

Sentencia de la Sala tercera de 19 de diciembre de 2024 (rec.4980/2022)

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 2.024/2024

Fecha de sentencia: 19/12/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4980/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 10/12/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.1

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina
López

Transcrito por: MTP

Nota:

R. CASACION núm.: 4980/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina
López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 2024/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D.^a María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 19 de diciembre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 4980/2022, interpuesto por el Ayuntamiento de Atarfe, representado por la procuradora doña María José García Carrasco y asistido por el letrado don José Cano Larrotcha, contra la *sentencia n.º 659/2022, de 11 de marzo, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede Granada, por la que se estimó el recurso de apelación n.º 1446/2021* interpuesto por la representación procesal de don Serafin contra la *sentencia n.º 98/2021, de 8 de abril, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Granada en el procedimiento abreviado n.º 1354/2019* .

Se ha personado, como recurrido, don Serafin, representado por el procurador don Leovigildo Rubio Sánchez y asistido por el letrado don Francisco Manuel Lozano Aguilera.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso de apelación n.º 1446/2021, seguido en la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada, el 11 de marzo de 2022 se dictó la sentencia n.º 659/2022* cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«FALLO

Estimamos el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia indicada en el encabezamiento de la presente, la cual queda revocada en su integridad, incluido el pronunciamiento sobre imposición de costas, y, declaramos la nulidad de la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Atarfe, aprobada por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 8 de noviembre de 2018.

Las costas conforme al Fundamento de Derecho que antecede».

SEGUNDO.- La representante procesal del Ayuntamiento de Atarfe preparó recurso de casación contra la referida sentencia por escrito de 20 de abril de 2022, que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, tuvo por preparado por auto de 6 de junio siguiente* , ordenando el emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo y la remisión a la misma de las actuaciones.

TERCERO.- Recibidas, se tuvo por personados a la procuradora doña María José García Carrasco, en representación del Ayuntamiento de Atarfe, como parte

recurrente, y al procurador don Leovigildo Rubio Sánchez, en representación de don Serafin, como parte recurrida.

CUARTO.- Sometida a la deliberación de la Sala la resolución sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso, por auto de 11 de mayo de 2023 la Sección de Admisión acordó:

«1º) Admitir a trámite el presente recurso de casación preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de Atarfe, contra la *Sentencia nº 659/2022, de 11-3-2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Granada, que estima el recurso de apelación nº 1446/2021*, contra la *sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n 1 de Granada, dictada en PA 1354/2019*, sobre la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Atarfe.

2º) Precisar que las cuestiones en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, es que se determine si el encargo para la elaboración de un proyecto completo de relación de puestos de trabajo, por un ayuntamiento a una empresa, mediante contrato administrativo de servicios, es conforme a la doctrina de esta Sala relativa a la intensidad de la intervención en un procedimiento por parte de un sujeto distinto a la administración que lo tramita, y reflejada en las *SSTS 1160/2020, de 14/09/2020 (Nº de Recurso: 5442/2019)* y *1265/2020, de 07/10/2020 (Nº de Recurso: 5429/2019)*.

3º) Identificar como preceptos que, en principio, serán objeto de interpretación, los *arts. 9 y 74 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, y el *art. 17 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*. Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex *artículo 90.4 de la LJCA*.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala Tercera, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las vigentes normas sobre reparto de asuntos.

Así lo acuerdan y firman».

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 17 de mayo de 2023 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión, y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar la interposición del recurso.

SEXTO.- Recibidas, la procuradora doña María José García Carrasco, en representación del recurrente, formalizó la interposición del recurso por escrito de 30 de mayo de 2023, en el que precisó las normas del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia infringidas, con la siguiente pretensión deducida:

«(i) Si el encargo para la elaboración de un proyecto de relación de puestos de trabajo, por un ayuntamiento a una empresa, mediante un contrato administrativo de servicios, reservándose el órgano administrativo el control y la decisión que ponga fin al procedimiento, resulta conforme a la doctrina relativa a la intensidad de la intervención en un procedimiento por parte de un sujeto distinto a la administración que lo tramita, de acuerdo con las *Sentencias 1160/2020, de 14/09/2020* y *1265, de 07/10/2020* .

(ii) Si la prestación, en virtud de un contrato administrativo de servicios del *artículo 17 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre* , que tiene por objeto la elaboración de un proyecto o propuesta de relación de puestos de trabajo, que ha de ser tramitado por la Administración, incluyendo la negociación colectiva en el ámbito de la Mesa General de Negociación constituida en su ámbito, y la adopción de la resolución que ponga fin al procedimiento, comporta la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas a que se refiere el *artículo 9.2 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.

(iii) Si en determinadas circunstancias extraordinarias, una Administración que no posea los medios materiales o personales idóneos para la elaboración de una relación de puestos de trabajo puede acudir, por razones de eficacia, a la colaboración con otras entidades que no tengan la condición de medio propio de la administración, reservándose el órgano administrativo el control y la decisión que ponga fin al procedimiento.

Realizado dicho pronunciamiento, nuestra pretensión también se extiende a la revocación de la *Sentencia nº 659/2022, de 11 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sede en Granada* , por la que se estima el recurso de apelación interpuesto por la representación de D. Serafin contra la Sentencia dictada por el Juzgado de lo contencioso nº 1 de Granada, la cual queda revocada en su integridad, declarando la nulidad de la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Atarfe, aprobada por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 8 de noviembre de 2018».

Y suplicó a la Sala que,

«[...] en su día se dicte Sentencia por la que, casando y anulando la Sentencia recurrida, declare no haber lugar a la nulidad de la Relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Atarfe, aprobada por acuerdo del Pleno de 8 de noviembre de 2018; confirmando así la Sentencia dictada en la instancia por el Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 1 de Granada».

SÉPTIMO.- El procurador don Leovigildo Rubio Sánchez, en representación de don Serafin, evacuando el trámite conferido por providencia de 8 de junio de 2023, se opuso al recurso por escrito de 24 de julio siguiente y, en virtud de lo en él expuesto, solicitó a la Sala que

«dicte sentencia por la que desestime íntegramente el recurso de casación, con expresa condena en costas a la parte recurrente; subsidiariamente, y para el caso de estimarse el recurso de casación, ordene retrotraer el procedimiento para que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía dicte una nueva sentencia en la que, sin apreciar la nulidad del procedimiento

administrativo por infracción del *artículo 9.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015* , se pronuncie sobre las restantes cuestiones planteadas en la instancia».

OCTAVO.- De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción* , atendiendo a la índole del asunto, no se consideró necesaria la celebración de vista pública quedando el recurso concluso y pendiente de señalamiento.

NOVENO.- Mediante providencia de 23 de octubre de 2024 se señaló para la votación y fallo el 10 de diciembre siguiente y se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. don Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

DÉCIMO.- En la fecha acordada, 10 de diciembre de 2024, han tenido lugar la deliberación y fallo del presente procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Los términos del litigio y las sentencias de instancia y apelación

A) La sentencia de instancia

Don Serafin, funcionario del Ayuntamiento de Atarfe, grupo A2, Subescala Técnica, en puesto de Técnico de Gestión del Área de Hacienda, impugnó ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de los de Granada el acuerdo del pleno municipal de 8 de mayo de 2019 que desestimó su recurso de reposición contra el de 8 de noviembre de 2018 que aprobó la propuesta de Relación de Puestos de Trabajo y el Reglamento de modificación y actualización de los puestos de trabajo.

La razón principal que adujo en su demanda fue la de que la Relación de Puestos de Trabajo fue elaborada por una empresa privada sin intervención de los responsables administrativos municipales y sin que hubiera habido un acto administrativo de aprobación del sistema de puntuación, previo a la valoración de cada puesto. Destaca que la propuesta estaba suscrita por ACAL, S.L., no por ningún funcionario municipal, en particular, por alguno de los jefes de servicio que tienen encomendada esta función. Señalaba que el Secretario de la corporación, en su oposición al recurso de reposición, confirmó la adjudicación a esa empresa de la elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo sin que él hubiera intervenido en la elaboración, catalogación y valoración de los puestos, ni en su aprobación. E insistía en que, si bien el Ayuntamiento podía servirse del asesoramiento externo, sin embargo en este caso se habían excedido los términos legales y los fijados por la resolución del alcalde n.º 101/2017.

La *sentencia del Juzgado n.º 98/2021, de 8 de abril* , desestimó el recurso n.º 1354/2019 del Sr. Serafin.

En sus fundamentos, tras subrayar el carácter discrecional de la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo, resumir las posiciones de las partes, recordar los preceptos legales aplicables [*artículos 22.2 j) y 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local* , y 74 del Estatuto Básico del Empleado Público], deja constancia de los extremos que refleja el expediente administrativo, entre ellos la negociación con los sindicatos y la suscripción con ACAL, S.L. del contrato de consultoría el 3 de marzo de 2017 con la finalidad de prestar

asistencia técnica al Ayuntamiento en el proceso de valoración de los puestos de trabajo. Seguidamente, pasa a dar respuesta a los motivos de impugnación.

Así, rechaza la causa de nulidad y subsidiaria de anulabilidad consistente en haberse prescindido de las normas esenciales del procedimiento porque sí se tramitó uno y porque no aprecia defectos formales que hicieran anulable la actividad administrativa, ya que no hubo delegación a una empresa de potestades administrativas sino solamente un contrato de consultoría. Tampoco se desconoció la competencia del pleno de la corporación porque fue el que aprobó la Relación de Puestos de Trabajo controvertida. En particular, no apreció la sentencia del Juzgado ningún exceso en la intervención de ACAL, S.L., pues se limitó a realizar una propuesta, negociada con los representantes de los trabajadores y aprobada por el órgano municipal competente. Añade que la posibilidad de que la Administración encargue a terceros el asesoramiento para elaborar una relación de puestos de trabajo ha sido aceptada por numerosas sentencias de Tribunales Superiores de Justicia y rechaza que sea aplicable al caso la de esta Sala de 14 de septiembre de 2020 invocada por el recurrente.

Sobre la posición beneficiosa en que la demanda decía que habían quedado el Secretario, el Interventor y el Responsable de Recursos Humanos, que no se abstuvieron a la hora de informar, lo hicieron favorablemente y fueron recusados, la sentencia del Juzgado dice que la recusación fue extemporánea y que se desestimó. Y, tras reproducir el *artículo 23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, y resumir los informes de los recusados sobre la inexistencia de causa de abstención, la sentencia concluye que su intervención en el procedimiento se produjo en el cumplimiento de sus funciones, conforme al *artículo 3.3 d)*, *6º del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo* por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y con el *artículo 173 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre*, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, y que no realizaron la catalogación y valoración de los puestos, sino que la hizo la empresa contratada, y tampoco la aprobaron. Todo ello sin contar con que la Relación de Puestos de Trabajo no contempla personas sino que su alcance es para un conjunto de ellas y que no se advierte interés personal que hubiera justificado la abstención.

Rechaza, asimismo, la *sentencia del Juzgado que vinieran al caso a este respecto las invocadas por el recurrente de la Sección Tercera de la Sala de Granada de 29 de junio de 2017* (recurso n.º 822/2016) y de la Sección Primera de la Sala de Cáceres de 27 de octubre de 2004 (recurso n.º 986/2002), por referirse a supuestos diferentes a este. Y, sobre la falta de motivación y carácter discriminatorio alegados en la demanda de la valoración del puesto del recurrente, dice la sentencia del Juzgado que la motivación resulta de los informes y de la propuesta de calificación y de valoración y, una vez reflejadas las cuantías de los complementos antes y después, dice que para desvirtuar cómo se ha valorado su puesto debería haber propuesto el recurrente una prueba pericial que explicara por qué el método y el resultado alcanzado a través de él por la empresa es arbitrario o está aquejado de error. Como no la propuso y juega la presunción de validez de la Relación de Puestos de Trabajo como expresión de la potestad de autoorganización, desestima también este motivo así como rechaza que la comparación efectuada en la demanda conduzca a una conclusión distinta con el apoyo en este punto de la *sentencia de la Sección Primera de la Sala de Oviedo de 26 de octubre de 2020* (recurso n.º 661/2019), pues no tiene en cuenta las características esenciales de los puestos comparados.

Niega después la sentencia que la actuación administrativa incurriera en desviación de poder por falta de prueba suficiente y rechaza la alegada discriminación por el tratamiento dado al puesto del Sr. Serafin y el del Tesorero por ser diferentes sus respectivas funciones. Termina descartando el motivo consistente en la falta de consignación presupuestaria de la actuación recurrida porque no se refiere al contenido de esta última y porque el instrumento normativo que ha de respetar el límite global para el incremento retributivo no es la Relación de Puestos de Trabajo sino los presupuestos municipales. En este extremo, el recurso, dice la sentencia del Juzgado, adolece de desviación procesal y, en todo caso, el Sr. Serafin carece de legitimación para verificar el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria.

B) La sentencia de apelación

El Sr. Serafin apeló esta *sentencia y la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Granada estimó su recurso n.º 1446/2021* .

En efecto, en la *sentencia n.º 659/2022, de 11 de marzo* , acogió sus argumentos, anuló la dictada por el Juzgado, estimó el recurso contencioso-administrativo y declaró la nulidad de la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Atarfe aprobada por acuerdo del pleno municipal de 8 de noviembre de 2018.

Al explicar su fallo, la Sección Tercera señala que la cuestión que le somete el apelante estriba en saber si la actuación de ACAL, S.L. es una simple ejecución material, que es lo que se permite a personas ajenas a la Administración cuando del ejercicio de potestades administrativas se trata. Es decir, si se ha respetado el artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público. La comprobación de ese extremo, dice la sentencia de apelación, se ha de hacer a la luz de lo resuelto por la jurisprudencia.

A este respecto, trae a colación la *sentencia n.º 1160/2020, de 14 de septiembre (casación n.º 5442/2019)* , invocada por el Sr. Serafin, de la que destaca que la tramitación de los procedimientos administrativos queda reservada a los funcionarios públicos integrados en los respectivos órganos competentes y que en ningún caso pueden excluirse de esta regla las funciones que afecten directa o indirectamente a las potestades públicas o a la protección de los intereses generales.

Ya sobre el asunto controvertido, a la vista de lo que recoge la sentencia de instancia, constata que la intervención de ACAL, S.L. en la elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo fue desde el primer momento "intensa" y que "cabe entender que por parte de la Administración se renuncia a realizar a través de sus funcionarios las funciones intelectuales y valorativas propias, funciones que son fundamentales o esenciales". No se trató, por tanto, de la prestación de servicios puntuales y accesorios sino de una intervención "en la propia y genuina actividad administrativa". Por eso, concluye que se vulneró el artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público. Y, en particular, dice:

«Ciertamente, no se advierte en el expediente administrativo documentación alguna acerca de esas "correspondientes reuniones de trabajo entre nuestros consultores, el Equipo de Gobierno, los responsables de la Oficina de Personal y también con las Jefaturas de Servicio Municipales", que refiere el documento elaborado por ACAL titulado "Propuesta de Catalogación, Valoración y Relación de Puestos de Trabajo" ("1. Presentación, Alcance y límites del documento") y, consecuentemente, se

desconoce el resultado de esas, también alegadas en el mismo documento, "numerosas reuniones de trabajo celebradas durante el periodo que ha abarcado nuestra relación profesional con el Ayuntamiento", y, por tanto, "El grado de desarrollo y concreción" de esos trabajos que permitieron "elevar a principios de este año al Ayuntamiento una propuesta de catalogación y de valoración de los puestos de trabajo", falta probatoria que, desde luego, visto lo encomendado a la empresa ACAL por parte del Ayuntamiento, determina que no quede constancia de la debida observancia del precitado artículo 9.2, incumplimiento que comporta la renuncia por parte del Ayuntamiento "a realizar a través de sus funcionarios las funciones intelectuales y valorativas propias", y "se trata de funciones importantes, fundamentales o esenciales", que, "suponen tareas de valoración y aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, con margen de apreciación", tareas de intervención de intensidad que no precisaron la colaboración "en ningún aspecto", ni "en ningún momento" del Secretario del Ayuntamiento ni del Interventor (folios 188 y 190 del expediente administrativo), tareas consistentes en elaboración, catalogación y valoración "que han sido realizadas por una empresa consultora externa al Ayuntamiento", es decir, la catalogación y valoración la efectúa "una empresa externa contratada al efecto" (así lo manifestaron el responsable del Área de Recursos Humanos, folio 189 del expediente, y el responsable del Área de Administración General y Personal, folio 191 del expediente), intervención intensa, repetimos, que, por supuesto, no puede ser equiparada a un auxilio puntual respecto de alguna actuación del procedimiento».

La estimación de este motivo y la consiguiente declaración de nulidad de la Relación de Puestos de Trabajo, añade la sentencia de la Sala de Granada, deja sin objeto el pedimento del recurrente acerca de la denegación de la recusación que promovió ante el Ayuntamiento de Atarfe.

SEGUNDO.- La cuestión en que el auto de admisión aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

Según hemos visto en los antecedentes, el auto de la Sección Primera de 11 de mayo de 2023 que ha admitido a trámite este recurso de casación del Ayuntamiento de Atarfe advirtió interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en resolver sobre:

«si el encargo para la elaboración de un proyecto completo de relación de puestos de trabajo, por un ayuntamiento a una empresa, mediante contrato administrativo de servicios, es conforme a la doctrina de esta Sala relativa a la intensidad de la intervención en un procedimiento por parte de un sujeto distinto a la administración que lo tramita, y reflejada en las *SSTS 1160/2020, de 14/09/2020 (Nº de Recurso: 5442/2019) y 1265/2020, de 07/10/2020 (Nº de Recurso: 5429/2019)*».

También este auto identifica, a fin de que los interpretemos para responder a la anterior pregunta los siguientes preceptos: *artículos 9 y 74 del Estatuto Básico del Empleado Público, y 17 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público* .

TERCERO.- *Las alegaciones de las partes.*

A) El escrito de interposición del Ayuntamiento de Atarfe

Sostiene que la sentencia de apelación infringe los *artículos 9 y 74 del Estatuto Básico del Empleado Público en relación con el artículo 17 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*, y las *sentencias de esta Sala n.º 1265/2020, de 7 de octubre (casación n.º 5429/2019)* y *n.º 1160/2020, de 14 de septiembre (casación n.º 5442/2019)*.

Al relatar los antecedentes, apunta que el contrato con ACAL, S.L. tenía por objeto desarrollar el Proyecto de Ordenación y Racionalización de los Recursos Humanos y no consistía en tramitar uno o varios procedimientos sino en colaborar o asistir puntualmente de manera justificada en la complejidad o especialización de la actuación administrativa. La empresa, añade, presentó una propuesta de catalogación y valoración y relación de puestos de trabajo y una propuesta de reglamento para la modificación y actualización de la misma. Esas propuestas, prosigue, fueron sometidas a la consideración de los representantes del Ayuntamiento y de los representantes sindicales en la mesa de negociación. Se formó expediente y se emitieron informes favorables por el Área de Recursos Humanos, la Secretaría e Intervención y el pleno aprobó la Relación de Puestos de Trabajo y el reglamento para su eventual modificación y actualización.

Recuerda los hechos que la sentencia del Juzgado tuvo por acreditados y pasa a desarrollar su argumentación respecto de las infracciones que atribuye a la de apelación. Observa que la doctrina expresada en las sentencias de esta Sala en que se apoyó la Sección Tercera de la de Granada se refiere a un supuesto que presenta una clara diferencia con éste. Aquí no hay un encargo o encomienda a una sociedad mercantil estatal de carácter general y permanente como sucedía en aquél caso, sino un contrato de servicios y la mercantil adjudicataria al amparo del *artículo 17 de la Ley 9/2017* para una asistencia técnica en el proceso de valoración de puestos de trabajo. Es decir, una actuación concreta, no permanente sino limitada en el tiempo. Por eso, considera que la sentencia de apelación equipara la ejecución de las prestaciones propias de un contrato de servicios con un objeto claramente determinado con la encomienda de gestión existente en los asuntos considerados en las sentencias de la Sección Quinta de esta Sala.

Falta, pues, la identidad de supuestos. Además, no hubo una intervención regular y permanente de la empresa en la tramitación de todos los procedimientos de la Administración de principio a fin. No hubo delegación de potestades administrativas sino un contrato de consultoría respecto del cual no se ha planteado ninguna vulneración del ordenamiento jurídico. Alega, asimismo, la *sentencia n.º 469/2023, de 12 de abril (casación n.º 8778/2021)* que admite el auxilio en la gestión y tramitación de procedimientos en situaciones extraordinarias y coyunturales a las que la Administración no puede responder con sus medios.

Insiste, en fin, en que no se infringió el artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público, precisamente por el carácter puntual y específico de la colaboración prestada por la empresa y porque se tramitó y resolvió el procedimiento por los órganos municipales competentes, previa negociación colectiva.

B) El escrito de oposición de don Serafin

Alega, en primer lugar, que el recurrente en casación, en contra del *artículo 87 bis de la Ley de la Jurisdicción*, alega cuestiones de hecho y se aparta de los que tuvo en cuenta la sentencia impugnada cuando lo cierto es que la Sala de Granada anuló en su integridad la de instancia y se basó en hechos que difieren radicalmente de

los que señala el escrito de interposición que son los siguientes: (i) ACAL, S.L. intervino durante todo el procedimiento de elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo; (ii) el Ayuntamiento de Atarfe se inhibió en los trabajos y no participó en la redacción de esa Relación; (iii) no hubo reuniones entre los consultores externos y el equipo de gobierno, ni con los responsables de la gestión municipal, ni con los jefes de servicio; (iv) el Secretario y el Interventor de Fondos no participaron ni colaboraron en la elaboración de la Relación; (v) los responsables de Recursos Humanos del Ayuntamiento no participaron ni colaboraron en la redacción de la Relación. En definitiva, recuerda el Sr. Serafin, dice la sentencia, que "se trata de una intensa y permanente actuación de la empresa externa".

Recuerda igualmente los términos del auto de admisión y vuelve a reprochar al escrito de interposición que diga que la empresa solamente prestó una colaboración o asistencia puntual. Llama la atención también sobre que el recurrente en casación admite que era el Ayuntamiento de Atarfe quien debía elaborar la Relación de Puestos de Trabajo y subraya que la realidad fue que la hizo la empresa contratada. El objeto del contrato, resalta, no era la simple asistencia técnica, sino la elaboración completa de la Relación y ve contradictorio que el escrito de interposición nos pida un pronunciamiento sobre la validez del contrato y al tiempo mantenga que los hechos fueron como en él se dice.

Explica el alcance de la intervención de ACAL, S.L. por remisión al informe del Secretario General del Ayuntamiento, en el que se dice que se refiere a todos y cada uno de los puestos del Ayuntamiento y que el resultado de la Relación de Puestos de Trabajo fue el fruto de un trabajo técnico llevado a cabo por esa empresa mediante la aplicación de criterios legales para definir funciones y atribución de puntos para determinar la valoración del complemento de destino y específico que debía asignarse a cada puesto. Esta explicación, pone de relieve, observa el escrito de interposición, "la gran trascendencia e intensidad de la actividad de la consultora ACAL, S.L.

Insiste en que la Relación de Puestos de Trabajo forma parte del núcleo duro de la facultad de autoorganización y en su elaboración constituye el ejercicio de una potestad administrativa. A partir de aquí, se refiere al *artículo 17 de la Ley 9/2017* y reprocha al recurrente que silencie la diferencia abismal existente entre lo que, teóricamente, constituía el objeto del contrato de servicios y lo que finalmente se ejecutó sobre lo que dice:

«La realidad, sin embargo, es que, como se recoge entre los hechos probados de la sentencia de instancia, no existió un simple apoyo o asesoramiento de la empresa consultora, que es que lo que constituía teóricamente el objeto del contrato, sino pura y directamente la redacción de la RPT por la empresa consultora, sin intervención ni control por parte del Ayuntamiento o de su personal durante la misma».

Seguidamente, argumenta a la vista de las *sentencias de esta Sala de 14 de septiembre y 7 de octubre de 2022*, que consideran contraria a Derecho la intervención de una empresa pública mediante encomienda de gestión en procedimientos en los que se ejercen potestades públicas, que si en esos casos se apreció ilegalidad, con mayor motivo se debe apreciar en este, en el que ha sido una sociedad mercantil privada no sujeta a Derecho Administrativo la que ha intervenido.

No considera aplicable la *sentencia de 12 de abril de 2023* por no haberla mencionado el escrito de preparación y porque se pronuncia únicamente sobre la

posibilidad de encomendar trabajos técnicos o materiales concretos o de auxilio en la gestión y tramitación de procedimientos, y aquí la actuación de ACAL, S.L. excede en mucho estas actividades.

CUARTO.- *El juicio de la Sala. La desestimación del recurso de casación.*

El recurso de casación no puede prosperar porque, en realidad, lo que propone el escrito de interposición es un debate sobre los hechos, en particular, sobre la entidad de la intervención de la empresa contratada por el Ayuntamiento de Atarfe.

Sobre ese extremo, la sentencia de la Sala de Granada fue bien precisa al señalar los hechos concretos que le llevaron a la convicción de que la Relación de Puestos de Trabajo la elaboró la contratista y el Ayuntamiento se limitó a asumir sin más la que se le presentó, sometiéndola eso sí a la negociación en la que insiste el escrito de interposición, pero de la que no dice que supusiera algún cambio respecto de lo que había elaborado ACAL, S.L. En suma, no fue la de esta empresa una intervención puntual sino intensa, como dice la Sala de Granada, que destaca la falta de constancia en el expediente administrativo de reuniones entre los técnicos municipales en las que se hubiera tratado de los detalles de la elaboración de la Relación controvertida.

Los hechos son sin duda imprescindibles para juzgar si se aplicaron correctamente los preceptos jurídicos procedentes, pero no es propio del recurso de casación discutir sobre ellos sino sobre la interpretación del ordenamiento jurídico que llevó al fallo de la sentencia recurrida. En la medida en que el escrito de interposición gira sobre en qué consistió en realidad la labor de la empresa contratada por el Ayuntamiento de Atarfe, no nos pide que corriamos una interpretación que considera incorrecta, sino que nos pronunciemos sobre lo que efectivamente hizo ACAL, S.L., lo que, insistimos, no es procedente.

Por lo demás, sobre el fondo del problema no hay duda posible. El *artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público* deja claro que en las actuaciones administrativas que supongan el ejercicio de potestades públicas han de ser los funcionarios los que intervengan. Y el *artículo 17 de la Ley 9/2017* es igualmente explícito al respecto al prohibir que sean objeto de contrato de servicios los que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos. También lo es el artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público que reserva a los funcionarios públicos las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas.

La Sala ha hecho valer estas exigencias, no sólo en las sentencias a las que alude el auto de admisión, sino también en otras. Así, las primeras concluyeron que era contraria a Derecho una encomienda de gestión por parte de una Confederación Hidrográfica a una sociedad pública estatal para que le auxiliara en la tramitación de expedientes sancionadores y, en consecuencia, desestimaron los recursos de casación del Abogado del Estado contra las sentencias de instancia que anularon la actuación administrativa por la delegación de tareas nucleares del ejercicio del *ius puniendi*, reservadas a los titulares de los órganos administrativos competentes, lo cual es contrario al artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público.

Entre las segundas se cuentan las que ha dictado esta Sección a propósito de haber dejado a una empresa privada la valoración de los méritos de los participantes en un proceso selectivo: *sentencias n.º 197/2023, de 16 de febrero (casación n.º*

4118/2021); n.º 198/2023, de 16 de febrero (casación n.º 3686/2021); n.º 988/2023, de 13 de julio (casación n.º 3334/2021); 211/2024, de 7 de febrero (casación n.º 6872/2021).

En fin, la sentencia que invoca el escrito de oposición, la n.º 469/2023, de 12 de abril (casación n.º 8778/2021) no sirve a los propósitos para los que la invoca el escrito de interposición, porque ni en este caso se dan circunstancias extraordinarias, ni puede considerarse que el Ayuntamiento de Atarfe carezca de medios técnicos idóneos para intervenir activamente en el procedimiento de elaboración de su Relación de Puestos de Trabajo. Además, esta sentencia subraya que en todo momento la Administración ha de reservarse, además de la decisión, el control del procedimiento.

QUINTO.- La respuesta a la cuestión planteada por el auto de admisión.

A la vista de cuanto hemos dicho, debemos responder a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que nos ha sometido el auto de admisión diciendo que en este caso la intervención de la empresa contratada al efecto ha superado la intensidad que admite la jurisprudencia expresada en las *sentencias n.º 1160/2020, de 14 de septiembre (casación n.º 5442/2019)* y *n.º 1265/2020, de 7 de octubre (casación n.º 5429/2019)*.

SEXTO.- *Costas.*

A tenor de lo establecido por el *artículo 93.4 de la Ley de la Jurisdicción*, cada parte correrá con las costas causadas a su instancia y con las comunes por mitad en el recurso de casación.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la interpretación que se ha efectuado en el fundamento cuarto,

(1.º) No dar lugar al recurso de casación n.º 4940/2022, interpuesto por el Ayuntamiento de Atarfe contra la *sentencia n.º 659/2022, de 11 de marzo, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada en el recurso de apelación n.º 1446/2021* contra la *sentencia n.º 98/2021, de 8 de abril, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de los de Granada en el recurso n.º 1354/2019* de don Serafin contra el acuerdo del pleno municipal de 8 de mayo de 2019 que desestimó su recurso de reposición contra el de 8 de noviembre de 2018 que aprobó la propuesta de Relación de Puestos de Trabajo y el Reglamento de modificación y actualización de los puestos de trabajo.

(2.º) Estar respecto de las costas a los términos del último de los fundamentos.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.