

SEMINARIO DE DERECHO LOCAL

INFORME EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN LOCAL

Autor: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 23-11-2017

SUMARIO:

I) NOVEDADES NORMATIVAS.

1. ESTADO.

- Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (BOE núm. 153, de 28 de junio).

2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

J) Aragón.-

- Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas (BOA núm. 114, de 16 de junio). Remisión.

- Ley 6/2017, de 15 de junio, de Cuentas Abiertas de Aragón (BOA núm. 119, de 23 de junio). Remisión.

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.

1- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (TC).-

- STC 44/2017, de 27 de abril (BOE núm. 126, de 27 de mayo).

- STC 54/2017, de 11 de mayo (BOE núm. 142, de 15 de junio).

3. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA (TSJ).-

P) Madrid.-

- STSJ de 2 de junio de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 535/2016.

ORGANIZACIÓN LOCAL

BEATRIZ SETUÁIN MENDÍA

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Zaragoza

El período de tiempo tenido en consideración para elaborar este informe ha sido el transcurrido entre el 16 de mayo y el 19 de noviembre de 2017. Se han analizado los Boletines Oficiales publicados durante esas fechas y la jurisprudencia que ha accedido, también entre las mismas, a las bases de datos al uso. Obviamente, la fecha de dictado de las Sentencias puede ser previa a aquel día inicial.

I) NOVEDADES NORMATIVAS.

1) Estado.-

La Disposición Adicional Trigésima Segunda de la *Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (BOE núm. 153, de 28 de junio)*, de conformidad con lo previsto en el artículo 75 bis LBRL, y considerando lo dispuesto en su propio artículo 20 en relación con las retribuciones de los altos cargos de la Administración General del Estado (a las que, como sabemos, se remite aquel precepto básico como referencia, en concreto a las de los Secretarios de Estado), establece los límites retributivos de los miembros de las Corporaciones Locales atendiendo a su población, excluidos en su caso los trienios a los que tengan derecho los funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales. En el caso de Corporaciones de menos de 1.000 habitantes, cuyos miembros no pueden tener dedicación exclusiva, también se determina la escala de aplicación, atendiendo a su porcentaje de dedicación. En ningún caso, la aplicación de esta Disposición puede producir incremento retributivo para aquellos miembros en relación con las que vinieran percibiendo.

2) Comunidades Autónomas.-

J) Aragón.-

Como serán objeto de ponencia específica en este Seminario, solo se menciona en este momento la aprobación por las Cortes de Aragón de dos Leyes justificadas en una misma finalidad: la lucha contra la corrupción en el sector público. Se trata de la *Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas (BOA núm. 114, de 16 de junio)*, y de la *Ley 6/2017, de 15 de junio, de Cuentas Abiertas de Aragón (BOA núm. 119, de 23 de junio)* que, por su carácter complementario, habrá de refundirse en un único Decreto Legislativo con la *Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón* en el plazo de un año desde su entrada en vigor. Ambas presentan efectos sobre las entidades locales que serán debidamente expuestos en aquella ponencia.

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.-

1. Tribunal Constitucional (TC).-

En cuanto a la jurisprudencia constitucional, hay que hacer mención a la *STC 44/2017, de 27 de abril (BOE núm. 126, de 27 de mayo)*, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por más de 50 Diputados contra diversos artículos y Disposiciones de la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL)*. La lectura de la Sentencia resulta farragosa, no tanto por sus argumentos como por el continuo juego de remisiones a pronunciamientos previos en evitación de reiteraciones. Organizado el mismo, cabe deducir la extinción del recurso por pérdida sobrevenida del objeto de la impugnación en relación con aquellos preceptos que ya han sido declarados total o parcialmente inconstitucionales en anteriores Sentencias, así como la desestimación por remisión de la impugnación de los preceptos ya analizados y

confirmados por aquéllas,. Hay una valoración *ex novo* en relación con la Disposición Adicional Novena LBRL y el artículo 218 TRLHL, en la redacción dada a ambos por la LRSAL, y en estas novedades nos vamos a centrar (FJ 3º y 4º de la STC).

Como bien señala el intérprete constitucional, la Disposición Adicional Novena LBRL establece dos previsiones fundamentales. Por un lado prohíbe que los entes instrumentales dependientes de las entidades locales participen en otros o los constituyan (por lo que las Corporaciones deberán alterar el régimen de adscripción de los que ya lo hagan haciéndoles depender de ellas), e impide asimismo que dichas Corporaciones constituyan nuevos entes durante la vigencia de sus planes económico-financieros o de ajuste. Por otro, obliga a disolver las entidades instrumentales que a determinadas fechas (según los casos) no estén directamente adscritas a las Corporaciones locales, y las que no han sido capaces de corregir su situación de desequilibrio financiero. Esto es considerado por los recurrentes contrario a la autonomía local. No lo cree así, sin embargo, el TC, que admitiendo la interferencia que estas determinaciones suponen en la capacidad de organización de los entes locales, las considera una medida legítima, ya que no proscriben la descentralización funcional como técnica organizativa (pues sigue siendo el Pleno quién decidirá adoptarla dentro del marco previsto), planteándose además como una consecuencia del incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que rige solo durante el tiempo de vigencia de aquellos instrumentos. A mayor abundamiento, la extinción de estructuras ante el cumplimiento de estos mismos objetivos (entes locales menores, mancomunidades...) ha sido ya declarada constitucional, por esa misma razón: porque se trata de una consecuencia jurídica *ope legis* asociada al incumplimiento. Esta misma interpretación se reitera en el FJ 6º de la *STC 54/2017, de 11 de mayo (BOE núm. 142, de 15 de junio)*, respondiendo al mismo reproche formulado frente a la misma Disposición por el Parlamento de Cataluña en su recurso de inconstitucionalidad.

Por su parte, el artículo 218 TRLHL establece la atribución al órgano interventor local en orden a elevar informe al Pleno (en punto independiente en el orden del día de la sesión) de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Corporación contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en

materia de ingresos, ciñéndolo a aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora. Esto es, sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice. Asimismo las remitirá anualmente al Tribunal de Cuentas, acompañadas en su caso de los informes justificativos presentados por la Corporación local. El Presidente de la Corporación, por su parte, podrá presentar ante el mismo órgano informe justificativo de su actuación, y elevar la resolución de las discrepancias entre ambos al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera. Para el TC, en este precepto tampoco vulnera la autonomía local, pues tiene dicho previamente que las funciones de control interno, en sus distintas modalidades, son perfectamente compatibles con la misma, ajustándose plenamente a los principios generales de buena gestión financiera parcialmente constitucionalizados en el artículo 31.2 CE. Hay que notar que, excluyendo el control de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice el interventor, se está impidiendo que ponga reparos a las opciones políticas o discrecionales de los órganos de gobierno de la Corporación, que son quienes cuentan con la legitimidad democrática inmediata. Tampoco se amplían con esta nueva redacción sus funciones fiscalizadoras, limitándose a facilitar el desarrollo de unos controles ya previstos en otras normas mediante técnicas de comunicación e información. En concreto, el control previsto por parte de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (Comunidad Autónoma o Estado) no supone para el TC otra cosa que una medida de cooperación a petición del Presidente de la Corporación para coadyuvar a la superación de las divergencias suscitadas entre un órgano de fiscalización y otro de control de la misma entidad local. No se trata de un control externo de legalidad que subordine la decisión del Pleno a las de otras Administraciones públicas, sino de desarrollar el principio constitucional de colaboración consustancial al Estado autonómico.

3. Tribunales Superiores de Justicia (TSJ).-

P) Madrid.-

La STSJ de Madrid de 2 de junio de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm.

535/2016, se pronuncia sobre la naturaleza jurídica del Acuerdo sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios de un Ayuntamiento con el fin de determinar el órgano competente para su aprobación. En efecto, dependiendo de la consideración que tenga, la competencia para su aprobación corresponderá al Pleno –si se entiende que es una disposición normativa de carácter general– o podrá realizarse, como de hecho se hizo en el supuesto enjuiciado, por la Junta de Gobierno Local –de considerarse un acto administrativo plúrimo–. La interpretación de la Sala, coincidente con Sentencias previas, es que los acuerdos suscritos por la Administración tras el proceso de negociación sobre las condiciones de trabajo funcionariales tienen alcance normativo, ya que vinculan directamente a las partes y presentan una eficacia aplicativa general a todos los funcionarios, con independencia de su afiliación a las organizaciones sindicales que los negocian. En otras palabras, el procedimiento de elaboración negocial no priva al acto de aprobación de su carácter de disposición general. Además, sus contenidos regulan con pretensión de integridad, y derogando acuerdos anteriores, aspectos relativos al estatuto de los funcionarios públicos tales como jornada de trabajo, vacaciones, permisos, situaciones administrativas, clasificación de personal, provisión de puestos de trabajo, movilidad, retribuciones, acción social, formación, garantías salariales y prevención de riesgos. A la vista de esto, hay que concluir en su vocación normativa, siendo una disposición de carácter general elaborada a través de un procedimiento especial de carácter convencional que no agota sus efectos una vez ejecutado, sino que se hace efectivo mediante concretos actos de aplicación.

Así las cosas, y dado que la potestad reglamentaria reside en el Pleno, procede a confirmar la nulidad del Acuerdo por falta de competencia del órgano que lo aprobó, sin que quede constancia de ninguna delegación sobre este punto en favor de la Junta de Gobierno Local, que seguirá ostentando solamente las competencias en materia de personal que detalla la LBRL: aprobar la RPT, las retribuciones del personal de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Pleno, la OPE, las bases de las convocatorias de selección y provisión de puestos de trabajo, el número y régimen del personal eventual, la separación del servicio de los funcionarios del Ayuntamiento y las demás decisiones en materia de personal que no estén atribuidas expresamente a otro órgano.