

**SEMINARIO DE DERECHO LOCAL**  
**INFORME EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN LOCAL**

Autora: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 14-2-2019

**SUMARIO:**

**I) NOVEDADES NORMATIVAS.**

1. ESTADO.-

- Real Decreto-Ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público (BOE núm. 312, de 27 de diciembre).

2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-

M) Navarra.-

- Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de reforma de la Administración Local de Navarra (BON núm. 25, de 6 de febrero).

**II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.**

1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (TC).-

- STC 137/2018, de 13 de diciembre (BOE núm. 13, de 15 de enero).

- STC 132/2018, de 13 de diciembre (BOE núm. 13, de 15 de enero).

- STC 125/2018, de 26 de noviembre (BOE núm. 309, de 24 de diciembre).

## **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 5 de noviembre y el 12 de febrero de 2019. 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 primera norma de la que hay que dejar constancia es *Real Decreto-Ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público (BOE núm. 312, de 27 de diciembre)*. Esta norma de urgencia pretende, en lo que aquí interesa, dar respuesta a las retribuciones de los cargos públicos locales para el ejercicio 2019, ante la inexistencia a la fecha de Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente al mismo. Es el art. 18 el que establece sus límites retributivos y así, considerando lo dispuesto en su art. 4 en relación con las retribuciones de los altos cargos de la Administración General del Estado (a las que, como sabemos, remite como referencia el art. 75 bis LBRL, en concreto a las de los Secretarios de Estado), vendrán determinados por la población, excluyendo 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 retributiva de aplicación, atendiendo a su porcentaje de dedicación. El incremento de estas retribuciones es de un 2,25% respecto a las fijadas para el ejercicio anterior. Asimismo se aplicará el incremento retributivo adicional vinculado a la evolución del PIB establecido en el art. 3.2.

## **2) Comunidades Autónomas.-**

### **M) Navarra.-**

En Navarra se ha aprobado la *Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de reforma de la Administración Local de Navarra (BON núm. 25, de 6 de febrero)*, de gran trascendencia organizativa en esta Comunidad puesto que crea una nueva entidad local (las Comarcas), a la par que suprime otras. A este contenido acompañan diversas modificaciones de las Leyes de Haciendas locales y de Registro de Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra, que se mencionan a efectos informativos pero que no se van a comentar por no ser materia de este informe.

Como acaba de decirse, la principal novedad de esta Ley Foral es la creación de un nuevo modelo de planta local que fundamenta la organización supramunicipal en la figura de la Comarca, encargada de ejercer en adelante las funciones que hasta ahora venían realizando las Mancomunidades y otras entidades análogas (distritos administrativos, agrupaciones de servicios administrativos, consorcios). Y ello, señala el legislador, con el fin de evitar una proliferación de estructuras de base sectorial que considera ineficaz para la gestión supramunicipal de los servicios locales. Como confiesa expresamente en la Exposición de motivos de la norma,

“en el corazón de la propuesta de comarcalización radica el tránsito de una planificación sectorial de los servicios supramunicipales a una concepción territorial del planteamiento de los mismos, lo que refuerza el principio de equilibrio territorial. Esta nueva concepción permite que diversas actividades y servicios que un Municipio no puede realizar ni prestar por sí mismo y que, por tanto, hasta la fecha vienen siendo prestados mediante una contratación externa con sujetos o entidades privadas, sean prestados directamente por la Comarca, reduciendo así en gran medida el recurso al sector privado y el fomento de la iniciativa pública en la prestación de servicios de calidad. Así, frente a la concepción vigente hasta ahora de organizar las Mancomunidades en torno a servicios de carácter sectorial, la Comarca se refiere en todo momento al territorio, estructurando Navarra en demarcaciones de configuración estable, las cuales constituirán, a partir de su implantación, la referencia ineludible para cualquier tipo de servicio que se considere dentro del ámbito supramunicipal”.

Para ejecutar esta decisión, la Ley Foral introduce en la Ley Foral de Régimen local de

Navarra un nuevo Título X que, a lo largo de treinta y dos artículos sistematizados en seis capítulos, desarrolla todo lo relativo a esta nueva modalidad de entidad local. Éste es su contenido fundamental, expuesto de manera esquemática:

- El capítulo I regula la naturaleza y fines de estos nuevos entes locales, así como sus potestades, su denominación, el término comarcal y las sedes de sus servicios.
- El capítulo II regula el proceso de creación de cada Comarca, que deberá realizarse mediante Ley foral y a través de un procedimiento que garantice la audiencia y participación de los Ayuntamientos y entidades supramunicipales que vayan a integrarla. Los Anexos de la Ley que se comenta establecen una distribución territorial que divide el territorio foral en doce Comarcas, tomando como punto de partida las subzonas propuestas en su día por la Estrategia Territorial de Navarra. Eso no impide que, para su configuración definitiva, haya que tener en cuenta la voluntad de los Ayuntamientos implicados, que podrán presentar propuestas y alternativas con una única condición: que finalizado el proceso de creación de Comarcas, todos los Ayuntamientos navarros se encuentren integrados en alguna de ellas.
- El capítulo III regula las competencias y servicios de las Comarcas, muchos de los cuales se venían realizando ya a nivel supramunicipal,
  - estableciéndose como propias las referidas a servicios sociales, redes de abastecimiento de agua en alta y tratamiento de residuos a escala supramunicipal, planeamiento comarcal y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de nivel comarcal (descentralizándose así en lo que afectan a la planta comarcal), así como servicios administrativos de Secretaría e Intervención en Concejos de menos de 1.500 habitantes cuando no haya régimen de gestión competencial compartida, y en Ayuntamientos de menos de 3.000 habitantes,
  - y pudiendo prestar además los servicios de abastecimiento de agua potable en baja, evacuación y tratamiento de aguas residuales y recogida

y gestión de los residuos sólidos urbanos (servicios mancomunados de forma generalizada), siempre y cuando los Municipios titulares de la competencia no revoquen la delegación conferida a la Mancomunidad respectiva.

- Las Comarcas también podrán ejercer aquellas competencias atribuidas como propias por la legislación sectorial aprobada en el ámbito competencial de la Comunidad, y ejercer funciones de apoyo y asistencia a los Municipios y Concejos de su ámbito territorial, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión. Asimismo podrá prestar otros servicios a las entidades locales de su ámbito que lo soliciten, mediante delegación o encomienda de realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios.
- El capítulo IV se prevé la posibilidad de establecer subcomarcas en aquellos casos en que existan características sociales, geográficas o administrativas comunes solo a una parte de los Municipios de una Comarca, que los diferencien claramente del resto pero sin llegar a tener entidad suficiente como para la constitución de una Comarca propia.
- El capítulo V regula el régimen de las entidades supramunicipales existentes a la entrada en vigor de la Ley foral de creación de cada Comarca, disponiéndose que todo el personal de las Mancomunidades y entidades de ámbito supramunicipal quede integrado en las Comarcas (excepción hecha de las Agrupaciones Tradicionales), manteniéndose también las sociedades públicas y garantizándose, asimismo, que las actuales redes de infraestructuras continúen bajo la titularidad de la Comarca sucesora de la Mancomunidad que actualmente preste ese servicio.
- El capítulo VI contiene la regulación de la organización y el funcionamiento comarcal. En cuanto a su personal, el régimen del mismo se ajustará a lo dispuesto con carácter general en el Título VII de la de Administración local de Navarra, debiendo contar la Comarca con puestos propios específicos de Secretaría e Intervención, con habilitación foral suficiente. En cuanto a sus

órganos necesarios, en todas las Comarcas, la Asamblea comarcal, la Presidencia y la Junta de Gobierno.

- El número de miembros de cada Asamblea comarcal se determinará para cada Comarca en su Ley de creación.
- Salvo que disponga otra cosa, la designación de dichos miembros se ajustará a un sistema mixto que combina la designación de representantes por los Ayuntamientos con la designación en atención proporcional al número de votos obtenidos en la Comarca por los diferentes partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores. En ambos casos las personas designadas para pertenecer a la Asamblea deberán ser Concejales. Esto es lógico si se tiene en cuenta que la Comarca es una entidad local de segundo grado, supeditada al primer nivel básico municipal. Por esa razón, su gobierno deba garantizar una representación mayoritaria por parte de cargos designados por los propios Ayuntamientos, aunque no de forma necesariamente exclusiva.

Otra nueva entidad local que regula esta Ley Foral son las Mancomunidades de Planificación General (nuevo art. 213), en las que podrán constituirse las entidades locales navarras y la Administración de la Comunidad Foral para coordinar la prestación de servicios de competencia local en los que la legislación aplicable atribuya a aquélla dicha función de forma necesaria. En función de la materia objeto de coordinación, formarán parte de las mismas la Administración de la Comunidad Foral, las Comarcas y los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes, aunque también podrán integrarse en ellas los Municipios con población superior a 20.000 habitantes que así lo soliciten. Estas Mancomunidades tendrán personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos, y se regirán por sus estatutos propios. Las principales reglas de su régimen jurídico son las siguientes:

- La iniciativa para su creación y determinación de su ámbito territorial corresponderá a la Administración de la Comunidad Foral, mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra, en virtud de sus facultades de coordinación de la

prestación de determinados servicios de competencia local.

- Adoptado el correspondiente Acuerdo, el Departamento competente en materia de Administración Local dará traslado del mismo a todas las entidades locales que hayan de formar parte de la Mancomunidad para que, en el plazo de dos meses, formulen, mediante Acuerdo adoptado por sus órganos superiores de gobierno, las alegaciones que estimen procedentes y designen un representante para el proceso de elaboración de los estatutos. Si la entidad local no adopta ningún Acuerdo o no lo comunica dentro de ese plazo, se entenderá que no tiene objeciones a su integración en la mancomunidad de planificación general.
- Transcurrido el plazo señalado, el Gobierno de Navarra, mediante Acuerdo, resolverá las alegaciones que en su caso se hubieren formulado y designará a los representantes del Gobierno de Navarra y de las entidades locales que hayan de formar parte de la Comisión redactora del proyecto de estatutos de la mancomunidad de planificación general.
- La elaboración de los estatutos de las Mancomunidades de planificación general se ajustará a las normas enumeradas en el apartado 7 del precepto (al que se remite), estando su modificación sujeta a las mismas reglas, excepción hecha de la elaboración inicial del proyecto y de la resolución de las alegaciones que hubieran podido formularse en la fase de exposición pública, que serán realizadas por el órgano superior de gobierno de la Mancomunidad de planificación general en lugar de por la comisión formada por representantes de la Administración de la Comunidad Foral y por un representante de cada una de las entidades locales que hayan de integrarse en la misma. La disolución también estará sujeta a estas reglas, a excepción de la determinación del ámbito territorial y de las previsiones relativas al nombramiento de representantes de las entidades locales.
- Una vez aprobados los estatutos y constituida la Mancomunidad de planificación general, las entidades locales participantes tendrán siempre, en conjunto, mayoría de votos en su órgano superior de gobierno, que estará integrado por representantes de la Administración de la Comunidad Foral y de las entidades

mancomunadas. Los órganos de gobierno ostentarán las atribuciones que los estatutos les confieran. En todo caso, la Asamblea u órgano superior de la entidad ostentará las atribuciones que, en los Ayuntamientos, corresponden al Pleno.

- Estas Mancomunidades contarán con puestos propios específicos de Secretaría e Intervención, con habilitación de la Comunidad Foral de Navarra.
- Podrán prestar los servicios de su competencia, así como aquellos que les encomienden sus entidades asociadas a través de cualquiera de las formas previstas por la legislación de régimen local.

Los Concejos, como es sabido, son una entidad local tradicional de Navarra, y esta Ley también contiene algunas previsiones en relación con los mismos. Sin ir más lejos, se permite la constitución de Concejo Abierto en todos aquellos cuya población sea superior a 50 habitantes y decidan voluntariamente constituirse como tales, pudiendo igualmente funcionar mediante Junta aquellos Concejos regidos en régimen de Concejo Abierto que así lo decidan mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros.

En el caso de los Concejos que funcionen con Junta, la Ley incrementa el número de vocales de la misma hasta seis, siempre que su población sea superior a 1.000 habitantes. También se contempla expresamente la posibilidad de moción de censura contra la persona que ostente la Presidencia del Concejo, y se reconoce asimismo a la citada entidad local la facultad de organización del “auzolan” o trabajo en beneficio de la comunidad, tal y como se contempla en la normativa reguladora de las Haciendas locales de Navarra.

En los Ayuntamientos en cuyo término existan Concejos, se asegura su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones y seguimiento de su gestión en aquellos asuntos que afecten directamente a los intereses. mediante la creación de un órgano consultivo específico de participación concejil. Se articula asimismo un sistema de relación Concejo-Ayuntamiento que permita el ejercicio compartido de competencias cuando la disponibilidad de recursos materiales y humanos en las administraciones concejiles no permita llevar a cabo las labores mínimas exigidas de forma autónoma. Se supera así la dificultad de asegurar la certeza de continuidad de los Concejos.



Por último, como causa de extinción de los Concejos, se suprime la referida al número de habitantes de los mismos, mientras se incorpora la no presentación de candidaturas en dos procesos electorales concejiles sucesivos.

## **II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.-**

### **1. Tribunal Constitucional (TC).-**

En cuanto a la jurisprudencia constitucional, hay que dar cuenta en esta ocasión de tres Sentencias que de uno u otra forma hacen referencia a cuestiones relacionadas con la organización local.

La primera y más interesante para nosotros es la *STC 137/2018, de 13 de diciembre (BOE núm. 13, de 15 de enero)*, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno frente al artículo 14.1.u de la Ley de las Cortes de Aragón 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del Municipio de Zaragoza. Ese precepto, que se comentó en su momento junto con el resto de previsiones de esta norma, atribuía al Gobierno de Zaragoza las funciones propias de la junta general de las sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca íntegramente al Municipio. El recurrente consideró que el precepto incurría en inconstitucionalidad mediata ya que, al sustraer al Pleno la facultad de determinar el órgano que debe asumir las funciones propias de la junta general de la sociedad, contravendría lo dispuesto en los arts. 85.ter.3 y 123.1.k LBRL (formal y materialmente básicos), en conexión con las normas sobre formación de la voluntad de los órganos colegiados en las sociedades mercantiles unipersonales.

El TC acoge este reproche, constatando que, efectivamente, ambos preceptos cumplen aquella doble condición. Así es. El régimen específico de organización de los Municipios de gran población que regula el Título X LBRL tiene como una de sus principales características la extensión de las funciones ejecutivas de la Junta de gobierno local, viendo el Pleno reducidas sus competencias administrativas sin que ello menoscabe su naturaleza de órgano representativo que controla a la anterior, monopolizando la potestad normativa, el debate de las grandes políticas locales y la adopción de las decisiones estratégicas (STC 103/2013, de

25 de abril).

Las competencias del Pleno en estos Municipios están recogidas en el art. 123.1 LBRL con carácter básico, pues forma parte de lo básico la regulación de los órganos de gobierno municipal. También está amparada por la competencia estatal del art. 149.1.18 CE la regulación de la organización de las entidades instrumentales locales en aquellos aspectos que son necesarios para establecer un modelo común que garantice un mismo tratamiento a todos los ciudadanos. Más concretamente, lo que se refiere a la gestión de servicios locales a través de organismos autónomos locales y entidades públicas empresariales locales a la que hace mención el art. 85 bis LBRL, lo que es perfectamente extensible a la gestión directa a través de sociedades mercantiles locales (art. 85 ter). Ambos preceptos, por tanto, son básicos.

Es verdad que Aragón tiene competencia “exclusiva” en materia de régimen local, siempre respetando lo dispuesto en los arts. 140 y 149.1 CE (art. 71.5 EEAA), y que también está previsto estatutariamente el régimen especial de Zaragoza como capital de Aragón, que será concretado por Ley de Cortes autonómicas. La articulación de ambas previsiones se realizará, en todo caso, en el marco de las bases estatales, debiendo respetar lo dispuesto en los arts. 85 ter y 123.1 LBRL.

En este marco, hay que tener en cuenta que el art. 123.1.k LBRL atribuye el Pleno la adopción del acuerdo de creación de sociedades mercantiles para la gestión de servicios de competencia municipal. Estas sociedades se rigen por el ordenamiento jurídico privado (Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de capital privado), salvo en las materias en que les resulte de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación (art. 85 ter.1 LBRL). Sin embargo, la legislación mercantil no fija cuál es el órgano que expresa la voluntad del socio único a la hora de ejercer las competencias propias de la junta general, ciñéndose a aclarar que en las sociedades unipersonales es el socio único el que ejerce las competencias de la junta general. Por tanto, no impone que el Pleno se constituya en junta general, ni prohíbe que las funciones de ésta las ejerza la Junta de gobierno local. Es el apartado 3 del art. 85 ter LBRL el que remite a los estatutos de la sociedad la forma de designación y el funcionamiento de la junta general y del consejo de administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas. Y estos estatutos corresponde aprobarlos al Pleno.

Efectivamente, el acuerdo de creación de las sociedades municipales corresponde al Pleno municipal (art. 123.1.k LBRL), y equivale a lo que la legislación mercantil denomina acto unilateral de constitución de las sociedades unipersonales. Tras ello, lo que corresponde es otorgar escritura de constitución de las sociedades de capital (que perfecciona el proceso fundacional), que forzosamente corresponderá al socio fundador por medio de representante cuando éste sea una persona jurídica. La escritura pública deberá incluir los estatutos sociales. Así las cosas, en las sociedades mercantiles locales el socio fundador es el Ayuntamiento, que expresa su voluntad a través del Pleno, siendo los estatutos societarios la manifestación más acabada de su voluntad. Y es en esos estatutos en los que deberán señalarse los órganos societarios (art. 85.ter.3 LBRL). Un mero acuerdo plenario de creación de la sociedad sin este contenido, no seguido de unos estatutos sociales con el contenido mínimo fijado legalmente (denominación, objeto social, domicilio social, capital social, órganos y modos de adopción de acuerdos) está vacío de contenido.

El art. 14.1.u de la Ley de régimen especial del Municipio de Zaragoza, al atribuir al Gobierno de la ciudad la formación de la voluntad del Ayuntamiento como socio único en las sociedades mercantiles cuyo capital social corresponda íntegramente a aquél, asumiendo las funciones de junta general, no se opone formalmente al art. 123.1.k LBRL, pero sí materialmente, pues vacía de contenido el acuerdo de creación de una sociedad mercantil local al impedir que el Pleno, al aprobar los estatutos societarios, decida cuál es la forma de designación y funcionamiento de la junta general (art. 85.ter.3 LBRL). El legislador básico ha reservado al Pleno la facultad de optar por la fórmula organizativa de las sociedades mercantiles locales, y la Ley aragonesa, al desapoderar al Pleno de este ámbito de decisión, vulnera el art. 149.1.18 CE. Por todo ello, declara la inconstitucionalidad del precepto autonómico recurrido.

La segunda Sentencia a referir (como la STC 55/2018, de 24 de mayo que se comentó en el anterior informe, con la que presenta algunas similitudes materiales), se liga más al funcionamiento de las Administraciones locales que a su estructura organizativa propiamente dicha. Pero su importancia hace que haya de reflejarse en este informe. Se trata de la *STC 132/2018, de 13 de diciembre (BOE núm. 13, de 15 de enero)*, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Generalitat de Cataluña frente a diversos preceptos y Disposiciones de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. En

concreto son preceptos referidos a cuatro grandes cuestiones: la Administración electrónica, los convenios, el sector público institucional, y el régimen de los consorcios y las fundaciones del sector público. En lo que se refiere a la primera cuestión, los preceptos recurridos son los arts. 39 (en lo que alude al “portal de internet”) y 157.3 párrafo tercero (relativo al “directorío general de aplicaciones”). En lo relativo a los convenios el recurso se presenta frente a los arts. 49.h.2 (en conexión con la Disposición Adicional Octava.2) y 52.2. En lo que hace al sector público institucional, frente al art. 83.2.c (en conexión con la misma Disposición Adicional). Por fin, en lo referido a los consorcios y fundaciones del sector público, se recurren los arts. 120.2, 129 2 y 3, 121, 122 y 126. Finalmente se formula impugnación, derivada de varias de las anteriores, frente al art. 81.3 y la Disposición Final Decimocuarta. El volumen de preceptos cuestionados ya puede servir de piedra de toque para imaginar la extensión de la Sentencia, a la que hay que sumar el voto particular discrepante expresado por una Magistrada.

Comenzando por los cuestionamientos sobre Administración electrónica, el art. 39 de la Ley 40/2015 define el portal de internet como “el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponde a una Administración pública, organismo público o entidad de derecho público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente”. Como señala el TC (FJ 5) desestimando el reproche en este sentido hecho por la recurrente, en ningún momento este precepto concibe dicho portal como el único punto de acceso electrónico para todas las Administraciones públicas, sino como el portal de cada Administración pública. Su conexión con la Ley 39/2015 refuerza esta interpretación ya que, como se indicó en el anterior informe al dar cuenta de la STC 55/2018, la configuración que ésta hace del punto de acceso electrónico como portal de acceso ciudadano a la Administración electrónica permite descartar que se trate de un punto único para todas las Administraciones públicas, quedando a la opción de las Administraciones autonómica y local mantener su propia plataforma o adherirse a la de la Administración General del Estado. No existe, por tanto, la invasión competencial pretendida. Como tampoco la comete el art. 157.3 párrafo 3 –también recurrido–, que impone la reutilización total o parcial de las aplicaciones propiedad de la Administración siempre que sea posible, salvo que la decisión en contra se justifique en términos de eficiencia conforme a la LO de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La analogía con el mandato en el mismo sentido en los casos de no adhesión a las plataformas y registros estatales, declarado constitucional por la

STC 55/2018, es evidente.

Al igual que en aquélla, el TC rechaza que este mandato vulnere la potestad de autoorganización del resto de Administraciones públicas, puesto que la necesidad de justificar una decisión negativa es una base del régimen jurídico de las Administraciones públicas que limita dicha capacidad autoorganizativa en aras a unas obligaciones (eficiencia, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera) recogidas en la CE. Pero no la impide, pues pueden ejercerla con sujeción a estos principios constitucionales. En todo caso serán los organismos de intervención y, en última instancia, los jueces y tribunales quienes controlarán el cumplimiento de los mismos vinculados a la opción contraria de reutilizar soluciones presentes en el directorio general de aplicaciones.

En relación a los convenios administrativos, son dos los preceptos de la Ley 40/2015 recurridos en esta ocasión. Por un lado, el art. 49.h 2º párrafo en conexión con la Disposición Adicional Octava.1.2, referidos ambos a la duración de las prórrogas de los convenios. Para la recurrente, al establecer una duración máxima de las mismas de cuatro años, el Estado habría excedido su competencia básica. El TC está de acuerdo en que, con carácter general, la fijación de plazos concretos desborda este ámbito, salvo que sea imprescindible para lograr una finalidad básica o cuando pueda apreciarse la subsistencia de márgenes suficientes para el desarrollo autonómico. Como precisamente entiende que sucede en este caso. Los preceptos recurridos no impiden la adaptación del periodo de los convenios a las necesidades concretas de las Administraciones involucradas. El punto 1 del art. 49.h dispone, en efecto, que la duración del convenio no podrá ser superior a cuatro años, pero precisa inmediatamente que podrá preverse normativamente un plazo superior. Por tanto, el tope temporal es subsidiario, y solo rige en defecto de previsión normativa (una Ordenanza local, en nuestro caso) que establezca otra cosa. Es cierto que la Disposición Adicional Octava.1 párrafo segundo, impone ese plazo de cuatro años a los convenios suscritos antes de la entrada en vigor de la Ley 40/2015 cuya duración no estuviera determinada. Sin embargo, es ésta una norma de derecho transitorio vinculada a la competencia estatal para regular el ámbito temporal de aplicación del nuevo régimen básico. Además, las entidades locales han dispuesto de un año – el transcurrido hasta la entrada en vigor de la Ley– para establecer normativamente plazos de vigencia superiores o inferiores al establecido por el Estado, y para ajustar la duración de los convenios administrativos previamente suscritos. La flexibilidad descrita no existe en relación

con la prórroga de los convenios, pues el apartado 2 del art. 49.h la establece unívocamente en cuatro años, igual que la Disposición aludida en relación con los convenios existentes a la entrada en vigor de la Ley que tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido. Este límite es plenamente coherente para el TC con el sentido mismo de la prórroga convencional, que carece *per se* de vocación de generalidad. Más si se considera que la norma local puede fijar discrecionalmente la duración del convenio. Así pues, desestima la impugnación en este punto.

El otro precepto relacionado con los convenios que ha sido impugnado es el art. 52.2. En él se regulan los efectos de la resolución y liquidación de los convenios que acarreen compromisos financieros, estableciendo unas extensas reglas para entenderlos cumplidos. Dentro de esas reglas se establecen plazos estrictos para corregir posibles desequilibrios económicos en el convenio y abonar los intereses moratorios (un mes). Al fijar plazos tan perentorios el TC entiende que ha impedido que el resto de Administraciones públicas regulen otros distintos más largos para todos o algunos de los convenios, excediendo sus competencias sobre lo básico. Se declara, pues, la inconstitucionalidad de todos los incisos con referencias temporales, pero solo en relación con los convenios suscritos por las Comunidades Autónomas, Corporaciones locales y entidades vinculadas a unas y otras. Permanecen en relación con los convenios estatales.

Respecto al sector público institucional, hay reproche de inconstitucionalidad frente al art. 83.2.c de la Ley 40/2015, en conexión de nuevo con la Disposición Adicional Octava.2. De ambos se deduce la obligación de inscripción de todos los organismos y entidades vinculados o dependientes de cualquier Administración pública en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para tener asignado de un NIF definitivo, puesto que deberá aportarse a la Administración Tributaria certificación de inscripción en el mismo para su obtención. Frente a lo alegado por la recurrente, el TC no considera que esta inscripción, así regulada, implique un control jerárquico de la Administración estatal sobre las Comunidades Autónomas y los entes locales, teniendo *de facto* efectos constitutivos. La creación, transformación, fusión o extinción de entidades públicas sigue dependiendo de las opciones organizativas que desarrollen ambos, y la inscripción registral está regulada como una potestad de mera comprobación de carácter estrictamente reglado, pues basta para formularse una comunicación electrónica acompañada de la copia o enlace a la publicación

electrónica del Boletín Oficial en el que se publicó la norma, o copia del acto jurídico de creación, así como del resto de documentación justificativa que proceda. Dicho de otro modo: el inventario se limita a reflejar esas decisiones, y no permite al Estado interferir en la autonomía organizativa del resto de Administraciones. En consecuencia, la exigencia de certificación para librar el NIF a una entidad instrumental no supone tutela estatal de las opciones organizativas de las mismas.

En relación con el régimen de los consorcios y las fundaciones del sector público, son varios los preceptos cuestionados, que son analizados por bloques por el TC. El primero de estos bloques (FJ 10) se refiere a los arts. 120.2 y 129.2 y 3 de la Ley 40/2015, que reproducen casi literalmente los preceptos de la derogada Ley 30/1992 (añadidos por la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local) en relación con la adscripción de consorcios y fundaciones del sector público a una Administración pública. Esta cuestión ya fue declarada constitucional mediante STC 93/2017, por lo que la Sentencia que se comenta se remite a lo allí expuesto para confirmar la constitucionalidad de ambos preceptos. Igualmente (FJ 11), reputa constitucional el régimen de personal de los consorcios que contempla el art. 121 de la Ley 40/2015, que parte de la procedencia exclusiva del mismo de las Administraciones participantes, excepción hecha de los casos en que la singularidad de las funciones a desempeñar exija la contratación directa de personal, previa autorización de la Administración a la que se adscriba el consorcio. Este artículo, como señala el TC, responde a finalidades de eficiencia y estabilidad presupuestaria, y enmarca sin lesionar la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas y entes locales. Sobre el régimen presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial se pronuncia el art. 122 de la Ley 40/2015, que es declarado constitucional como lo fue su predecesora (Disposición Adicional Vigésima.4 Ley 30/1992) por la STC 93/2017. Por fin, en relación con los efectos de la separación de un consorcio (art. 126 de la Ley 40/2015), el TC admite que la disolución *ope legis* una vez que uno de sus miembros ha ejercido su derecho a la separación puede afectar a la capacidad organizativa de las Administraciones públicas, en la medida en que éstas pudieran preferir otra solución –por ejemplo, ofrecer un plazo para promover la incorporación de otras entidades–. Sin embargo, la doctrina constitucional ha admitido como bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas previsiones que imponen la desaparición automática de estructuras de distinto tipo, a lo que se suma que el precepto controvertido no impide la creación de un nuevo consorcio que suceda al

previamente constituido si finalmente hay dos o más entidades públicas interesadas en convenir su constitución. Por ello, desestima la impugnación.

Los últimos preceptos sobre los que se pronuncia esta Sentencia son el artículo 81.3 y la Disposición Final Decimocuarta.1 de la Ley 40/2015. El primero de ellos establece el marco normativo de aplicación a los organismos y entidades vinculados o dependientes de la Administración autonómica y local, integrando en el mismo los preceptos impugnados cuya constitucionalidad ha ratificado el TC. Por esa razón, se desestima el reproche de inconstitucionalidad formulado en base a esta contravención desestimada. La Disposición, por su parte, establece los títulos competenciales básicos actuados para dictar la Ley, que son adecuados según el TC.

Como se ha avanzado, a este fallo mayoritario formuló voto particular una Magistrada, que manifestó su discrepancia con el mismo en tres aspectos. El primero de ellos está relacionado con el art. 157.3 de la Ley 40/2015 (el referido a la reutilización de las aplicaciones de las Administraciones públicas), que considera que debió estimarse inconstitucional por afectar a la potestad de autoorganización autonómica y local inherente a su autonomía constitucionalmente garantizada. Sin negar que Comunidades Autónomas y entidades locales deben sujetarse a los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, no entiende que optar por utilizar aplicaciones nuevas implique automáticamente ir en contra de los mismos. Como ha señalado el propio TC, la LO 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público deja en manos de los mismos la decisión de las políticas a adoptar de cara a su consecución, y solo cuando las medidas adoptadas sean inexistentes o insuficientes el Estado, en ejercicio de sus facultades de dirección general de la actividad económica, garante del equilibrio económico general, y responsable del cumplimiento *ad extra* de los objetivos de estabilidad, podrá promover la adopción de las mismas. En este supuesto concreto, no habría justificación constitucional legítima que dé fundamento a esa exigencia de sumisión al control que supone la necesidad de justificar la no reutilización en términos de eficacia. Lo que hace este precepto es someter a las demás Administraciones públicas a una limitación en el ejercicio de sus competencias que carece de respaldo constitucional, al tiempo que establece un control estatal.

También considera que debería haber sido declarado inconstitucional el art. 49.h 2º en relación con la Disposición Adicional Octava.1, que limita la posibilidad de prórroga de los



convenios más allá de cuatro años. Al ser los mismos instrumentos voluntarios de colaboración, la lógica impone que se respete la autonomía de la voluntad de quienes, en ejercicio de sus facultades constitucional o legalmente establecidas, han decidido libremente suscribir el convenio para la satisfacción de un fin público. Además, intentar reducir a un plazo común la prórroga de todos los convenios supone constreñir en una regla única una diversa variedad de convenios, que pueden exigir prórrogas más amplias para su correcta ejecución, o tender a prórrogas sucesivas sin más límite que la voluntad de quienes lo suscriben para asegurar la debida satisfacción del fin que persiguen. La sujeción a esos límites puede generar disfunciones que perjudiquen esa finalidad al imponer la finalización obligatoria del convenio y la subsiguiente tramitación y suscripción de un nuevo convenio.

Por último, defiende la Magistrada la inconstitucionalidad del art. 83.2.c, que al condicionar la atribución del NIF definitivo a la inscripción en el Inventario de Entidades del Sector Público entiende que se está condicionando el desarrollo de su actividad. Esa inscripción es así, a su juicio constitutiva, porque hasta que no se produzca y se acredite, la entidad no podrá obtener aquél ni desarrollar la actividad para la que fue creada. Por más que se diga que la creación, transformación, fusión o extinción de entidades públicas sigue dependiendo de las opciones organizativas de las Comunidades Autónomas y las entidades locales, lo cierto es que se instrumenta un mecanismo que coloca a estas instancias en una situación de dependencia jerárquica respecto del Estado, de manera incompatible con el principio constitucional de autonomía, cercenando sus competencias con la condición impuesta, con afección a sus potestades de autoorganización.

Hay que destacar también la *STC 125/2018, de 26 de noviembre (BOE núm. 309, de 24 de diciembre)*, en la que se estima el recurso de amparo presentada por una Concejala que fue despedida de una empresa pública por absentismo laboral, computándose como horas no trabajadas para determinar esta causa de despido las de asistencia a los Plenos de la corporación de la que formaba parte.

El TC es consciente de la alteración del equilibrio de la relación laboral que comporta el ejercicio de la función representativa, y se pregunta si el empresario tiene la obligación de aceptar la menor eficiencia en la prestación laboral de la trabajadora, considerando que el art. 52.d ET contempla, como modalidad de extinción del contrato por causas objetivas, las faltas de asistencia al trabajo que se produzcan de modo intermitente, aun cuando sean por causas

justificadas y siempre que sobrepasen un determinado porcentaje de las jornadas hábiles durante los periodos de tiempo fijados como referencia en el propio precepto. A ello añade que la protección que dispensa el art. 23.2 CE a la función representativa no puede implicar la absoluta intangibilidad de la situación laboral del cargo electo, pues aunque ampara la ausencia del puesto de trabajo por el ejercicio de la misma, no respalda que los costes derivados sean unilateralmente asumidos más allá de lo razonable por quien es un tercero ajeno a la relación entablada entre el representante político y los ciudadanos (el empresario). No se está aquí –y eso es otro aspecto que destaca– en el supuesto de representación legal de los trabajadores, reconocido como absentismo no computable por el ET: en este caso la causa de exclusión obedece a un vínculo de relación del trabajador de mayor intensidad con los trabajadores de la empresa y con el empresario, que lo tendrá como interlocutor efectivo. En la representación política el vínculo es entre el electo y la comunidad que lo eligió, sin que ello comporte un plus de afectación individual para el empresario.

Se trata, por tanto, de una controversia entre dos situaciones contrapuestas, cuya solución pasa por el análisis de si la decisión empresarial es o no respetuosa con el contenido esencial del derecho fundamental de participación política reconocido en el art. 23.2 CE. No lo considera así el TC, que estima la medida adoptada –el despido– desproporcionada, pues el objetivo empresarial de que cesase el incumplimiento reiterado del horario laboral podría haberse alcanzado con otras medidas alternativas menos gravosas para la trabajadora. Por haber ejercido su derecho de participación política asumió el deber público de representar a los ciudadanos que le habían votado, y a causa del mismo sufrió la consecuencia personal desfavorable de perder su puesto de trabajo por causa no imputable a descuido, falta de diligencia o desatención, sino al estricto ejercicio de un derecho fundamental. Esto puede sentar un precedente para otros supuestos futuros, lo que hace que el TC dote de especial relevancia a este caso, pues podría disuadir a futuros aspirantes a participar en un proceso electoral, que verían así cercenadas sus legítimas expectativas a intervenir en la vida pública.

La suma de estas razones determinan el otorgamiento del amparo, declarando nulo el despido y procediendo al restablecimiento en la integridad de su derecho, con sus consecuencias inherentes: readmisión inmediata y abono de los salarios dejados de percibir.