia en el artículo 110 de la LPAC, que dispone que «las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes».
- 21 La funcionaria interesada, con argumentos asumidos después en la propuesta de resolución, alega la mala fe de la actuación del sindicato CSIF, pues pudo «argumentar y defender su derecho mediante los oportunos recursos administrativos ordinarios (...) e incluso interponer recurso contencioso administrativo, lo que no hizo, aquietándose por tanto a la decisión de la administración».
- 22 No podemos estar de acuerdo con la existencia de este límite a la revisión de oficio solicitada por la organización sindical, porque no existe exteriorización alguna de ningún acto que permita considerar que la pretensión de aquella es contraria a la buena fe.
- 23 Durante la celebración de la Mesa General de Negociación en fecha 26 de abril de 2018, en la que uno de los puntos a tratar era la creación de la Sección de Apoyo al SPEIS, así como la creación del puesto de Jefe de dicha Sección, uno de los representantes del CSIF intervinientes en la mesa negociadora, al ser informado de que la plaza iba a ser cubierta de forma interina por la Sra. “X”, intervino para expresar sus dudas acerca de la «viabilidad jurídica de la Jefatura de Sección que se propone, cuando se trata de una promoción interna a la que podrían aspirar otros funcionarios de la Corporación».
- 24 Por lo tanto, ya en aquel entonces se manifestó el desacuerdo de esta organización sindical acerca de la forma de provisión de la plaza, no en cuanto a su creación (que era la única cuestión objeto de votación). En el mismo sentido se pronunció en escrito de alegaciones cuando se le dio traslado de los recursos de reposición planteados por el sindicato SPBA contra el decreto ahora en cuestión, así como en diversos escritos a los que se alude en los informes del Letrado del Servicio de Asesoría Jurídica de la DPH, aunque no se hayan incorporado al expediente remitido.
- 25 Tal y como se constata al analizar el expediente, CSIF no planteó recurso ni en la vía administrativa ni en la vía contencioso-administrativa, pero este hecho no puede sin más ser determinante para concluir que su actuación actual, al solicitar la revisión de oficio del nombramiento de la funcionaria interina, sea contraria al principio de buena fe, pues ello equivaldría a desnaturalizar el procedimiento de revisión de oficio, al establecer de modo automático su imposibilidad de ejercicio respecto de actos administrativos que no han sido recurridos por el ahora solicitante en los plazos previstos para los recursos ordinarios.
- 26 Precisamente la revisión de oficio, aunque con carácter extraordinario, está prevista para estos casos, pudiendo ejercitarse «en cualquier momento» contra actos que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Y aunque, lógicamente, el artículo 110 de la LPAC obliga a aplicar los límites al ejercicio de la revisión de oficio cuando concurren las circunstancias mencionadas en él, a juicio de este órgano consultivo, no basta con la mera alegación de mala fe basada en la falta de presentación de los recursos ordinarios previstos en el ordenamiento, sino que es necesaria la acreditación de esa actuación contraria a la buena fe, que, en el caso analizado, no se observa.

## VII

### Sobre las causas de nulidad alegadas

- 27 En primer lugar, debemos determinar si en el acto administrativo cuya declaración de nulidad se pretende concurren los requisitos necesarios para considerarlo susceptible de revisión de oficio.
- 28 El Decreto nº 2022/2018, de 27 de junio, por el que se modifica el Decreto nº 866/2010, al tenor de lo dispuesto en el artículo 52.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL, en adelante), constituye un acto que pone fin a la vía administrativa, pues fue adoptado por el Presidente de la DPH.
- 29 Las causas alegadas por el sindicato CSIF para la declaración de nulidad del decreto controvertido son: la infracción del procedimiento para la provisión de puestos de trabajo, la infracción del Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario de la DPH y la infracción del derecho fundamental a la negociación colectiva. Aunque en el escrito de solicitud no se mencionan los apartados concretos del artículo 47.1 de la LPAC aplicables, de la argumentación contenida en aquél, las causas alegadas podrían incardinarse, como expondremos a continuación, en los siguientes apartados de dicho precepto legal: el a), según el cual, son nulos de pleno derecho los actos que «lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional», el e), que establece la nulidad de los actos que «hayan sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido», y el apartado f), relativo a los actos «expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición».
- 30 Analicemos, en primer lugar, la causa prevista en el artículo 47.1.a) de la LPAC, que, según CSIF, concurriría en el caso analizado por haberse vulnerado su «derecho fundamental a la negociación colectiva». Pues bien, debemos destacar que el contenido del Decreto nº 2022/2018, que se reproduce en el antecedente de hecho cuarto, se limita al nombramiento de la Sra. “X” (de una manera ciertamente curiosa, pues modifica un nombramiento anterior) para la cobertura con carácter interino de un puesto de trabajo. Esto es, no se trata de una norma que fije criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos, o relativa a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos.
- 31 Todas ellas son las materias recogidas en los apartados c) y m) del artículo 37.1 del TREBEP, y que el sindicato CSIF considera vulneradas. Pero, como decimos, el decreto cuya revisión se pretende por la organización sindical no se refiere a ninguna de esas cuestiones o criterios generales, sino que constituye un acto administrativo individual y específico, por el que se procede a cubrir interinamente un puesto determinado, y que no requiere de negociación colectiva previa para su validez.
- 32 Y, aun en el caso de haber sido infringido el artículo 37 del TREBEP, como afirma CSIF, lo cierto es que el derecho a la negociación colectiva no es un derecho susceptible de amparo constitucional, pues está recogido en el artículo 37 de la Constitución Española y, por tanto, en la Sección 2ª del Capítulo II del Título I de nuestra ley fundamental, cuando el recurso de amparo está previsto, según su artículo 53.2, únicamente para la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14, la Sección 1ª del Capítulo II y el artículo 30.2.
- 33 En virtud de lo anterior, no se da, en el caso analizado, la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.a) de la LPAC por la supuesta infracción del derecho a la negociación colectiva.

- 34 Analicemos, a continuación, las cuestiones relativas al Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario de la DPH.
- 35 La organización sindical considera, en primer lugar, que se ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 20 del citado acuerdo, relativo a la carrera horizontal, pues solamente es aplicable a funcionarios de carrera, además de que no se habría valorado la antigüedad y la formación; en definitiva, que la empleada afectada no reuniría los requisitos esenciales necesarios para la adquisición de un derecho, la carrera horizontal.
- 36 Debemos tener en cuenta, de acuerdo con lo indicado por la funcionaria interesada en su escrito de alegaciones, que a pesar de que la carrera horizontal esté prevista, tanto en el TREBEP como en el acuerdo antes citado, únicamente para los funcionarios de carrera, la denegación de los complementos retributivos correspondientes a la carrera horizontal a los funcionarios interinos supone una vulneración del principio de no discriminación establecido en la Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio de 1999, cuestión ampliamente tratada en nuestro Dictamen nº 63/2021, de 27 de abril. Este criterio está consolidado en los tribunales, por lo que difícilmente podríamos concluir en el caso sometido a dictamen que el reconocimiento de la carrera horizontal a la interesada es un acto nulo de pleno derecho, si esta fuese la situación de base.
- 37 Ocurre que, a nuestro juicio, no estamos ante un supuesto de carrera horizontal, que, según se define en el artículo 16.3.a) del TREBEP, «consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo». La Sra. “X” no ha permanecido, tras la adopción del Decreto nº 2022/2018, en un mismo puesto de trabajo, sino que ha cambiado del puesto nº 283 de la relación de puestos de trabajo al puesto nº 350, de nueva creación, con funciones que, aun siendo parcialmente coincidentes, no son idénticas. No estando, por tanto, en un supuesto de carrera horizontal, no puede declararse la nulidad de pleno derecho por la ausencia de requisitos para ello (artículo 47.1.f) de la LPAC).
- 38 En segundo lugar, la organización sindical solicitante de la revisión de oficio se refiere a la infracción de las «normas generales de acceso, promoción, provisión y redistribución de efectivos que vienen reguladas en el acuerdo» citado, en concreto, en su artículo 16, lo que supone haber prescindido del procedimiento legalmente establecido y la adjudicación directa de la plaza sin la motivación o justificación suficiente.
- 39 Es preciso analizar esta infracción alegada conjuntamente con la vulneración del procedimiento para la provisión de puestos de trabajo que, con carácter general, esgrime la organización sindical, sin respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y que, en caso de concurrir, podría dar lugar a la nulidad de pleno derecho del decreto en cuestión por aplicación del artículo 47.1.e) de la LPAC.
- 40 Los funcionarios interinos, según el artículo 10 del TREBEP, son aquellos que, «por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales con carácter temporal para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera», cuando se dé alguna de las circunstancias previstas en dicho precepto legal, que, en el caso analizado, sería la establecida en su apartado 1.a): «la existencia de plazas vacantes, cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera».
- 41 El apartado 2 del citado artículo 10 del TREBEP añade que «los procedimientos de selección del personal funcionario interino serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y celeridad, y tendrán por finalidad la cobertura inmediata del puesto». Pero no establece este texto legal cual es el procedimiento de

selección, ni tampoco las distintas fases para la provisión de un puesto de trabajo en el caso de funcionarios interinos.

- 42 Por su parte, el artículo 100 de la LBRL atribuye a cada entidad local la competencia para la selección de los funcionarios que no requieran habilitación de carácter nacional, reservando, no obstante, a la Administración del Estado, el establecimiento de las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de tales funcionarios.
- 43 En desarrollo de este precepto, se promulgó el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se aprueban las reglas básicas y programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de la administración local. Y su disposición adicional primera (que tiene el carácter de norma básica, según su disposición final primera), establece algunas reglas para el nombramiento de personal funcionario interino:

«Previa convocatoria pública y con respeto, en todo caso de los principios de mérito y capacidad, el Presidente de la Corporación podrá efectuar nombramientos de personal funcionario interino para plazas vacantes siempre que no sea posible, con la urgencia exigida por las circunstancias, la prestación del servicio por funcionarios de carrera. Tales plazas habrán de estar dotadas presupuestariamente e incluidas en la oferta de empleo público, salvo cuando se trate de vacantes realmente producidas con posterioridad a la aprobación de ésta.

El personal funcionario interino deberá reunir los requisitos generales de titulación y las demás condiciones exigidas para participar en las pruebas de acceso a las correspondientes Escalas, subescalas y clases como funcionarios de carrera. Se dará preferencia a aquellos aspirantes que hayan aprobado algún ejercicio en las pruebas de acceso de que se trate.

Las plazas así cubiertas deberán incluirse necesariamente en la primera convocatoria de provisión de puestos de trabajo o en la primera oferta de empleo público que se apruebe.

El personal interino cesará cuando la plaza se provea por funcionario de carrera o la Corporación considere que han cesado las razones de urgencia que motivaron su cobertura interina.»

- 44 Se puede observar que el precepto reproducido del Real Decreto 896/1991 no establece un procedimiento concreto para el nombramiento de un funcionario interino, en el que se distingan las diferentes fases que lo integran. Pero lo cierto es que exige en todo caso una convocatoria pública previa, que se respeten los principios de mérito y capacidad, y que no sea posible, con la urgencia exigida por las circunstancias, la prestación del servicio por funcionarios de carrera.
- 45 De los antecedentes de hecho recogidos en este dictamen y de los documentos incorporados al expediente remitido, se desprende que el Decreto nº 2022/2018, cuya revisión pretende el sindicato CSIF, no es fruto de la tramitación de ningún procedimiento de provisión de un puesto de trabajo, sino que constituye un nombramiento directo de una funcionaria interina para cubrir el puesto nº 350 de la relación de puestos de trabajo de la DPH, es decir, se produce el nombramiento de la interesada sin la realización de ningún trámite previo.
- 46 Analizando los requisitos exigidos en la disposición adicional primera del Real Decreto 896/1991, advertimos que no se acreditó ni justificó la urgencia en cubrir dicha vacante; no, al menos, con carácter previo al nombramiento. Ciertamente, esa urgencia en el nombramiento del Jefe de Sección de Apoyo al SPEIS ha tratado de justificarse en el procedimiento tramitado a raíz de la solicitud presentada por CSIF, alegando la inminente creación de dicho servicio en la DPH; no obstante, las razones de necesidad y urgencia, son la esencia y el fundamento del nombramiento de funcionarios interinos, por lo que deben ser expresamente justificadas con carácter previo a dicho nombramiento, al igual que la imposibilidad de cobertura de la plaza en cuestión por un funcionario de carrera (o la circunstancia concreta que en cada caso obligue a acudir a funcionarios interinos). Nada de

esto ha sido tratado con carácter previo al acto administrativo de nombramiento, ni siquiera se recoge en el texto de éste, que únicamente hace referencia a que la funcionaria interina tenía encomendadas en aquel momento las funciones en materia de protección civil y extinción de incendios.

- 47 Además, no se ha realizado una convocatoria pública previa para cubrir dicha plaza nº 350 de Jefe de Sección de Apoyo al SPEIS, lo que ha impedido el conocimiento de otros posibles candidatos al puesto de la existencia de esa vacante, y, en consecuencia, determina una vulneración de los principios de igualdad, mérito y capacidad, que son esenciales en la selección de empleados públicos y en la provisión de puestos de trabajo de función pública (también en caso de funcionarios interinos), y cuyo respeto es exigido expresamente en la disposición adicional primera del Real Decreto 896/1991.
- 48 Es importante el esfuerzo realizado por la DPH y la funcionaria interesada por tratar de justificar el nombramiento directo en la naturaleza de las funciones desempeñadas en su puesto anterior (nº 283). Y puede comprobarse que, desde el año 2010, dicha funcionaria venía desempeñando algunas funciones en materia de protección civil y extinción de incendios, que se describen en las bases que rigieron en aquel proceso selectivo como complementarias de su función principal, que consistía en el «control, mantenimiento y coordinación con todos los departamentos de la Corporación del Sistema de Gestión Ambiental implantado en la Diputación Provincial de Huesca (Certificación ISO 14001), que incluye la preparación de las correspondientes auditorías y los oportunos planes de actuación».
- 49 Por lo tanto, en virtud del Decreto nº 2022/2018, la Sra. “X” ha pasado de desempeñar funciones en materia de protección civil y extinción de incendios de manera complementaria a su función principal como Técnico Medio de Sistema de Gestión Ambiental, a que aquellas funciones constituyan su cometido único y principal, en un puesto de Jefe de Sección de Apoyo al SPEIS.
- 50 Son dos puestos de trabajo distintos, con nivel de complemento de destino distinto, y también diferentes complementos específicos, a lo que se añade, en el puesto nº 350, el carácter de jefatura de sección, un puesto de mando que comprende funciones (ver antecedente de hecho sexto) que en ningún caso estaban incluidas en el puesto nº 283, desempeñado hasta entonces por la interesada.
- 51 El hecho de haber realizado funciones, aun no idénticas, sí parcialmente coincidentes, podría haber tenido relevancia, en el caso de haberse tramitado un procedimiento para la provisión de dicho puesto, a la hora de valorar los méritos y la capacidad de dicha funcionaria como candidata, pero de ninguna manera puede justificar su nombramiento directo como funcionaria interina sin un procedimiento previo que respete los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad.
- 52 No se puede aceptar la alegación realizada por la interesada, en el sentido de justificar el cumplimiento de los principios citados por haber sido nombrada para el puesto nº 283 mediante el Decreto nº 866/2010, tras la convocatoria de un concurso oposición para su provisión interina, teniendo en cuenta que el Decreto nº 2022/2018 viene a modificar ese nombramiento anterior, en el que sí se cumplieron aquellos requisitos.
- 53 El Decreto nº 2022/2018, con su redacción literal, modifica el Decreto nº 866/2010, en el sentido de que la Sra. “X” «pasa a desempeñar los cometidos en el puesto de Jefe de Sección de Apoyo al SPEIS (RPT 350) y también con el carácter de funcionaria interina»; pero lo cierto es que el decreto en entredicho viene a realizar el nombramiento directo de la funcionaria

interina para cubrir un puesto distinto del que venía desempeñando con anterioridad. De hecho, esta plaza anterior (nº 283) fue amortizada posteriormente. Y para cubrir el puesto nº 350 no se realizó, como antes hemos analizado, ninguna convocatoria pública previa, sin que sea válida a estos efectos la convocatoria realizada para cubrir una plaza totalmente distinta.

- 54 Y tampoco es admisible lo argumentado en la propuesta de resolución, con base en la potestad de autoorganización de la administración para reorganizar las secciones y en que la funcionaria ocupaba el único puesto que tenía encomendadas las funciones en materia de protección civil y extinción de incendios. En efecto, las administraciones públicas gozan de aquella potestad para organizar y estructurar sus recursos humanos, pero ello no les exime del cumplimiento de los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico.
- 55 Para el nombramiento de funcionarios interinos, aunque en las normas aplicables no se explican los distintos trámites del procedimiento a seguir, que lógicamente deberá tener un carácter más ágil que en el caso de funcionarios de carrera, se exige en todo caso una convocatoria pública previa, con respeto a los principios de mérito y capacidad, que en el caso analizado no se ha cumplido, pues se ha procedido al nombramiento directo sin trámite previo alguno.
- 56 En definitiva, y por lo que respecta al nombramiento de funcionarios interinos, este Consejo Consultivo considera que, al prescindir de convocatoria pública previa, en los términos previstos en el ordenamiento jurídico, se ha vulnerado el procedimiento legalmente establecido, por lo que concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.e) de la LPAC.
- 57 Adelantamos ya que el carácter que nuestro dictamen será desfavorable a la propuesta de resolución remitida por la DPH, pero debemos tener en cuenta que esta propuesta es desestimatoria de la solicitud de revisión formulada por la organización sindical, esto es, la DPH plantea que no concurre causa de nulidad de pleno derecho en el acto controvertido y, por lo tanto, que no procede su revisión.
- 58 Este hecho debe ponerse en relación con lo dispuesto en el artículo 106 de la LPAC, que dispone que «las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1». Esto es, si la administración pretende declarar la nulidad del acto administrativo, se exige un «previo dictamen favorable» del órgano consultivo correspondiente, que tendría un carácter habilitante de la decisión revisora. Si el pronunciamiento del órgano consultivo fuese desfavorable a la intención de la administración de revisar un acto administrativo, dicho pronunciamiento sería vinculante, impidiendo a la administración apartarse de él.
- 59 Lo que ocurre en el caso analizado, es que la pretensión de la administración actuante es, en desestimación de la pretensión de la organización sindical, la no revisión del acto controvertido. Por lo que, al amparo de la literalidad del precepto citado, debemos concluir que la DPH puede adoptar la decisión recogida en su propuesta de resolución, a pesar del carácter desfavorable del dictamen de este órgano consultivo.
- 60 No obstante lo anterior, si la DPH pusiese fin al procedimiento iniciado a instancia de la organización sindical en el sentido señalado en la propuesta de resolución, diferente del pronunciamiento contenido en este dictamen, deberá motivar su decisión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35.1.c) de la LPAC, según el cual, serán motivados los actos «que

actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos».

Por cuanto antecede, el Consejo Consultivo de Aragón emite el siguiente DICTAMEN:

Que procede informar desfavorablemente la propuesta de resolución, por la que la Diputación Provincial de Huesca plantea que no procede la declaración de la nulidad de pleno derecho del Decreto nº 2022, de 27 de junio de 2018, relativo a la cobertura interina del puesto de Jefe de la Sección de Apoyo al Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento.

En Zaragoza, a veintitrés de febrero de dos mil veintidós.