



Vista la solicitud de informe sobre el "Primer borrador del Anteproyecto de Ley de medidas de reorganización de competencias administrativas en materia de agua", tengo el honor de informarle a V. I. en los siguientes términos:

I.

Naturaleza del presente informe.

El presente informe se emite al amparo del artículo 3.2 del Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón. Por lo tanto el presente Informe se emite con el carácter de facultativo.

II.

Sobre la solicitud planteada.

En primer lugar, la solicitud de informe indica que se trata de un primer borrador del anteproyecto de ley, requiriendo un pronunciamiento sobre las cuestiones que afectan al personal, analizando las consecuencias jurídicas y, en su caso, las necesidades de negociación del proyecto de ley y de la relación de puesto de trabajo.

III.

Sobre el régimen competencial.

Así, en relación con el régimen competencial en la materia a tratar la Comunidad Autónoma de Aragón, según el art. 71.1 EA tiene competencia exclusiva en: "Creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, con arreglo al presente Estatuto".

Además, según el art. 75.13 EA Aragón tiene competencia compartida, es decir, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de ley, excepto en los casos que se determinen de acuerdo con la Constitución, desarrollando políticas propias en: "Régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración Local y las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación de este personal".

IV.

Sobre la situación de los empleados.

El Instituto Aragonés del Agua es una Entidad de Derecho Público, el art. 81.2 del Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, versión vigente desde la creación de la Entidad, señala:

"El personal directivo, que se determinará en los Estatutos de la entidad, será nombrado con arreglo a lo establecido en los mismos. El personal no directivo será seleccionado mediante convocatoria pública basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad".

Antes de responder a las cuestiones planteadas debemos indicar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el art. 23.2 de la Constitución. El TC en Sentencia 111/2014 señala al respecto:

"Para conformar el canon de enjuiciamiento aplicable en este proceso constitucional, debemos partir en primer lugar de la copiosa jurisprudencia previa, que ha sido recopilada en la STC 130/2009, de 1 de junio: «Con respecto al art. 23.2 CE existe una consolidada doctrina de este Tribunal Constitucional (entre otras, STC 38/2007, de 15 de febrero, FJ 9, y 30/2008, de 25 de febrero, FJ 6) según la cual lo que el citado precepto constitucional consagra es un derecho de configuración legal, de tal modo que compete establecer las condiciones de acceso a la función pública con arreglo a los principios de igualdad, mérito y capacidad (art. 103.3 CE) al legislador, correspondiendo a éste la decisión sobre los distintos requisitos y condiciones para el acceso a la función pública que han de reunir los candidatos. De esta forma la Constitución española reserva a la ley la regulación de las condiciones de ejercicio del derecho establecido en su art. 23.2, lo que entraña una garantía de orden material que

se traduce en la imperativa exigencia de predeterminar cuáles hayan de ser las condiciones para acceder a la función pública de conformidad con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, los cuales sólo pueden preservarse y establecerse mediante la intervención positiva del legislador. Además el art. 23.2, en relación con el 103.3 CE, instituye un derecho de acceso en condiciones de igualdad, al que se opone la integración automática de determinados grupos en la función pública (STC 302/1993, de 21 de octubre), así como, en principio y salvo excepciones, las llamadas «pruebas restringidas» para el acceso a la función pública (SSTC 27/1991, de 14 de febrero; 151/1992, de 19 de octubre; 4/1993, de 14 de enero; 60/1994, de 28 de febrero; 16/1998, de 26 de enero; o 12/1999, de 11 de febrero)» (FJ 3).

Por otra parte, en cuanto al régimen constitucional de distribución de competencias en materia de función pública, ya en la STC 140/1990, de 20 de septiembre, nos pronunciamos acerca de la singularidad que presenta la Comunidad Foral de Navarra, al ser el art. 49.1 b) de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) manifestación del reconocimiento y actualización de un derecho histórico: «[l]a competencia atribuida por el art. 49.1 b) LORAFNA, incluirá, por tanto, las competencias que sobre el régimen estatuario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la LORAFNA [art. 39.1, a)], teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (arts. 2.2 y 3.1 LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de "los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos" [art. 49.1 b) LORAFNA]» (FJ. 3).

Este régimen singular alcanza tanto a los funcionarios propios de la Administración Foral como a los de la Administración local en Navarra (FJ 4), y sobre él despliegan efecto limitativo «no todas las previsiones de la legislación estatal básica relativas al régimen estatuario de los funcionarios públicos... sino sólo aquellas, justamente, que se refieran a "derechos y obligaciones esenciales". Derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios que, por lo demás, aun cuando su determinación concreta deba quedar remitida al análisis particularizado de las normas que los prevean, nos sitúan, en principio, ante aquellas situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatuario de los funcionarios, que conforman la sustancia misma de ese régimen y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto» (FJ 4)".

Además, visto lo proyectado en el borrador, es decir, la extinción de la Entidad de Derecho Público "Instituto Aragonés del Agua" y su continuidad en la

Dirección General del Agua la sucesión del art. 44 ET es evidente, y por tanto, la subrogación en la condición de empleador de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

V.

Sobre las preguntas planteadas.

Así las cosas, el presente informe se limitará al análisis del borrador con arreglo a las preguntas planteadas. En primer lugar la sucesión es evidente, con lo que es igualmente evidente la subrogación de la Administración en la posición de empleador.

Las preguntas van orientadas sobre el borrador propuesto, obviando que la sucesión empresarial para el personal laboral esta prevista en el art. 44 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, con las posibilidades previstas en el apartado noveno en relación con el personal y las obligaciones del empleador con relación a los representantes de los trabajadores.

En efecto, no se nos da razón sobre la ausencia de planteamiento de la aplicación del precitado precepto.

Se plantea un borrador de anteproyecto de ley para la integración de todo el personal en la condición de laboral a extinguir de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Jurídicamente es continua la jurisprudencia del orden social, por todas Sentencia del TS 27/05/2002, en la que no cabe el reconocimiento de condición de trabajador fijo en una Administración, equiparando la situación con el personal interino hasta su cobertura por el procedimiento reglamentario que supondrá la extinción del contrato, la solución otorgada por el borrador va en la línea de lo ocurrido con el CASAR en Aragón y con la extinción de determinados Organismos Públicos del Estado.

Las consecuencias jurídicas de calificar como personal laboral a extinguir no pueden predecirse al ser una figura novedosa en nuestro ordenamiento jurídico, inicialmente serán:

1. Aplicación del Convenio Colectivo del Personal Laboral.

2. Mantenimiento de las condiciones laborales hasta la jubilación o hasta el desistimiento de la relación.
3. Imposibilidad de cobertura del puesto de trabajo por funcionario público.

En cualquier caso, como indicamos, las consecuencias son imprevisibles.

El Auto del Tribunal Constitucional 55/2016, de 1 de marzo, indica que legislar sobre el régimen retributivo y la clasificación profesional del personal laboral al servicio de los entes del sector público por parte del legislador autonómico debe entenderse como una regulación orientada a la organización del propio personal laboral de la Comunidad Autónoma, declarando por tanto, la constitucionalidad de las normas autonómicas.

Efectuada la sucesión empresarial por imperativo de la ley, y sobre la posible afectación por parte de los preceptos del derecho a la negociación colectiva laboral reconocida en el art. 37.1 CE, el ATC 85/2011, de 7 de junio, la descartó en su fundamento jurídico 8, afirmando que *"del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida (STC 210/1990, de 20 de diciembre, FFJJ 2 y 3), insistiendo el Tribunal en el contexto de esta declaración, en que, en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario (ibídem; en el mismo sentido, SSTC 177/1988, de 10 de octubre, FJ 4; 171/1989, de 19 de octubre, FJ 2; 92/1994, de 21 de marzo, FJ 2; y 62/2001, de 1 de marzo, FJ 3; ATC 34/2005, de 31 de enero, FJ 5)"*. Se deduce de las anteriores afirmaciones que ninguno de los preceptos legales cuestionados afecta al derecho a la negociación colectiva, en cuanto *"ni regulan el régimen general de dicho derecho, ni la intangibilidad del convenio colectivo se configura como uno de sus elementos esenciales"*.

Además, deberá tenerse en cuenta la Ley 1/2017, de 8 de febrero de medidas de racionalización del régimen retributivo y de clasificación profesional del personal directivo y del resto del personal al servicio de los entes del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La ley y las relaciones de puestos de trabajo deberán contar con el informe preceptivo de la Comisión Interdepartamental de la Función Pública previsto en el art. 13.3.a) del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la

Comunidad Autónoma de Aragón aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero.

Es cuanto tengo el honor de informar sobre el "Primer borrador del Anteproyecto de Ley de medidas de reorganización de competencias administrativas en materia de agua". No obstante, V.I. resolverá.

Zaragoza, a 28 de marzo de 2017.

EL LETRADO DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.



Consta la firma

Fdo.: Jorge Ortillés Buitrón.

ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO RURAL Y SOSTENIBILIDAD.