

SEMINARIO DE DERECHO LOCAL
INFORME EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN LOCAL

Autora: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 23-5-2019

SUMARIO:

I) NOVEDADES NORMATIVAS.

2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-

B) Cataluña.-

- Ley 1/2019, de 15 de febrero, de supresión del Consejo Comarcal del Barcelonès (DOGC núm. 7813, de 19 de febrero).

- Decreto 76/2019, de 26 de marzo, sobre la elección de los miembros de los consejos comarcales de 2019 (DOGC núm. 7845, de 2 de abril).

C) Galicia.-

- Decreto 20/2019, de 28 de febrero, por el que se modifica el Decreto 115/2017, de 17 de noviembre, por el que se regula la cooperación de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia con los Ayuntamientos en la selección de los miembros de los cuerpos de policía local, vigilantes municipales y auxiliares de policía local (DOG núm. 49, de 11 de marzo).

J) Aragón.-

- Ley 8/2019, de 29 de marzo, de creación de la Comarca Central (BOA núm. 72, de 12 de abril).

M) Navarra.-

- Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra (BON núm. 62, de 1 de abril).

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.

1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (TC).-

- STC 33/2019, de 14 de marzo de 2019 (BOE núm. 90, de 15 de abril).

3. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA (TSJ).-

C) Galicia.-

- STSJ de 20 de febrero de 2019, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 376/2018.

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 13 de febrero y el 19 de mayo 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.

2) Comunidades Autónomas.-

B) Cataluña.-

En Cataluña se han aprobado dos normas con incidencia en la organización local. La primera de ellas es la *Ley 1/2019, de 15 de febrero, de supresión del Consejo Comarcal del Barcelonès (DOGC núm. 7813, de 19 de febrero)*, que tiene como causa el solapamiento de funciones, actividades y servicios que se produce entre esta entidad y el Área Metropolitana de Barcelona (regulada mediante Ley 31/2010, de 3 de agosto), dado que todos los Municipios del Consejo Comarcal están incluidos en dicha Área Metropolitana. Puesto que el Decreto legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de organización comarcal de Cataluña, exige Ley para cualquier modificación de las demarcaciones comarcales, la decisión de suprimir la Comarca indicada ha obligado al Parlamento de Cataluña a aprobar este texto que se cita. En su articulado se contienen los criterios necesarios para la distribución de competencias, actividades y servicios, que corresponderá determinar a una Comisión mixta integrada, por parte de la Administración, por representantes de la Generalidad, de los Municipios de la comarca del Barcelonès, del Consejo Comarcal del Barcelonès, del Área Metropolitana de Barcelona y de otras Administraciones supramunicipales que estén directamente afectadas por la supresión del

Consejo Comarcal del Barcelonès, así como por representantes de los trabajadores del Consejo Comarcal del Barcelonès y de los organismos, entidades y empresas vinculados o dependientes, que deben asistir a las reuniones con voz y sin voto cuando se debatan temas que les afecten laboralmente. La propuesta formulada por dicha Comisión se someterá a audiencia de los Municipios y entidades supramunicipales afectados y a dictamen del Consejo de Gobiernos Locales, aprobándose finalmente por el Gobierno, mediante Decreto, la distribución y el traspaso de competencias, actividades y servicios.

La segunda norma a referir es el *Decreto 76/2019, de 26 de marzo, sobre la elección de los miembros de los consejos comarcales de 2019 (DOGC núm. 7845, de 2 de abril)*. En este reglamento, dentro del marco impuesto por los artículos 20 y 21 del antecitado Texto Refundido de la Ley de organización comarcal de Cataluña, se establecen las reglas complementarias específicas que deben regir las elecciones a los consejos comarcales de 2019, teniendo en cuenta las cifras de población de los Municipios de acuerdo con la última cifra oficial.

C) Galicia.-

Por su parte, en la Comunidad Autónoma de Galicia se ha aprobado el *Decreto 20/2019, de 28 de febrero, por el que se modifica el Decreto 115/2017, de 17 de noviembre, por el que se regula la cooperación de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia con los Ayuntamientos en la selección de los miembros de los cuerpos de policía local, vigilantes municipales y auxiliares de policía local (DOG núm. 49, de 11 de marzo)*. Se trata de modificaciones puntuales que persiguen agilizar plazos (concretando los establecidos para presentación de solicitudes, identificando motivos para desarrollar procedimientos con tramitación urgente, etc.) y racionalizar procedimientos (precisando criterios de desempate en las bases, facilitando nombramientos de asesores en los órganos de selección, etc.) para conseguir una mejor aplicación de la norma, una vez implementados sus contenidos y detectadas sus disfunciones.

J) Aragón.-

En Aragón hay que dar cuenta de la aprobación de la *Ley 8/2019, de 29 de marzo, de creación de la Comarca Central (BOA núm. 72, de 12 de abril)*. Esta Ley, como su propio

nombre indica, procede a completar el mapa comarcal derivado del Decreto Legislativo 2/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón, creando la última entidad aún pendiente, cuyo nombre, por cierto, modifica respecto al previsto (Delimitación Comarcal de Zaragoza). En buena lógica, la norma responde al modelo legislativo de creación de las Comarcas aragonesas, recogiendo en sucesivos Títulos las disposiciones de carácter general (denominación, territorio, capitalidad -Utebo-, personalidad jurídica, etc.), y las previsiones específicas acerca de las competencias, organización, régimen de funcionamiento, personal y hacienda de la nueva entidad local. Y todo ello dentro del marco que conforma el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón. Pero no hay que perder de vista que esta Comarca presenta un rasgo distintivo más que evidente, al englobar al Municipio de Zaragoza y tener en cuenta su especial posición y régimen jurídico como municipio de gran población y capital de Aragón (Título X LBRL, Ley de Cortes de Aragón 10/2017, de 30 de noviembre). Esta presencia era necesaria para cumplir las reglas de quórum derivadas de la Ley de Comarcalización (que exigen, además de que los Ayuntamientos promotores superen las dos terceras partes del número total de los que hayan de integrarse en la nueva Comarca –lo que se cumplía sin problemas, pues solo uno votó en contra–, una representación superior a dos tercios del censo electoral de los Municipios afectados), aunque su relevancia sustantiva es prácticamente testimonial, situándose el impacto real de esta Ley en los Municipios del entorno de la capital.

La particularidad referida se traduce en diferencias significativas en el contenido de esta Ley respecto a otros textos de creación comarcal. La primera de ellas se percibe muy bien en el apartado 2 de su art. 1, que sujeta la participación y representación de Zaragoza en la Comarca Central a lo expresamente señalado en su articulado, advirtiendo seguidamente que dicha participación no supondrá en ningún caso ni obligaciones económicas con cargo al presupuesto del Ayuntamiento de Zaragoza ni el ejercicio del derecho a participar en los servicios gestionados de titularidad comarcal. Antes al contrario: conforme a lo indicado en el art. 6.4, en el nuevo ámbito comarcal podrán utilizarse los medios y servicios públicos propios del Ayuntamiento de Zaragoza con objeto de mejorar la eficiencia de la gestión y contribuir a la realización de actividades de utilidad pública, siempre con su conformidad y mediante la formalización del correspondiente convenio

interadministrativo. A ello cabe sumar lo establecido en el art. 9 que, al aludir al ejercicio de competencias comarcales, singulariza nuevamente a Zaragoza, e indica que los acuerdos y resoluciones que adopten los órganos de gobierno de la Comarca Central obligarán tanto a los Ayuntamientos de los Municipios que la integran como a las personas físicas y jurídicas a quienes puedan afectar, “considerando que el Ayuntamiento de Zaragoza se regirá por lo dispuesto en la Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón”. Todo este conjunto de previsiones da idea bastante cabal de la posición de Zaragoza en la Comarca.

Pero donde realmente destaca esta cuestión diferencial es en las normas relativas a la organización y funcionamiento comarcal, con notables singularidades respecto a las reglas habituales. En efecto, la organización de la Comarca Central se ha articulado a través de cinco ejes que integran diversos Municipios, y el Municipio de Zaragoza, que no se integra en ninguno (art. 10.1). En cada eje se constituirá un órgano específico –la Comisión de eje–, compuesto por el número de miembros del Consejo comarcal que correspondan a cada uno de ellos. Entre ellos se elegirá a su presidente por mayoría simple, salvo en el eje al que pertenezca el Presidente comarcal, que sumará a esta condición la Presidencia de dicho eje. A estas Comisiones les corresponderá administrar y gestionar las competencias y servicios comarcales que afecten exclusivamente a los Municipios de sus respectivos ejes, así como aquellas atribuciones que determine el reglamento orgánico comarcal o le deleguen el Consejo comarcal y el Presidente comarcal (art. 17). Como órgano de coordinación de estas nuevas estructuras orgánicas se establece una Junta de Coordinación, que estará integrada por los Presidentes de las Comisiones de eje, y cuya función principal es preparar y dictaminar los asuntos cuya resolución corresponda al Consejo Comarcal (art. 18).

Obviamente, junto con esta estructura específica permanece la general impuesta por la Ley de Comarcalización (Consejo Comarcal, Presidente, Vicepresidentes, Comisión de Cuentas), sin que se haya optado esta vez por la creación de una Comisión de Gobierno (órgano potestativo de determinación legal), que no tendría demasiado sentido a la vista de la organización planteada, suficientemente profusa. Con todo, aquellos órganos necesarios también van a verse afectados por el nuevo modelo organizativo, siendo muestra de ello el sistema de elección de los Consejeros comarcales, que difiere del seguido para su designación en otras Comarcas por haber una presencia garantizada de los Alcaldes, y por elegir al resto de Consejeros los Plenos municipales, no los partidos o coaliciones que

hayan obtenido representación municipal. Efectivamente, conforme al art. 12 de la nueva Ley, cada Ayuntamiento contará ab initio con un Consejero, que será por derecho propio su Alcalde-Presidente o la persona en quien éste delegue. Los dieciocho Consejeros restantes se repartirán entre los cinco ejes, calculándose el número que corresponda a cada uno en función de la población de los Municipios que lo integran, siguiendo la Ley d'Hondt. La distribución de Consejeros entre los Municipios de cada eje se realizará de la misma forma. Estas operaciones las realizará la Junta Electoral de Aragón en el plazo máximo de un mes tras la celebración de las elecciones locales. Tras ello, en el mismo plazo máximo, los Plenos de los distintos Ayuntamientos elegirán entre sus Concejales a los que constituirán el Consejo Comarcal, así como a su correspondiente suplente.

Una consecuencia inmediata de la creación de esta nueva Comarca es la supresión de las Mancomunidades con las que presente identidad de fines e intereses, que se ven sucedidas por la misma. A esta cuestión se refiere la Disposición Adicional Segunda de la Ley, en la que se fijan criterios y orientaciones al efecto, centrados particularmente en la Mancomunidad Central de Zaragoza, declarada de interés comarcal. Conforme a los mismos, dichas Mancomunidades traspasarán a favor de la Comarca Central las correspondientes funciones y servicios y los medios adscritos a su gestión, incluidas las transferencias para gastos corrientes e inversiones concedidas por el Gobierno de Aragón y otras Administraciones para la financiación de los servicios mancomunados. Los términos del traspaso se formularán de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Comarcalización de Aragón, debiendo garantizarse en todo caso que la disolución y liquidación de la Mancomunidad garantice la continuidad en la prestación de los servicios.

M) Navarra.-

En Navarra se ha aprobado la *Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática (BON núm. 62, de 1 de abril)*. Se trata de una norma que resulta de aplicación a todas las Administraciones públicas de Navarra y que sustituye y/o complementa según los casos los mecanismos participativos ya existentes, actualmente recogidos en las Leyes Forales 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, y 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (para el ejercicio de iniciativas normativas), en la Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de Consultas Populares de ámbito local (que esta nueva Ley no altera), y en el Título IV de la Ley Foral 11/2012,

de 21 de junio, de la Transparencia y el Gobierno Abierto (que queda derogada). Es un texto extenso (62 artículos estructurado en siete Títulos, más cuatro Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales) que no puede comentarse aquí en profundidad, por lo que solo se van a destacar sus rasgos esenciales, a expensas de una lectura detallada de la norma por parte de las personas interesadas.

Tras un Título I que se ocupa de las disposiciones generales habituales (objeto, fines, sujetos, ámbito de aplicación...), el Título II procede a introducir las primeras novedades destacables, al habilitar tres nuevos cauces participativos ciudadanos que podrán ser activados tanto por las Administraciones públicas como por la propia ciudadanía: procesos deliberativos, presupuestos participativos y consultas ciudadanas. Con ellos, se mantienen otros cauces ya recogidos en la Ley Foral 11/2012 (foros de consulta, paneles ciudadanos, jurados ciudadanos), que han tenido poca aplicabilidad. Obviamente se trata de mecanismos de participación con eficacia no vinculante, pero la desatención de su resultado, sin embargo, habrá de motivarse expresamente por las Administraciones navarras a través de los sistemas de publicidad administrativa existentes en cada una de ellas.

Los procesos deliberativos –contraste de argumentos y motivaciones expuestos en un debate público integrado en un procedimiento de decisión o de formulación o adopción de una política pública, art. 16– y los presupuestos participativos –procesos en los que la ciudadanía puede participar en la elaboración del presupuesto y contribuye a emitir su opinión o precisar aspectos relacionados con los ingresos y las prioridades presupuestarias, así como el destino de determinadas partidas presupuestarias de gasto asignadas específicamente para ese fin, art. 20– son mecanismos de participación ciudadana nuevos en la Comunidad Foral. Las consultas ciudadanas –instrumento de participación para conocer la opinión de un determinado sector o colectivo de la población– ya existían, y no deben confundirse con las consultas populares de ámbito local reguladas por la Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, dirigidas a los vecinos y vecinas del municipio que componen el cuerpo electoral y sustanciadas, por tanto, a través de un voto. Las consultas ciudadanas, por su carácter no referendario, incluyen a las personas mayores de dieciséis años que llevan más de un año censadas en el Municipio, no limitándose solo al censo electoral.

Otra de las novedades contenidas en este mismo Título solo está prevista para la Administración autonómica (no para las entidades locales), y consiste en la obligación de

que todos los proyectos de planes y programas que vayan a ser aprobados por el Gobierno de Navarra se acompañen no solo de exposición pública sino, además, de alguno de los procesos participativos ciudadanos enumerados en esta Ley. Es así el propio poder público el que promueve la participación de la ciudadanía.

El Título III se ocupa de la configuración de la participación a iniciativa de la ciudadanía. En el capítulo I alude a las iniciativas ciudadanas normativas y se remite en este sentido a la regulación establecida en la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular; y para el ámbito local a la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

Mayor interés para lo aquí tratado presenta el capítulo II, que otorga a la ciudadanía la iniciativa para solicitar del Pleno de una corporación local la reprobación de cualquiera de sus miembros. Conforme a lo dispuesto en los arts. 33 a 36 de la Ley Foral, la ciudadanía directamente o a través de sus entidades de participación (enumeradas en el art. 6) podrán iniciar el trámite conducente a reprobación a cualquiera de las personas que integran la corporación local. La iniciativa se ejercerá presentando en el Registro de la entidad local correspondiente una serie de documentos (escrito en el que se detallen las razones por las que se propone la reprobación; designación de una persona como portavoz de la iniciativa y de otra como suplente, con sus datos personales y dirección a efectos de notificaciones; relación de firmas que apoyan la iniciativa), siendo causas de inadmisibilidad de la misma, además del incumplimiento de alguno de los requisitos exigidos, que la persona cuya reprobación se solicita haya sido objeto de una iniciativa similar durante la legislatura en curso (siempre que dicha iniciativa hubiera alcanzado las firmas necesarias para tramitarse), y que la causa que motiva la iniciativa no esté relacionada con la acción municipal de la persona que se pretende reprobación. Podrán apoyar con su firma la iniciativa de reprobación las personas mayores de edad que lleven más de un año empadronadas en el municipio que corresponda, exigiéndose un número mínimo de firmas que avalen la iniciativa de reprobación (municipios de más de 50.000 habitantes, el 2% del número personas empadronadas, con un mínimo de 1.500 firmas; municipios y concejos de 2.000 a 50.000 habitantes: el 3% del número personas empadronadas, con un mínimo de 120 firmas; resto de municipios, así como en los concejos: el 6% del número personas empadronadas, con un mínimo de 15 firmas), que deberán acompañarse de la correspondiente certificación de empadronamiento. Una vez presentada la iniciativa, corresponde a la Secretaría de la

entidad expedir la certificación que acredite la consecución del número de firmas exigido y el cumplimiento de las condiciones de admisibilidad. En este caso se dará traslado a todos los grupos municipales, a efectos de que puedan plantear una moción por los cauces procedentes.

Aún dentro del mismo Título III, los arts. 40 a 42 regulan la iniciativa para la apertura de un proceso participativo en las entidades locales. Conforme a lo allí dispuesto, un número no menor de diez personas podrá iniciar el trámite conducente a la convocatoria de un proceso participativo de ámbito local, que requerirá la presentación de un conjunto de documentos (escrito dirigido a la presidencia de la entidad local en el que se detallen las razones que aconsejan la apertura de un proceso participativo ciudadano y el objeto del mismo; escrito en el que se concrete el tipo de proceso participativo que se propone y su adecuación al caso de que se trate; relación de al menos diez personas en plena posesión de sus derechos civiles y políticos empadronadas en la entidad local que aportan sus datos personales –y que se constituirán desde ese momento en comisión promotora de la iniciativa y que deberá tener composición equilibrada de mujeres y hombres–, con señalamiento de portavoz de la iniciativa y de suplente, y de dirección a efectos de notificaciones). A la vista de lo anterior, la Presidencia de la entidad local se pronunciará sobre la admisibilidad a trámite de la iniciativa, mediante resolución motivada que se notificará al portavoz de la misma y se publicará en el tablón de anuncios y, en su caso, en la página web de la Entidad y en sus espacios digitales, incluyendo redes sociales, mensajería instantánea y otros. Si no hay respuesta en un plazo de quince días desde la fecha del Registro, la iniciativa se entenderá admitida a trámite. Una vez admitida, se procederá a la completa publicación de la iniciativa en los mismos lugares. El número de mínimo de firmas exigidas para presentar la iniciativa coincide con el exigido para solicitar la reprobación de un miembro de una corporación local, y también cada una de ellas deberá ir acompañada de la correspondiente certificación de empadronamiento. Podrán apoyar con su firma la iniciativa las personas mayores de 16 años que lleven más de un año empadronadas en el municipio que corresponda. El plazo de recogida de firmas será de seis meses, agotado el cual sin la entrega de las firmas exigidas, caducará la iniciativa. Dicha situación será comunicada a la persona portavoz de la iniciativa y publicada en los espacios digitales a los que se ha hecho referencia. Una vez expedida por la Secretaría de la Entidad la certificación que acredite la consecución del número de firmas exigido, se procederá a

convocar el proceso participativo solicitado en el plazo de un mes.

El Título IV regula la organización administrativa de la participación. La principal decisión es la creación por parte del Gobierno de Navarra de un Espacio Digital de Participación, en el que se centralizan y visibilizan las diferentes realidades participativas, se informa de todos los procesos, y se garantiza a la ciudadanía involucrada un espacio online en el que defender su propuesta, recoger digitalmente firmas y alojar vídeos, audios o cualquier elemento que estimen oportuno. En relación específica con las entidades locales, se prevé que las que así lo soliciten utilicen los recursos de este Espacio digital para promover la participación ciudadana en su propio ámbito o, simplemente, para alojar un enlace a la página web de participación propia de la entidad local.

En la misma línea digital, el Título V regula de modo novedoso la recogida de las firmas, que es un elemento que caracteriza a todas las iniciativas ciudadanas. La Ley Foral apuesta por un modelo de acreditación y recogida mediante un sistema de usuario y contraseña validado por la Administración de la Comunidad Foral, vista la escasa utilización a estos efectos del sistema de firma electrónica y la obsolescencia del tradicional sistema de firmas en papel.

El Título VI también es novedoso, pues regula por primera vez el derecho a la participación infantil tanto en el nivel autonómico como en el municipal. Sienta las bases para la puesta en marcha de órganos de participación infantil, para la generación de procesos de participación que surjan de los propios niños, niñas y adolescentes, y regula la adecuación de los procesos de consulta a las características del público infantil. Por último, el Título VII se ocupa de las medidas de fomento y sensibilización de la participación ciudadana entre la sociedad navarra.

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.-

1. Tribunal Constitucional (TC).-

La *STC 33/2019, de 14 de marzo de 2019 (BOE núm. 90, de 15 de abril)* resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de Canarias frente a los artículos 48.8 y 50.2.d y las Disposiciones Adicionales Séptima y Octava de la Ley 40/2015, de 1 de

octubre, de régimen jurídico del sector público. Al igual que otras Sentencias comentadas en anteriores informes (SsTC 55/2018, de 24 de mayo y 132/2018, de 13 de diciembre), se trata de un pronunciamiento que se liga más al funcionamiento de las Administraciones locales que a su estructura organizativa propiamente dicha. Pero su importancia hace que haya de reflejarse aquí.

Los preceptos recurridos en esta ocasión hacen referencia a los convenios administrativos. En concreto a la inscripción de los mismos en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal y a su publicación en el BOE como requisito de eficacia (art. 48.8 en relación de la Disposición Adicional Séptima), a la posibilidad de que el Estado condicione a la existencia de crédito presupuestario sus aportaciones de fondos en el caso de convenios plurianuales interadministrativos en los que las actuaciones que constituyen su objeto se ejecuten exclusivamente por la otra Administración pública (art. 50.2.d), y a la obligación de adaptar los convenios vigentes a las previsiones de la nueva Ley (Disposición Adicional Octava).

En relación con los primeros contenidos recurridos, la Comunidad canaria estima que la condición de eficacia impuesta vulnera los principios de lealtad institucional e interdicción de la arbitrariedad y se compecece mal con el carácter bilateral y paritario de los convenios, al hacerla depender del arbitrio de una de las partes que podrá condicionar, retrasar o suspender la inscripción. Asimismo comportaría una extralimitación de la competencia básica estatal del art. 149.1.18 CE, con vulneración de la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma. No está de acuerdo con estas afirmaciones el TC, que entiende, aplicando doctrina ya establecida en la Sentencia 132/2018, de 13 de diciembre, que aquel precepto constitucional da cobertura suficiente a estas previsiones, pues constituye legislación básica del régimen jurídico de las administraciones públicas el establecimiento de una regulación general de convenios administrativos bajo su consideración de fuente muy relevante de gasto público. La inscripción de los convenios administrativos suscritos por la Administración General del Estado en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal y su consecuente publicación en el BOE responden a mandatos constitucionales tales como la exigencia de transparencia y eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y el control del gasto público (art. 136 CE). Tampoco implica el apartamiento del criterio de

igualdad que inspira la regulación del convenio administrativo, pues como admite el propio Gobierno canario en su recurso, la inscripción es un acto debido resultado de una mera comprobación, por lo que no coloca a las Administraciones locales que los suscriban en una posición de inferioridad respecto a la Administración General del Estado. Por todo ello, se desestima este motivo de impugnación.

Tampoco estima el reproche de inconstitucionalidad formulado frente al apartado d) del art. 50.2 de la Ley 40/2015. Como recuerda expresamente el TC, los convenios a los que se refiere ese precepto son los denominados “convenios subvención”, celebrados entre la Administración estatal y una Administración autonómica o local, y en virtud de los cuales la primera se compromete a financiar con recursos propios tareas o competencias de la segunda. La posible existencia de estos convenios no puede desligarse de lo dispuesto en la LGP que, atendiendo al art. 134.2 CE, impone que todo compromiso de gasto contraído por la Administración General del Estado cuente con la correspondiente habilitación presupuestaria. Ello no impide que pueda comprometer gastos para ejercicios futuros y que, como tales, estos carezcan de la preceptiva habilitación presupuestaria. Para ello, exige el cumplimiento de unos requisitos, enumerados en los arts. 47 y 47 bis LGP. La existencia de estas previsiones legales no determina, por supuesto, que las Cortes Generales autoricen obligatoriamente el crédito necesario para satisfacer estos compromisos plurianuales, por más que hayan sido contraídos válidamente. Y sin esta autorización, el Gobierno no podrá ejecutarlos, aunque esto no significa que estén desprovistos de todo contenido obligatorio. Para empezar, está obligado a incluir en los proyectos de Ley de PGE las partidas de gasto comprometidas. Si éstas no fuesen autorizadas deberá proceder a una “reprogramación”, reajustando anualidades siempre que lo permitan las disponibilidades del crédito o resolviendo el negocio conforme al procedimiento legalmente establecido con las compensaciones que, en su caso procedan. Correlativamente, la contraparte podrá exigir judicialmente la declaración del compromiso de gasto insatisfecho y que el Gobierno realice o promueva la correspondiente modificación presupuestaria para hacer efectivo el cumplimiento. Cosa distinta es que las partes hayan acordado libremente considerar la inexistencia de habilitación presupuestaria como condición resolutoria de los compromisos de gasto de carácter plurianual derivados de los convenios administrativos; cláusula que será lícita cuando no sea el propio Gobierno quien haya propiciado la inexistencia de crédito, y siempre previa consideración de soluciones alternativas.

La previsión recurrida, por lo tanto, encaja en este marco legal que acaba de exponerse, con las condiciones que el mismo impone. Es verdad que si los presupuestos no autorizan el gasto derivado del convenio subvención, la Administración acreedora dejará de ingresar unas cantidades comprometidas y programadas, lo que afecta a su autonomía política y financiera, aunque esto deriva, en última instancia, de principios constitucionales tales como la división de poderes, la autonomía parlamentaria y la legalidad presupuestaria. Y ello aceptando que el art. 50.2 d) de la Ley 40/2015, interpretado en conexión con el art. 47 bis in fine LGP, añade algo que no deriva directamente de principios constitucionales: la posibilidad de que el Gobierno resuelva por ausencia de crédito compromisos plurianuales de gasto previamente suscritos mediante convenios subvención. Sin embargo, el TC expone varios argumentos que permiten descartar la vulneración tanto de la autonomía política y financiera de las Administraciones distintas del Estado como de la lealtad institucional, “principio que, aun cuando no está recogido de modo expreso en el texto constitucional”, constituye “un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada” (STC 215/2014, de 18 de diciembre).

En primer lugar, cuando una Administración negocia con la Administración General del Estado la financiación de competencias mediante este instrumento extraordinario sabe que ésta puede resolver los compromisos plurianuales de gasto si no dispone de crédito presupuestario, por lo que consiente formalmente este riesgo. A ello se suma que no existe un poder inmediato de resolver el convenio en esta circunstancia, debiendo de cumplir antes las obligaciones antecitadas (previsión del crédito necesario en los escenarios presupuestarios plurianuales y en el correspondiente proyecto de ley de PGE; promover modificaciones presupuestarias que hagan efectivos sus compromisos, etc.). Si el Gobierno si incumple estas obligaciones no esté autorizado a hacer valer la inexistencia de crédito como causa de resolución del convenio. También hay que considerar que las Cortes Generales son quienes deciden autorizar los compromisos de gasto de carácter plurianual contraídos por el Ejecutivo, por lo que no cabe afirmar que la previsión controvertida haya dejado el cumplimiento del convenio subvención a la exclusiva voluntad de una de las partes (el Estado). Además, cuando por razones ajenas a la voluntad del Gobierno falta el crédito necesario para cumplir los compromisos suscritos, el art. 50.2 d) de la Ley 40/2015 no impone automáticamente la extinción del convenio, pues antes hay que considerar soluciones alternativas y notificar de forma fehaciente al tercero tal circunstancia.

Procede con todos estos argumentos desestimar la impugnación del art. 50.2 d) de la Ley 40/2015.

Por último, el TC rechaza que el mandato de adaptación de los convenios vigentes en el plazo de tres años impuesto por la Disposición Adicional Octava de la Ley 40/2015 implique la supresión de los instrumentos de cooperación no adaptados en ese plazo trienal. Si el Estado cuenta con competencia para establecer legislación básica, va de suyo que está habilitado también para regular el ámbito de aplicación temporal de esa legislación (STC 49/2018, de 10 de mayo), y para ordenar la supresión de aquellos instrumentos administrativos que no se adapten a las nuevas bases dentro de un plazo determinado (STC 41/2016, de 3 de marzo). Se trata, además, de una opción respetuosa con la autonomía organizativa de las Administraciones públicas, que disponen del plazo indicado para adaptar a la nueva regulación sus convenios administrativos. A la vista de ello, procede a desestimar la impugnación de la citada Disposición Adicional.

3. Tribunales Superiores de Justicia (TSJ).-

C) Galicia.-

El TSJ de Galicia ha dictado la *Sentencia de 20 de febrero de 2019, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 376/2018*, en la que se pronuncia sobre la competencia para aprobar los reglamentos que aprueben las retribuciones del personal en los Municipios de gran población. El Ayuntamiento apelante consideraba que, en aplicación del art. 127.h LBRL, tal aprobación corresponde a la Junta de Gobierno Local, pues es competencia de la misma aprobar dichas retribuciones, de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Pleno. Y ello también en aquellos casos en que, como el presente, la fijación de las cuantías entrañe una modificación reglamentaria, pues se altera el valor de las horas extraordinarias y se suprime su límite anual.

No lo entendió así el juzgador de instancia, y tampoco la Sala del TSJ, que confirma la Sentencia apelada. Entiende el Tribunal que una interpretación literal de ese precepto básico lleva a deducir que lo que corresponde a la Junta de Gobierno es la singularización de las retribuciones del personal para adecuarlas a lo que el Pleno decidió previamente. Si esto

implica una modificación reglamentaria, es el Pleno el órgano competente al efecto, tal como dispone el art. 123.1.d LBRL que, en contra de lo sugerido por el apelante, no añade ninguna excepción que permita entender que esta competencia se limita a las materias sobre las que este órgano tenga competencia.