ARTÍCULOS

Derrubio funcional por acumulación de responsabilidades de puestos vacantes

Consideraciones al hilo de la SJ num 3 (c-advo) de León de 3 de septiembre de 2024

“Los árboles narcisos tatúan espejos en sangre propia. Tallan la corteza con nombres góticos, en tonos negros perpetuos. Ven vegetar lo que esperan oír, y escuchan continuos lo que quieren ver”

Francisco Alemán Paez

Catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Córdoba

1. Aspectos previos.

El hiato entre las exigencias funcionales, el diseño de los puestos y su traducción en necesidades de personal

1. Los primeros días de octubre, los medios informativos publicitaban una noticia bastante singular cuyos antecedentes materiales y trasfondo jurídico suscitan interés teórico e atención analítica. Un abogado del servicio jurídico del ayuntamiento de León obtenía una sentencia favorable por “*sobrecarga laboral*”, condenándose a dicha corporación a indemnizarle con 149.858,34 euros por daños y perjuicios. La sentencia, de 3 de septiembre del 2024, fue dictada por el Juzgado nº 3 de lo contencioso administrativo¹, y resolvía una acción de responsabilidad patrimonial instada por el referido letrado, acce-

1. Sentencia núm. 140/2024; Procedimiento Ordinario núm. 134/2022.

diendo a su pretensión. Varias razones avalan el análisis de dicho pronunciamiento. Para empezar, transduce circunstancias excepcionales y paradójicas. Que un letrado, adscrito a la asesoría jurídica de un ayuntamiento, demande a su corporación por sobrecarga de trabajo y fallos flagrantes de previsión actuarial, impensables en la ordenación de unos servicios jurídicos públicos, roza el *esperpento valleinclanESCO*. La derivada es que los antecedentes fácticos confirman un cuadro de despropósitos inconcebibles en una administración pública, máxime si sumamos las centrifugaciones de responsabilidad realizadas por los representantes del ayuntamiento (alcaldía, concejal de régimen interior y junta de gobierno), cuyos regates son conocidos y habituales en la arena política y partidista.

Desde hace años la ciencia de la administración lleva alertando las disfuncionalidades que arrastra la ordenación de los empleados públicos en las distintas administraciones. Se trata de una problemática especular de la jibarización en la Estatalidad y de los desajustes estructurales entre el crecimiento de las demandas de los servicios públicos y las plantillas necesarias para atenderlos². Y no faltamos a la verdad aseverando que gran parte de dichos desajustes provienen de los defectos de nuestro Estado Autonómico y las desviaciones que vienen realizando muchos ejecutivos regionales malogrando el proceso de constitucionalización territorial del poder³. Con todo, los antecedentes del caso trascienden el constructo “falta de diligencia, antes bien, ilustran un cúmulo de acciones irresponsables, esquivas y elusivas realizadas corporativamente por un ente público. Tales intervenciones traban una sucesión de despropósitos de baja estofa, instilados en clave política y partidista, que desafortunadamente campean en los intersticios de muchas administraciones. La sentencia, que utilizaremos como trasfondo analítico de estas fenomenologías y sus problemas prácticos y teóricos, describe cómo discurren las aguas subterráneas de la “gestión de la cosa pública” y el fango que pueden llegar a arrastrar al administrado y a la ciudadanía misma.

La duda que de inmediato surge es que, si estas realidades salen a la luz en un ayuntamiento capitalino (León), cuántas otras vulneraciones de derechos básicos y fundamentales quedan entre los intersticios del sector público, y cuántas actitudes reprochables logran ser silenciadas al albur de las instrumentaciones partidistas y el marrullero juego político. El fallo además es pionero en el tratamiento de asuntos de enjundia en la ordenación del trabajo y la materia preventiva, y gran parte de estos elementos recaban categorías iuslaborales. La paradoja es que estas aportaciones refrendadoras y garantistas provengan del orden contencioso administrativo, y que sea una jurisdicción no social quien avance en los procesos categorizadores del DTSS brindando justa protección a un trabajador especializado en derecho contra los desmanes de Leviatán.

2. Más bien subyace una mixtura de desequilibrios abruptos en la oferta de recursos humanos, relegaciones en los principios de mérito y capacidad, politizaciones -y sindicalizaciones- flagrantes en los estatutos de las plazas interinas, y opacidades parejas en la provisión de los servicios públicos. Con mayor amplitud, vid. los estudios de OLMEDA GOMEZ JA, PARRADO S, y COLINO C., “*Las administraciones públicas en España*”, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017 y de PALOMAR OLMEDA A “*La Administración Pública en el siglo XXI. Una situación de crisis evidente*”, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2023; en clave retrospectiva, vid. OLMEDA GÓMEZ JA “*Ciencia de la administración (Vol. I). Teoría de la organización y la gestión pública*”, UNED, 1999, capítulo XV.

3. Abordamos dicha problemática político-normativa en ALEMÁN PÁEZ F, “Reformas autonómicas y aspectos programáticos del empleo y de las relaciones laborales: una aproximación al hilo de su tratamiento en el Estatuto de Autonomía de Andalucía”, Revista d’Estudis Autonòmics i Federals, N° 8, 2009, pp. 259-291, y “Políticas de empleo y constitucionalización territorial del Estado: un análisis cualitativo”, Documentación Laboral, N° 88, 2010, pp. 11-68.

La sentencia pone asimismo sobre la mesa la entidad de los cambios que vienen produciéndose en el mundo del trabajo al trasluz de las administraciones públicas, y además actualiza bastantes efectos irresueltos desde la crisis sanitaria del 2020. En cuanto a lo primero, los dos anclajes del capitalismo cognitivo, esto es, la tecnología digital y la financiarización económica, llevan tiempo expandiéndose a costa de erosionar la otrora centralidad del trabajo⁴. Las TIC resultan ser instrumentos mediales de comunicación, y expanden múltiples maneras de “filtrar” la información y las encomiendas profesionales. Las interacciones en red trastocan la división del trabajo en todas las escalas: a nivel “micro” (“células de digitalidad”), “medio” (departamentalización, economía de plataformas) y “macro” (división internacional del trabajo), produciendo un doble efecto de mutación estructural de las categorías profesionales y de permeabilización de los puestos en clave digital. En principio, los nódulos de coordinación han de allanar y clarificar estos dilemas ordenancistas, ora con sistemas automatizados y/o con intervenciones del “staff” ejecutivo y organizativo (directivos, jefaturas, mandos intermedios y categorías superiores), no en vano, son estos nódulos quienes deben despejar con eficacia y control sistémico el cuadro de asignaciones profesionales y el abordaje de las mismas según las exigencias prestacionales y las encomiendas organizativas.

La valencia de tales asuntos en términos “debitorios”, combinada con las características de los puestos y las concatenaciones funcionales y organizativas, terminan residenciando su gestión en las jefaturas y niveles cualificados. Estos ponderan teóricamente la manera de abordar los contenidos prestacionales y sus intervenciones sistémicas, resolviendo asimismo los conflictos de rol y los desajustes producibles en el tratamiento de asuntos compartidos. Con todo, la experiencia empírica también muestra grandes bloqueos en la gestión diaria del factor trabajo, digitalización inclusive, lo que, lejos de agilizar su impulso, ralentiza el hilo resolutorio de las actividades profesionales, cuando no anquilosan el funcionamiento de todo un negociado, tal como acontece en el caso que nos ocupa con la parálisis de un servicio jurídico corporativo.

La pandemia y las deidades del trabajo a distancia introdujeron, para mayor abundamiento, grandes complejidades aplicativas con las consiguientes “saturaciones funcionalistas”. La crisis sanitaria produjo un doble proceso de amortización de puestos y permeabilización funcional del trabajo, cuyas irradiaciones se extienden hasta hoy. La Estatalidad digitalizó expansivamente la gestión de los asuntos públicos a costa de hipertrofiar las estructuras de atención personal. Todas las administraciones engrosaron sus “filtros digitales”, de manera que “la vuelta a la normalidad” no fue de tal guisa; al contrario, arrastra una reconversión sistémica de los empleados públicos y de acrecimiento de responsabilidades, sobre todo en clave digital, con la derivada de lastrar minoraciones manifiestas de la eficiencia administrativa. Uno de los efectos más evidentes del trabajo en plataformas orbita una vasta densificación de los contenidos obligacionales, en términos cuantitativos y cualitativos, con multiformes responsabilidades de gestión digital. La derivada, que aparece asimismo en el caso, es que dicha “inflación debitoria en red” resulta impuesta. Viene a serlo, además, de forma aditiva y acumulativa, es decir, sumando nuevas tareas a las precedentes, y lo que es peor, laminando dichas imposicio-

4. Hemos construido la noción de “*capitalismo cognitivo*” en ALEMÁN PÁEZ F., “Poder directivo digital y trabajo deslocalizado. Dialécticas materiales y descompensaciones regulatorias”, RDSE nº 18, 2023, y desarrollado los elementos del paradigma en “Digitalización y capitalismo cognitivo: una relación crítica” (en prensa)

nes “auto-exculpatoriamente” con enlaces tutoriales de acompañamiento. Los estatutos profesionales hoy resultan hipertróficos en la mayoría de los sectores empresariales y el conjunto del sector público⁵. La conversión de las TIC en fuentes seminales de comunicación y dirección también allanan ineficiencias coordinativas cuyos defectos se irradian sistémicamente. Las disrupciones tienen lugar con la emisión de órdenes poco claras o con encomiendas desequilibradas cuyos fallos de acometimiento revierten dichas sinergias de forma circular cual efecto bucle.

Por si hubiera dudas, detectamos una litigiosidad al alza en el conjunto de las jurisdicciones, muchos de cuyos nodos provienen de los fenómenos descritos. Los repertorios de jurisprudencia muestran un aumento de los asuntos contenciosos, trabando problemáticas de la gestión digital del trabajo y del derrubio operado en la asignación de tareas y responsabilidades. La hipertrofia funcional incide en la mayoría de las categorías profesionales, tanto en el sector público como el empresarial. El SARS dislocó por entero las lógicas organizativas y las estructuras de las plantillas, pero al amortizarse tantas plazas, las funciones sobrantes fueron asignadas a los puestos conexos, o, como ilustra nuestro caso, de forma “aditiva”, multiplicando con ello la carga de trabajo, el estrés cognitivo y los riesgos psicosociales. Las vías litigiosas más frecuentes en el orden social son los procesos de impugnación de sanciones, los conflictos colectivos, la tutela de los derechos fundamentales y el despido disciplinario, pero no son las únicas, pues cabe hipostasiar que los avances en materia de conciliación, y en concreto la aplicación del régimen de licencias y permisos, no se materialicen con nuevas contrataciones sino con re-asignaciones de responsabilidades a las categorías más afines o simplemente “colindantes”.

2. El caso escogido analíticamente actualiza la entidad de estas problemáticas, y corrobora los desajustes estructurales del sector público en la ordenación de las plantillas y el diseño de la RPT. Y es que, en efecto, sin traducciones correctas y ecuanímenes de las necesidades de servicio público (“inputs”) con su consiguiente transducción en necesidades de personal (“outputs”), la gestión de la Estatalidad seguirá ahondando ineficiencias, a fuer de acrecer sentencias condenatorias a costa del erario público. El encuadramiento laboral y las RPT configuran un orden funcional dado, y, en el caso que nos ocupa, la plantilla del ayuntamiento combina regímenes estatutarios con dispositivos iuslaborales y de derecho público. El trasfondo del caso ilustra la relevancia de un correcto diseño de las estructuras de personal y, por vía negativa, los efectos fallidos en cadena de la clasificación. Las ideas de orden, equilibrio y “logicidad” deben prevalecer en la ordenación de los recursos humanos y entreverarse sistémicamente.

Según reza el DRAE, clasificar consiste en “ordenar y disponer por clases”; o dicho de otro modo: “*clasificar, clarifica*” un orden (preciso) dentro de un todo (complejo). Ambas locuciones catalizan una propiedad cognitiva inmanente de nuestra especie. Elaboramos de continuo órdenes cognitivos y valorativos, y lo hacemos mediante de-construcciones de la realidad personal y sociolaboral; en nuestro caso, nada menos que una RPT. La raíz del concepto matriz (“clasis” / “facere”) infiere una doble fundamentación, ordenadora y hacedora, inserta etimológicamente en el mismo. La dupla: sustantivo/verbo vuelve a

5. Las universidades públicas ilustran ese despropósito inflacionista de funciones digitalizadas y de conversión del profesorado en PAS. Vid, ALEMÁN PÁEZ F “La degradación Universitaria. Señas de Leviatán”, Revista Jueces para la Democracia, Información y Debate, abril del 2023; disponible en: https://www.franaleman.es/files/archivos/jueces_para_la_democracia.pdf

evidenciar los términos de su entera problematización. Así, el primer anclaje es de índole sustantivo-material (“clasis”) y en ese aspecto la clasificación de los puestos de una RPT infiere una disposición ordenada de un número de trabajadores que comparten un oficio u ocupación, o sea, un servicio jurídico. Ahora bien, si relacionamos dicha sustantivación con la locución verbal (“facere”) obtenemos otra significación, esta vez de carácter teleológico y estructurador: un encuadramiento laboral se antoja equilibrado si ataja las deficiencias funcionales producibles en el mismo. Las clasificaciones laborales racionalizan un orden tanto como una lógica en un conjunto de elementos debitorios, fundándose dicha estructuración en unos criterios (lógicos; reitero el adjetivo) de referencialidad. Tales plexos facilitan precisamente la producción de los efectos jurídicos de acuerdo a ciertas condiciones materiales y cualificacionales, recabando proyecciones razonables, sensatas y coherentes de las obligaciones inherentes a los puestos y las responsabilidades asignables a los trabajadores con indicadores de desempeño.

Estas obviedades no son irrelevantes, como tampoco lo es que repitamos el adjetivo “lógico” pues puntualiza el nudo del caso. La clasificación laboral, tanto en el sector público como en las empresas, tiene un doble sustrato: jurídico y organizativo. Sendas vertientes componen un continuum estructural e institucional, sin embargo, la realidad de los marcos profesionales, tanto como los elementos políticos, relacionales y obligacionales articulados en derredor suyo, tienden a espaciar sendos anclajes, a riesgo de disociarlos estructuralmente. Cuando ello tiene lugar, el complejo de superioridad del jurista tiende a elevar el juicio resolutorio en loor de abstracción técnica, mientras que, por otra parte, el “ergonometra” y los expertos en recursos humanos espetan al primero ese “prurito de levitación” que tiende a desconectarlo de la realidad. Antes bien, los factores organizativos resultan dominantes en todas las facetas del encuadramiento. Este hunde sus raíces fundamentadoras en la ordenación de puestos, de manera que la funcionalidad de dichas categorizaciones pende de una correcta identificación de las necesidades en cada “célula de laboralidad”, en sí misma considerada y en clave sistémica (puestos, departamentos, negociados, etc) interviniendo en consecuencia. Lo diré de otro modo, y por vía negativa. El funcionamiento de cualquier organización fracasa “ab radice” si la clasificación no cataliza correctamente las necesidades de personal, tanto como si la ordenación de los puestos diseñados resulta insuficiente para atender los requerimientos de las actividades, el funcionamiento normal de los servicios públicos y el engarce de ambas exigencias en el conjunto de los segmentos organizativos.

En el caso que nos ocupa se añaden además dos variables cualificadoras. La primera es de orden técnico-administrativo, y discurre dentro de los parámetros de control despleables por las administraciones. El cariz de los asuntos litigiosos y la complejidad resolutoria de los mismos dependen de la manera como se haya sustanciado cada asunto en vía administrativa y de las actuaciones acometidas en ese aspecto por los negociados, jefaturas, funcionarios y empleados públicos. La segunda variable tiene más enjundia, y presenta esta vez un carácter político. Muchos actos incoados por organismos públicos siguen una “trazabilidad partidista y/o clientelar”. Es decir, el abordaje (derrubio inclusive) de dichos asuntos transita un “iter” cuyo decurso encuentra causa en las “instrucciones” emitidas dentro de las corporaciones.

Estos “camino de realización”, que en definitiva canalizan el desenvolvimiento de las encomiendas de servicio público (asuntos gestionables), están sujetas a múltiples interferencias. Más allá de la valencia y complejidad de cada encargo y de las tareas realizables

para abordarlos, la “cosa pública” es una arena de sujetos empoderados políticamente. Como asevera Lasswell, la política abre una doble ventana de oportunidad para acceder a los nudos de influencia y distribuir el meritado valor entre personas influyentes⁶. Los servicios jurídicos de los entes públicos son observatorios privilegiados de información y poder, que, por ser de tal guisa, multiplican la variable: *carga (mental) de trabajo*. El concepto de “carga laboral” suele ser escudado en la jerga gerencial y de recursos humanos, sin embargo, urge abordarlo en sus dos dimensiones, cuantitativa y cualitativamente, y entreverarlo en sendos planos: “mental” y cognitivamente. No es baladí que la clave de la sentencia descansa sobre estos plexos resolutorios, y que el litigio orbite el término “*sobrecarga laboral*”.

2. Presupuestos materiales

1. Los presupuestos materiales del caso principian en vía administrativa en virtud de una resolución desestimatoria, con fecha de 25 de noviembre del 2022, emitida por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de León. El acto administrativo rechaza la acción de responsabilidad patrimonial, instada por el letrado del servicio jurídico de dicha corporación local (en adelante Sr. A), por haber asumido cargas de trabajo muy superiores a las del puesto. La indemnización por daños y perjuicios solicitada asciende a 347.082,74 euros, y se descompone en dos cantidades: una, de 330.555,74 euros, atiende a las retribuciones de los puestos desempeñados al sustituir a otros letrados del servicio jurídico; y la segunda, de 16.527 euros, en concepto de indemnización por daños morales.

El Sr. A es funcionario público de carrera, y ejercía como letrado en la asesoría jurídica del ayuntamiento leonés. Su servicio jurídico estaba compuesto por tres plazas de abogado (ex RPT). El 7 de enero del 2014 se produce una IT de uno de los abogados funcionarios (Sr. B), cuyo decurso concluirá con una declaración de incapacidad permanente, gran invalidez y postrero fallecimiento. Esta plaza no fue cubierta en ningún momento por la corporación local, asignándose las responsabilidades del puesto al conjunto del servicio jurídico. En cuanto a la otra plaza de letrado (Sr. C), este trabajador ha sufrido tres bajas por IT, espaciadas durante los años 2016 y 2019 (la primera en 2016, con una duración de dos meses; la segunda en 2017, con una duración cuatro meses; y la tercera en 2019, con una duración de dos meses). Durante la intermitencia de dichos períodos la corporación municipal tampoco adoptó ninguna medida sustitutoria, lo que llevó al único letrado activo, a la postre el Sr. A, a asumir las responsabilidades de los otros dos puestos vacantes.

El 3 de marzo del 2020 el Sr. C pasa a la situación de servicios especiales, y, desde esa fecha se modifica la RPT de 2017 para abrir la cobertura de los puestos de letrado a otras administraciones y facilitar el acceso a dichas vacantes por funcionarios del grupo A1 (licenciados en derecho) provenientes de la administración especial y general. En el 2020 se cubre el puesto con empleados municipales (Sra. D). Esta trabajadora ocupa el puesto durante ocho meses (desde septiembre de 2020 a mayo del 2021) tras lo cual vuelve a asumir el Sr. A las responsabilidades vacantes sin sustitución alguna ni ayuda

6. LASSWELL H., “*La política como reparto de influencia*”, Ed. Aguilar, Madrid, 1974, p. 9.

en los puestos. En marzo del 2022 el ayuntamiento convoca dos plazas de letrado en comisión de servicio, sin recibir ninguna petición al efecto. A raíz de ello, el Sr. A cae en IT, quedando la asesoría jurídica sin letrado alguno. La corporación municipal decide entonces crear urgentemente una bolsa de abogados interinos, que prestarían servicios desde el 11 de mayo del 2022.

2. El letrado titular, (Sr. A) interpone la correspondiente demanda fundando su pretensión en el hecho de haberse “multiplicado su carga de trabajo en términos inasumibles, realizando él solo el trabajo de tres personas”. Aduce haber manifestado esa situación verbalmente y por escrito al concejal de régimen interior del ayuntamiento y a los responsables de RR.HH. En estas comunicaciones rogaba que pusieran en marcha los procedimientos selectivos pertinentes para poner fin a tan “anormal situación”. Así las cosas, el ayuntamiento no resolvió la situación fáctica creada, pese al extemporáneo tiempo transcurrido. El Sr. A aduce haber sufrido “*daños físicos, psicológicos y morales*”, lo que le lleva a incoar una acción de responsabilidad patrimonial en vía administrativa solicitando la indemnización antedicha. Como avanzamos inicialmente, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento rechazó su petición, ante lo cual decide impugnar el acto denegatorio ante la jurisdicción contencioso-administrativa y por los trámites del proceso ordinario. El juzgado homónimo nº 3 de la ciudad de León admite el recurso requiriendo a la administración demandada la remisión del entero expediente.

El objeto de la impugnación y el recurso contencioso propenden una declaración de responsabilidad patrimonial y subsiguiente indemnización por los daños y perjuicios producidos al Sr. A por realizar “*una mayor carga de trabajo de las que le correspondían como letrado de la asesoría jurídica del ayuntamiento a consecuencia de las vacantes existentes, así como por las bajas de sus compañeros letrados*”. El ayuntamiento, por su parte, solicita la inadmisibilidad o, subsidiariamente, la desestimación parcial de la pretensión por desviación procesal ex art. 69.c) LJCA. A su modo de ver, no procede el procedimiento de responsabilidad patrimonial sino una sustanciación por diferencias indemnizatorias y/o retributivas. Para la corporación, no concurren los requisitos habilitantes de la responsabilidad patrimonial administrativa. En cuanto a las cuantías indemnizables, aduce que no pueden consistir en las retribuciones de los otros puestos de letrado pues el Sr. A “decidió cubrirlos voluntariamente además del suyo”; y a su modo de ver, ello no tiene equivalencia con los daños físicos y morales alegados. Estos, de encontrar causa, “tendrían su propia valoración conforme a las reglas legales y jurisprudenciales establecidas (baremo de accidentes de tráfico, discrecionalidad judicial de acuerdo con las circunstancias, etc) ajena pues al importe de las retribuciones de los puestos cuyas funciones decidió asumir el interesado”. Todo ello lleva a la corporación a solicitar al juzgado la desestimación del recurso interpuesto por el Sr. A.

3. Principales problemáticas. Causaciones y cuestiones litigiosas

1. El caso escogido entrevera problemáticas estructurales (insuficiencia de puestos de trabajo, defectos en las previsiones de personal y la gestión del mismo) con varios centros de imputación jurídica (bienes jurídicos transgredidos) cuyas categorías materiales y regulatorias encuentran su correspondiente corolario en la sentencia de 3 de septiembre

del 2024. El juzgado de lo contencioso nº 1 de León construye, en efecto, una resolución compacta y razonada. Por una parte, pormenoriza los antecedentes fácticos y los enhebra argumentalmente con las fundamentaciones de la “ratio decidendi”, combinando ambas pautas de acción judicial con una línea explicativa valiente y crítica. Estas dos adjetivaciones merecen ser resaltadas. Con ironía he espetado a mis colegas ius-administrativistas un cambio en dicha rúbrica por esta otra: “Derecho de la administración”. El giro conceptual, introduciendo el posesivo “de la” entre las dos sustantivaciones, no es baladí, antes bien, describe con objetividad terminológica la nomogénesis de dicho sector del ordenamiento, tanto como las derivas que viene transitando su génesis disciplinar, más atenta en levantar muros de auto-protección (v.gr. digitalización corporativa) que de protección real del administrado.

Nuestra sentencia ilustra la segunda variable, aunque a mi modo de ver la relevancia del fallo no está solo en los caminos realizadores que abre interpretando ciertas categorías jurídicas muchas de ellas ius-laborales) sino en la valentía del relato fáctico y la entera narrativa. Esta última describe derivas impensables en una administración pública, mezcla de irresponsabilidad política, dejación de responsabilidades y “arbitrariedad de Leviatán”. La sentencia no solo resuelve un caso de injusticia material donde se engarzan varios bienes jurídicos lesionados, narra con detalle los despropósitos sufridos por el letrado de un ayuntamiento y el cúmulo de elusiones realizadas (acción por omisión) por los gestores corporativos, procrastinando la cobertura material y formal de los puestos cualificados que requiere un servicio jurídico público. A mi modesto modo de ver, el órgano juzgador vislumbró bien las consecuencias de su juicio solutorio, no en vano, los efectos trascienden del plano jurídico al ámbito político. Su dictamen inflige una bofetada gris a una mala forma de operar en las administraciones públicas donde los fuegos producidos por los gestores luego deben ser apagados -esto es sufragados- por la institución. Nuestra sentencia desautoriza toda una inacción abyecta, materializada en un organismo público (según veremos, recaba otra sentencia condenatoria a la misma corporación en otro caso equivalente) y trasparece las prácticas partidistas de la gobernanza local, lo que, como vengo significando, explica el armazón del fallo y su lógica argumental.

La inacción del Ayuntamiento Leonés principia en la falta de cobertura de los puestos de letrado de su servicio jurídico, y transita los vaivenes institucionales y de política interna en dicho negociado. Como sabemos, la clasificación laboral y las RPT (cuyo formato recoge los puestos existentes en cada órgano público) son actos ordenadores de la división del trabajo (sustrato material). Tales sistemas de encuadramiento anudan parámetros funcionalistas (tareas, cometidos, responsabilidades, especialidades, etc) y valorativos (régimen salarial y retributivo, criterios de estatus, etc) de suerte que, gracias a ese proceso racionalizador y estimativo, asignan valores uniformes a las exigencias funcionales dentro de un esquema clasificatorio de referencia; en nuestro caso, el ejercicio de la abogacía y las responsabilidades de letrado, cuyo estatuto le lleva a actuar en nombre y representación de una administración local. Los letrados se dedican profesionalmente al asesoramiento jurídico, la solución de controversias y conflictos, y la defensa de derechos e intereses ajenos, ora en vía judicial, extrajudicial o arbitral, y para ello realizan funciones de consejo y defensa de derechos e intereses públicos y privados aplicando las herramientas y metodologías propias de la ciencia jurídica (v.gr. art. 1.2 y 4 del RD. 135/2021, de 2 de marzo, Estatuto General de la Abogacía). El contenido prestacional de los letrados de los servicios jurídicos de organismos públicos orbita las capacidades del título académico habilitante. Este plexo acota el objeto de las tareas realizables y el alcance de las mismas

[ex art. 56. 1. b) y e) EBEP], ahora bien, la naturaleza y el volumen de los asuntos realizables por dichos profesionales dependen de la administración donde estén encuadrados y de la RPT. Por regla general, en sus actuaciones dominan los asuntos de derecho público y derecho administrativo, amén de temáticas iuslaborales, penales y de responsabilidad civil. Con estas consideraciones subrayamos una idea elevable a la condición de regla e hipótesis: la relación de proporcionalidad existente entre la carga de los letrados y el volumen y complejidad de los asuntos gestionados en cada administración. Por pasiva, además, esas correlaciones marcan los niveles de eficacia -o inoperancia- subyacentes en el funcionamiento de dichos servicios en cada administración pública.

El hilo de la Sentencia nº 140/2024 traba la tetraarquía: inacciones / incumplimientos / daños/ responsabilidades, anudando las categorías jurídicas imbricadas institucionalmente en dicho plexo. En realidad, su hilo conductor sigue la siguiente *causación*: 1) La acción por omisión de un ayuntamiento (falta de cobertura de sendos puestos de letrado) distorsiona el funcionamiento normalizado de un servicio jurídico público; 2) Las exigencias prestacionales del mentado servicio no resultan atendidas, produciendo nuevas distorsiones acumulativas en los asuntos gestionables por dicho negociado; 3) El rol del letrado (Sr. A) ve densificar sus contenidos funcionales de forma exorbitada, acumulándose las responsabilidades del puesto con las de plazas sin cobertura; 4) Tamaña densificación de responsabilidades activa incrementalmente los niveles de estrés laboral: ora en extensión e intensidad, y tanto por vía positiva (adición de funciones, preparación de litigios, asistencia a juicios, asesoramiento al personal del ayuntamiento, atención a los ediles, etc) como por vía negativa. El no contar con compañeros impide contrastar opiniones entre abogados expertos en la administración local, y este déficit revierte en el letrado, por ejemplo, con sensaciones de inseguridad en la sustanciación de los asuntos de enjundia o en el diseño de las estrategias procesales; 5) Saturar los niveles de estrés por sobrecarga laboral derrubia el estatuto prestacional del actor, transmutando el estrés en distrés, y esto último en bajas; 6) La desatención de tales presupuestos entraña una transgresión flagrante de las obligaciones preventivas, a las que están obligadas las administraciones públicas (ex art. 2, 5, 14 y 15 LPRL); 7) Tamaños incumplimientos hacen responsable al ayuntamiento empleador, justificando una indemnización por daños y perjuicios, a fuer de carta de naturaleza a acciones por responsabilidad patrimonial administrativa (ex art. 32 y ss Ley 40/2015, ó art. 54 LBRL); 8) Finalmente otras actuaciones, realizadas por la corporación en el devenir de los acontecimientos, abren un posible supuesto de acoso institucional, que, de demostrarse, ampara además una indemnización por daños morales.

2. El “*thema decidendum*” de las actuaciones procesales y del núcleo litigioso orbita la falta de cobertura de sendas plazas de letrado adscritas al servicio jurídico de un ayuntamiento. El órgano judicial realiza una descripción retrospectiva de las contingencias sufridas en dichas vacantes, incluyendo las situaciones de IT sucedidas intermitentemente durante cuatro años. Estas realidades fácticas terminan produciendo una “multiplicación de la carga de trabajo en términos inasumibles” pues debía realizar “él solo el trabajo de tres personas” (FJ. 2). La lógica actuarial del ayuntamiento “no ha resuelto la anormal situación pese al largo tiempo transcurrido”, antes bien, hace gala de “pasividad” habida cuenta que “pudo poner fin a la misma en cualquier momento y no lo hizo” (FJ. 6).

La corporación municipal aduce a su favor que el Sr. A “decidió voluntariamente llevar a cabo no solo su propio trabajo sino también el de los dos puestos de letrado vacantes”, afirmación que desdice el actor y el órgano judicial. A su modo de ver, tal extremo “con-

culca toda racionalidad”, entre otros aspectos, considerando “la creciente litigiosidad municipal en todos los órdenes jurisdiccionales, que se reflejan en la elevada carga de trabajo, cualitativa y cuantitativa, que representa la defensa en juicio del ayuntamiento”⁷. El juez “a quo” reprocha a la corporación no explicar “de qué manera habría podido el actor rechazar esa sobrecarga de trabajo, ante los inexorables vencimientos de plazos procesales perentorios, de demandas que hay que contestar so pena de preclusión, de vistas y pruebas a las que hay que asistir, de sentencias que hay que estudiar a efectos de apelación o casación, amén del cotidiano ejercicio, formal o informal, de la función consultiva inherente a la asesoría jurídica”. Esta última constituye, en efecto, “una función crítica en toda organización pública o privada y como tal ha de ser tratada”. Asimismo, el órgano judicial recuerda al ayuntamiento que el art. 95.2.c) TREBEP califica como infracción disciplinaria muy grave “el abandono del servicio, así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tiene encomendadas”. La sentencia califica los hechos como una situación “anómala y prolongada, conocida por la administración, previsible y evitable”, añadiendo en este hilo argumental que “ninguna medida real y eficaz ha sido adoptada a lo largo de un dilatado período de tiempo que se mide en años”.

Las inercias burocráticas cuentan con una importante fuerza de generalidad orgánica y generalización, actitudinal y normativa; no en vano, la naturaleza sistémica corporativa facilita ese efecto de “generatividad”⁸. Huelga decir que ese efecto bucle, hábilmente combinado con prácticas de cooptación interna y de infusión clientelar, normaliza patrones actuariales que no debieran serlo. La administración local y autonómica emulan fórmulas devaluadas de gestión de personal incoadas por cargos partidistas que subvierten el funcionamiento de las estructuras burocráticas. Hace tiempo que los medios de dominación clásicos (legal o carismática, en la teórica de Weber) cedieron su hegemonía al patrimonialismo y los flujos de “*convenientia*”. Además, los entes corporativos siguen inercias basadas en la *dependencia de la senda* (“path dependence”). Una vez institucionalizadas ciertas prácticas burocráticas, devienen unidireccionales, aun detectándose disfuncionalidades de gestión; es más, los surcos se ahondan con relativa frecuencia por cargos que premian la obediencia y el efecto domesticación. Las fuentes del poder burocrático prefieren cooptar perfiles cómodos, dóciles y previsibles cuyas capacidades neurálgicas garanticen el engranaje de las cadenas de mando y la materialización de las órdenes e instrucciones jerárquicas. De ser necesario, como refleja el caso, tales inercias tienen una imponente capacidad de subversión instrumental de las reglas estatuidas corporativamente reconduciendo las actuaciones administrativas en beneficio personal o en términos de rentabilidad política.

Las reflexiones expuestas vienen al hilo de otro de los reproches consignados en la sentencia. El órgano judicial inquiera al ayuntamiento las razones que llevan a mantener vacantes las plazas de letrado y los motivos de su cobertura interinamente. Según espeta el órgano jurisdicente, la corporación no ha dado “ninguna explicación acerca de los motivos -si es que los hay- que impiden la provisión regular por funcionarios de carrera de unas plazas que vienen figurando repetidamente en sucesivas OOEP” (FJ. 7). El ra-

7. El fallo incorpora en nota a pie un cronograma del número de asuntos litigiosos en los distintos órdenes jurisdiccionales (civil, penal, contencioso administrativo) en primera instancia o en vía de recurso. La media ofrece un rango comprendido entre los 250-300 litigios por año en clave histórica (desde el 2013 al 2021).

8. Recabo la teórica noción de DERRIDA J, “*Márgenes de la filosofía*”, Ed. Cátedra, Madrid, 1989, pp. 371-72.

zonamiento es prístino, dado el volumen de asuntos derivables a los servicios jurídicos de un ayuntamiento, máxime si consideramos la “*elefantiosis procesal*”⁹ que patologiza el anormal funcionamiento de la justicia en España¹⁰ y cuyos efectos transgreden de pleno la línea de flotación y el contenido sustantivo del derecho de defensa (ex art. 3 LO 5/2024, de 11 de noviembre).

Cualquier jurista sabe a ciencia cierta que tres personas son insuficientes para atender los servicios jurídicos de un ayuntamiento capitalino; menos aún, cuando ese umbral fluctúa a la baja, o cuando se suceden situaciones de interinidad y de IT. Más bien asistimos a otra de las “lógicas tergiversantes de la cosa pública”. La realidad material demuestra que muchas administraciones postergan la cobertura de los puestos de letrado con funcionarios de oposición, empero externalizan -con cierta alegría majadera- los servicios de asesoría en bufetes escogidos clientelaramente por políticos o cargos de la institución. Son prácticas conocidas en el sector público (v.gr. universidades) y seguidas coincidentemente por el ayuntamiento leonés, derivando los encargos litigiosos a abogados privados¹¹. Pensemos que utilizar las sustituciones interinas o la cobertura de puestos con comisiones de servicio allanan el terreno para que el sustituto acceda sin muchos miramientos a las directrices políticas de quienes los llevaron al puesto, favoreciendo con ello la religación de los criterios técnico-jurídicos que en puridad deben prevalecer en el abordaje de los temas. Estas (i)lógicas situacionales no solo revierten en el funcionamiento administrativo y en la gestión objetiva y responsable de la cosa pública, al contrario, facilitan ocultaciones calculistas y/o conniventes de los fallos operativos en la gestión ordinaria de los temas. Y lo que es más grave, engrosan las conocidas prácticas corruptas y clientelares que con el tiempo acaban normalizándose.

-
9. La metáfora fue utilizada en el preámbulo de la Ley 41/2015, de 5 de octubre, de modificación de la LECrim, y hacía referencia al excesivo volumen de los macroprocesos y la complejidad en aumento de los asuntos judiciales; vid. RODRIGUEZ CASTILLA AJ “Elefantiasis procesal”, Blog “Hay derecho”, 2024, en espec. pp. 1-3
 10. La “petrificación judicial laboral”, que acrece tras la pandemia y la implantación de los expedientes electrónicos, demuestra además los errores de bulto generados con la bicefalia orgánica del sistema judicial. El proceso de constitucionalización territorial del poder llevó a muchos poderes regionales a asumir las competencias organizativas de la administración de justicia con crasos errores en su gestión que, inefablemente, repercuten en ineficacia actuarial (v.gr. portal “Adriano” estatuido en la consejería de justicia de la Junta de Andalucía). Por si fuera poco, las tasas de cogestión repuntan en vía de recurso. Los indicadores muestran en este caso que la segunda instancia ante los TSJ deviene mucho más extemporánea (5.8%; vid. “Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del Consejo General del Poder Judicial y de los juzgados y tribunales en el año 2022”, Secretaría General del CGPJ, p. 429). El anquilosamiento en la tramitación de los recursos de suplicación deviene inexplicable, máxime en Autonomías, como la Andaluza, que para mayor abundamiento triplicó el número de sedes (Sevilla, Málaga y Granada) como inexplicable es que algunos juzgados de lo social (Nº 2 de Málaga) estén realizando señalamientos para el uno de febrero de 2029, ¡a cinco años vista! (vid. GARCIA ZARZA “Hasta cinco años de espera por un despido”, Revista Abogacía Española, nº 148, 2024, p. 30). El agravamiento de las tasas de pendencia resolutoria y la duración media de los procesos, tanto en primera instancia como en vía de recurso, no solo repercute negativamente en el canon de tutela judicial, antes bien, generan mermas irresolubles de la confianza depositada por la ciudadanía en la impartición de justicia. Esta última deja de serlo con estos despropósitos dilatorios, inconcebibles en un Estado de Derecho Europeo. Muy al contrario, el canon de justicia se irradia como ideografía axiológica, ciertamente, al conjunto de operadores jurídicos (canon de justicia instrumental) pero en verdad representa un valor ético-cognitivo latente en todas las personas (canon de justicia natural).
 11. “El demandante relata determinadas circunstancias del procedimiento de contratación de un abogado externo para defender al ayuntamiento en este proceso, abogado que al mismo tiempo litigaba contra SERFUNLE (de la que forma parte el ayuntamiento de León) en otro proceso distinto, y todo ello a propuesta, no del servicio de contratación competente, sino de un funcionario relacionado con aquel asunto (PO Nº 13/2020), hechos en verdad singulares y llamativos, pero que no son objeto de enjuiciamiento en este proceso, sin perjuicio de las acciones de otro orden que puedan ejercitar las partes al margen del recurso contencioso administrativo” (FJ. 9).