

Resumen

El TS confirma la sentencia apelada por la parte actora, que declaró ajustados a derecho los acuerdos recurridos, pues además de que cuando las cuestiones de legalidad y la desviación de poder se hallan unidos sin ser fácil la escisión procesal entre ambas, resulta procedente examinar la cuestión en su necesaria amplitud para facilitar el derecho a la defensa constitucionalmente declarado, la función de los funcionarios municipales apelantes -vigilar la labor típicamente manual que llevan a cabo los obreros de la empresa concesionaria de limpieza- no puede conceptuarse como de cometido especial ni técnico, sino que es una actividad de personal de oficios, sin más alcance.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley de 27 diciembre 1956. Jurisdicción Contencioso-Administrativa
art.82

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	3
FALLO	4

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ACTO ADMINISTRATIVO

DESVIACIÓN DE PODER

Inexistencia

En materia de personal

Funcionario

CLASES

Actos que reproducen anteriores y de confirmación

ADMINISTRACIÓN LOCAL

PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Función Pública local

Personal propio

COSA JUZGADA

CUESTIONES GENERALES

RECURSO DE APELACIÓN

SENTENCIAS NO APELABLES

Cuestión de personal

Desviación de poder

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso de apelación

Legislación

Aplica art.82 de Ley de 27 diciembre 1956. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita art.24 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Cita art.102 de RD 3046/1977 de 6 octubre 1977. TA parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local

Cita D 688/1975 de 21 marzo 1975. Regulación provisional Funcionarios de subgrupos de Admón. Especial de las Corporaciones Locales

Cita art.1251 de RD de 24 julio 1889. Código Civil

Bibliografía

Citada en "Alcance de la cosa juzgada en el procedimiento contencioso-administrativo. Foro Abierto"

En la villa de Madrid, a veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y siete.

Visto el recurso de apelación interpuesto por D. Fernando, D. Vicente, D. Mariano, D. Conrado, D. Antonio, D. Joaquín, D. Justo, D. Francisco, D. Celestino, D. Juan y D. Angel, representados por el Procurador D. Juan Carlos Estévez Fernández-Novoa, bajo la dirección de Letrado (habiéndose declarado desierta la apelación en cuanto a D. Saturnino y otros); siendo parte apelada el Ayuntamiento de Zaragoza, no personado en esta segunda instancia; y estando promovido contra la sentencia dictada en 23 de mayo de 1985 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, en recurso sobre clasificación actual de las plazas de Maestro y Oficiales Inspectores del Servicio de Limpieza Pública.

Es Ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Bruguera Manté, Magistrado de esta Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Ayuntamiento Pleno de Zaragoza acordó en 25 de octubre de 1983 desestimar la petición formulada por D. Saturnino y otros funcionarios adscritos a la brigada de Limpieza Pública de que las plazas desempeñadas por ellos se clasificasen en la plantilla dentro de la clase de "plazas de cometidos especiales". Interpuesto recurso de apelación, fue desestimado por acuerdo del mencionado Pleno de 19 de enero de 1984.

SEGUNDO.- D. Saturnino y otros, interpusieron contra los anteriores actos recurso contencioso-administrativo ante la Sala Jurisdiccional de la Audiencia de Zaragoza, en el que formalizaron su demanda con la súplica de que se dictara sentencia anulando los acuerdos recurridos declarando el derecho de los recurrentes:

Primero.- A que, reconociéndose que la actividad realizada por los mismos en el desempeño de los cargos de que son titulares es de carácter predominantemente no manual, se reclasifiquen dichos cargos o empleos, incluidos, hasta ahora, en la clase llamada de "personal de oficios", como "plazas de cometidos especiales" del subgrupo de Servicios Especiales de Administración Especial de las plantillas de la Corporación Municipal demandada, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 87 y 102 del vigente Texto articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, de 6 de octubre de 1977, y.

Segundo.- A que, por consecuencia de la antedicha reclasificación, se proceda a asignar a los mismos cargos o empleos, en su nueva y debida clasificación como "plazas de cometidos especiales", el índice o grado que, en atención al carácter técnico de las funciones que tienen encomendadas y vienen desempeñando los titulares de tales empleos, que las hace atribuibles, en el futuro, a funcionarios de la clase de Técnicos medios de subgrupo de Técnicos de Administración Especial, habrá de ser el ocho -8-, por aplicación de lo establecido en la Disposición transitoria 4.ª. 1, del Decreto 688/1975, de 21 de marzo EDL 1975/909, en relación con lo prescrito en el art. 248, 4.º, del Reglamento de Funcionarios de Administración local de 30 de mayo de 1952 y en la Disposición transitoria 2.ª.3, del ya citado Texto articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local. Dado traslado a la representación del Ayuntamiento de Zaragoza, contestó la demanda suplicando la desestimación del recurso. En su momento, la expresada Sala dictó sentencia con la siguiente parte dispositiva: "Fallamos: En el recurso contencioso deducido por D. Saturnino y los demás funcionarios que se relacionan en el encabezamiento de esta resolución deducido contra los Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 25 de octubre de 1983 y 19 de enero de 1984 sobre reclasificación de las plazas de Maestro y Oficiales-Inspectores del Servicio de Limpieza Pública,

1.- Rechazamos las causas de inadmisibilidad opuestas por la representación municipal al amparo de las previstas en los apartados a) y d) del artículo 82 de la Ley Jurisdiccional.

2.- Desestimamos el recurso y confirmamos los Acuerdos recurridos por resultar ajustados al ordenamiento jurídico.

3.- No hacemos expresa imposición de costas."

TERCERO.- El anterior fallo se basa en los siguientes Considerandos:

Primero.-"Que impugnados en este recurso los Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 25 de octubre de 1983 y 19 de enero de 1984 -éste desestimatorio del recurso de reposición deducido contra el primero- sobre pretensión de D. Saturnino y los otros catorce funcionarios municipales a que se contrae el encabezamiento de esta resolución sobre clasificación de las plazas de Maestro y Oficiales Inspectores del Servicio de Limpieza Pública, la cuestión controvertida se centra en determinar si están ajustados al ordenamiento jurídico los Acuerdos expresados, que desestimaron la petición de aquéllos, de que las plazas que desempeñan como Inspectores vigilantes del Servicio se clasifiquen como plazas de cometidos especiales del artículo 102 del Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre de articulación parcial del Estatuto de Régimen Local EDL 1977/1949, y que en base y fundamento a esta clasificación se les asigne el índice o grado de proporcionalidad 8, por aplicación de lo dispuesto en la Disposición Transitoria 4.ª.1 del Decreto 688 de 1975 de 21 de marzo en relación con el artículo 248-4.º del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local de 30 de mayo de 1952 y Disposición Transitoria 2.ª.3 del Texto Articulado Parcial de la Ley de bases de Régimen Local de 6 de octubre de 1977."

Segundo.-"Que con carácter previo al estudio de la cuestión planteada procede el examen de las causas de inadmisibilidad opuestas por la Administración demandada al amparo del apartado d) del artículo 82 de la Ley Jurisdiccional por entender que la pretensión deducida en este recurso es cosa juzgada por este Tribunal en la Sentencia de 30 de junio de 1983, al ser idénticas las peticiones aducidas y su causa de pedir; y en base al apartado e) del propio artículo 82, por ser actos no susceptibles de impugnación a tenor del Capítulo 1 del Título 111 de la Ley y concretamente del artículo 40, por ser los actos recurridos reproducción confirmación de otros anteriores definitivos y firmes."

Tercero.-"Que como sienta la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 1980 en relación a las causas de inadmisibilidad, es constante la doctrina jurisprudencial de que por tratarse de supuestos de excepción a la norma general, se han de estimar con carácter restrictivo y de estricta interpretación" abriéndose así el mejor camino para que pueda hacerse realidad el derecho fundamental proclamado en el artículo 24 de la Constitución EDL 1978/3879 a obtener ua tutela efectiva mediante el derecho de acceso sin cortapisas y sin discriminaciones ante los Tribunales; por ello aun cuando la pretensión de los funcionarios adscritos a la brigada de Limpieza Pública del Ayuntamiento de Zaragoza de que se deje sin efecto el Acuerdo plenario del órgano municipal de 25 de octubre de 1983 que desestimó su petición de clasificación de las plazas desempeñadas en la clase de Personal de cometidos especiales, forma parte de la misma reivindicación de dichos Inspectores del Servicio de Limpieza Pública, a los efectos de una mejor clasificación que ya fue objeto de desestimación por la Sentencia firme de esta Sala de 30 de junio de 1983, que les denegó la petición de que les fuera asignado coeficientes 3,6 desde 1 de julio de 1973, en lugar del 2,3 y 1,7 para los empleos de Maestro y Oficial, por no compadecerse las tareas y funciones asignadas en su clasificación en la clase de personal de Servicios Especiales de Administración Especial, aun siendo así, no puede en puridad entenderse que se den las identidades del artículo 1251 del Código Civil EDL 1889/1 de personas, cosas y acciones cuando si bien son las mismas las personas que litigan y hasta la causa de pedir que es la obtención de una reclasificación que habrá de compartir unos mayores emolumentos a través de obtener el coeficiente 3,6 en el primer pleito y el grado 8 en el actual, cuando éste resulta equivalente a aquel coeficiente por virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria 2.º.3 del Real Decreto 3046 de 1977; no lo son sin embargo las pretensiones en cuanto a sus fundamentaciones porque mientras en el pleito anterior se solicita la asignación de coeficientes que se fundamenta en el hecho de haber sido incluidos como personal de oficios no debiendo de serlo fundándose en la Disposición 4.º número 1 del Decreto 688 de 21 de marzo de 1975, en el actual se funda el recurso y es su primera pretensión, en no haber sido incluidos en la clase "Plazas de cometidos especiales---, que a su juicio les corresponde de acuerdo con los artículos 102 y 103 del Texto articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local aprobado por el invocado Real Decreto de 6 de octubre de 1977; con lo que falta una de las identidades para que opere la cosa juzgada, criterio avalado por la doctrina contenida entre otras en Sentencias de 1 de abril de 1981 y 30 de septiembre de 1983 expresivas de que para que proceda la excepción de cosa juzgada es preciso que concurren iguales circunstancias de hecho y fundamentos jurídicos en ambos asuntos; y más aún, porque como sienta la de 23 de junio de 1966 es necesario que se deduzcan en relación a un mismo acto, pues como afirma la invocada por la parte actora de 10 de noviembre de 1982 "la cosa juzgada tiene- matices muy específicos en el proceso contencioso administrativo, donde basta que el acto impugnado sea histórica y formalmente distinto que el revisado en el proceso anterior, para que deba desecharse la existencia de la cosa juzgada, pues en el segundo proceso se trata de revisar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo, nunca examinado antes, sin perjuicio de que entrando en el fondo del asunto, es decir, ya no por razones de cosa juzgada, se haya de llegar a la misma solución antecedente."

Cuarto.-"Que se plantea también la causa del apartado c) del artículo 82 en relación con el apartado a) del artículo 40 de la Ley Jurisdiccional; por entenderse por la Administración Municipal, que se trata de acto reproducción de otro anterior consentido y firme, al haber aceptado en su día los actores los acuerdos municipales de 25 de marzo de 1976 y 8 de junio de 1977 por los que se otorgó a los puestos Oficiales de la Limpieza Pública el coeficiente retributivo 1,7: excepción o causa de inadmisibilidad que no se acoge por las propias motivaciones argumentadas en el supuesto anterior, al no existir la identificación total dada la naturaleza de las pretensiones ejercitadas entre los expresados acuerdos y los aquí impugnados de 25 de octubre de 1983 y 19 de enero de 1984, de inclusión en las clases D)"plazas de cometidos especiales- y faltar la identidad que proclama la jurisprudencia al menos entre las fundamentaciones, porque como enseña entre otras la de 15 de febrero de 1980, es preciso que la primera y segunda resolución se hayan dictado en presencia de los mismos hechos y en fuerza de iguales argumentos; razones que conducen a la desestimación de esta segunda causa de inadmisibilidad."

CUARTO.- Contra la anterior sentencia se interpuso el presente recurso de apelación, que fue admitido en ambos efectos, con emplazamiento de las partes para ante este Tribunal; y, no estimándose necesaria la celebración de Vista, presentó la parte apelante su escrito de alegaciones. Cuando correspondió por turno, se acordó señalar para la votación y fallo el día 10 de marzo de 1987.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Aceptamos los Considerandos Lo, 2.º, 3.º y 4.º de la Sentencia recurrida, y,

PRIMERO.- Aunque el Ayuntamiento de Zaragoza, demandado en esta "litis", no ha comparecido en esta Segunda Instancia ni por tanto ha reproducido las dos causas de inadmisibilidad del recurso jurisdiccional que había opuesto ante la Sala Territorial de Zaragoza con invocación de los apartados d) y c) del artículo 82 de la Ley Jurisdiccional, dado que se trata de cuestiones procesales de orden público y apreciables incluso de oficio, esta Sala "ad quem" ha revisado la fundamentación desestimatoria de tales excepciones que se estudian en los considerandos 3.º y 4.º de la Sentencia apelada y tales fundamentos merecen confirmarse por ser correcta y asumible la doctrina que en ellos se sienta apoyada en Sentencias de este Alto Tribunal que procede mantener; lo cual basta para confirmar la Sentencia apelada en cuanto rechazó debidamente los indicados motivos de inadmisibilidad del presente recurso contencioso-administrativo.

SEGUNDO.- En el extenso escrito de alegaciones que D. Fernando y los otros diez apelantes formulan ante este Tribunal, los mismos reproducen las argumentaciones ya vertidas en la Primera Instancia; y si bien el artículo 94,1-a) de la Ley Jurisdiccional excluye del recurso de apelación las cuestiones de personal al servicio de la Administración Pública, como es el caso, el mismo artículo 94,2-a) autoriza la apelación de las Sentencias que versen sobre desviación de poder, como también es el caso actual; habiendo declarado las Sentencias de la Sala 5.ª de este Tribunal de 31 de enero de 1983 y ID de diciembre de 1984, que cuando las cuestiones de legalidad y el imputado apartamiento del fin marcado a la Administración se hallan unidos sin ser fácil la escisión procesal entre cuestiones de estricta legalidad y el vicio de desviación de poder que se imputa, resulta procedente examinar la cuestión en su necesaria amplitud para facilitar el derecho a la defensa constitucionalmente declarado; y habrá de ser desde esta perspectiva de juzgar la adecuación y congruencia de

la actuación de la Administración con los fines que debieron presidirla, como habremos de examinar la conformidad o disconformidad a derecho de los actos impugnados, que es lo que a continuación realizamos.

TERCERO.- Reduciendo la cuestión controvertida, planteada por los apelantes, con gran profusión, a sus términos más reales y sencillos, vemos que los 11 recurrentes son funcionarios del Ayuntamiento de Zaragoza, consistiendo su labor en vigilar e inspeccionar que los operarios de la empresa concesionaria del "Servicio de Limpieza C.", realicen correctamente su labor. Es decir, y como expresa el 7.º Considerando de la apelada, que aceptamos como todos los demás, la función de estos 11 recurrentes es puramente la de vigilar la labor típicamente manual que llevan a cabo los obreros de la concesionaria y nada más, pues las posteriores funciones de control técnico del Servicio de Limpieza las realizan ya otros funcionarios que son técnicos, y los recurrentes se limitan a comprobar si la actividad manual de limpieza está bien o mal realizada dentro del marco del oficio, dando cuenta después a la Dirección de Servicios Industriales como Organismo Técnico, de su resultado; por lo que la función de los recurrentes no puede conceptuarse como de cometido especial ni técnico, sino que es puramente una actividad de personal de oficios, sin más alcance.

CUARTO.- Esto sentado, es visto que no eran acogibles las peticiones de los apelantes que pretendían y aún ahora siguen pretendiendo, que se les equipare a los Titulados medios Técnicos (Arquitectos o Ingenieros Técnicos, Aparejadores, Peritos o Ayudantes de Ingeniería y Topógrafos) a efectos de obtener el coeficiente 3,6 establecido por el apartado 111, 20 del Anexo del Decreto de 17 de agosto de 1973 de Acomodación de retribuciones de funcionarios de la Administración Local a los del Estado, en lugar del coeficiente 1,7 que el Ayuntamiento de Zaragoza les tiene asignado, lo cual a su vez comportaría la aplicación del índice 8 en vez del 4 de la Disposición Transitoria 2 a. 3 del Decreto de 6 de octubre de 1977 aprobatoria del Texto Articulado Parcial de la Ley de Bases de Régimen Local 41/75; pues este planteamiento y pretensiones son verdaderamente desproporcionados con la señalada función que los apelantes desempeñan, puesto que el aludido Anexo III número 20 del Decreto de 17 de agosto de 1977, exige para atribuir el coeficiente 3,6, la Titulación media Técnica indicada (Arquitectos o Ingenieros Técnicos, Aparejadores, Peritos o Ayudantes de Ingeniería y Topógrafos), requisito que evidentemente los apelantes no cumplen, puesto que la función que ejercen no exige en absoluto los conocimientos correspondientes a tal titulación, no ajustándose tampoco ni mucho menos la referida función de los actores a las misiones peculiares que determina el artículo 248,4.º del -Reglamento de Funcionarios de la Administración Local de 30 de mayo de 1952, pues basta cotejar este precepto con los trabajos de los recurrentes para constatar la no correspondencia de estos últimos en aquellas funciones, y como que únicamente en el caso de que se pudiese incardinar la función de dichos apelantes en el citado artículo 248, 4.º del Reglamento de 1952 o en el número 20 del Grupo 111 del Anexo del citado Decreto de 17 de agosto de 1973, podría corresponderles el coeficiente 3,6 que solicitan y el índice 8 que también piden como derivación, y no es en modo alguno posible equiparar sus funciones de simple vigilancia física de una actuación material y manual de limpieza a las funciones técnicas propias de aquellos técnicos, no hay verdaderamente términos hábiles para poder atender sus pretensiones por carecer de la cobertura fáctica y jurídica necesaria; sin que tampoco se pueda acudir a la excepcionalidad que contempla la Disposición Transitoria 4.ª del Decreto de 21 de marzo de 1975, por no estar tal disposición concebida para estos supuestos, como con acierto argumenta la Sentencia recurrida.

QUINTO.- En lo anteriormente razonado se aprecia manifiestamente que la actuación de la Administración, plasmada en los actos recurridos, fue plenamente adecuada y congruente con los fines que debieron gobernarla, no habiendo existido en su actuar desviación alguna, que es lo único que habría podido hacer atendible el presente recurso de apelación que por tanto procede desestimar; sin que apreciemos méritos para imponer las costas de la apelación.

FALLO

Que desestimamos el recurso de apelación interpuesto por D. Fernando y los otros diez apelantes (nombrados en los Antecedentes de hecho de la presente resolución) y confirmamos en todas sus partes la Sentencia recurrida por la Sala de esta Jurisdicción de la Audiencia Territorial de Zaragoza en 23 de mayo de 1985 en los autos de los que el presente rollo dimana. No imponemos las costas de esta apelación a ninguna de las partes.

ASI, por esta nuestra Sentencia, que se insertará en la COLECCION LEGISLATIVA, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Interlineado."ya". Vale. D. José Ignacio Jiménez.- Antonio Bruguera.- Saturnino Gutiérrez. Rubricado.

Publicación: Leída y publicada fue la anterior sentencia, en audiencia pública, por el Excmo. Sr. D. Antonio Bruguera Manté, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Secretario, certifico. Evaristo Cabrera. Rubricado.

Lo preinserto concuerda bien y fielmente con el original a que me remito.