

## COMENTARIO SOBRE EL DICTAMEN DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Este dictamen se solicitó por la actual Corporación municipal, pues era de obligado cumplimiento para poder revisar de oficio tres plazas de funcionario: una de Policía Local, una de Auxiliar Administrativo y una de Técnico de Administración General (T.A.G.), creadas por el anterior equipo de gobierno para organizar un negociado de urbanismo.

Antes de comentar el dictamen del Consell Jurídic es necesario recordar nuestra historia más reciente. En primer lugar expondré, de modo sintético, la situación jurídico-económica en la que se encontraba el Ayuntamiento de Llaurí, desde el momento del embargo (2002) hasta el momento inmediatamente anterior a la creación de las plazas de funcionarios (2006), cuya revisión de oficio se resuelve en este dictamen.

Como consecuencia de varias Sentencias del Tribunal Supremo favorables a la empresa Transforma, S.A., se le reconoce a la misma un derecho de crédito sobre el ayuntamiento de Llaurí. Solicitada la ejecución de sentencia por parte del acreedor, se embargan y, posteriormente, se subastan los bienes patrimoniales de nuestro ayuntamiento.

A pesar de la subasta, todavía quedó pendiente una parte de la deuda contraída con esta empresa. Para no perder su derecho de crédito, Transforma, SA consiguió que la Audiencia Provincial de Valencia decretara, mediante Providencia<sup>1</sup>, entre otras medidas, el embargo de las cuentas y la prórroga del Presupuesto Municipal<sup>2</sup>. Esto sucedió en el año 2002 y a partir de ese año se ha venido prorrogando el presupuesto del ejercicio 2001 en los sucesivos presupuestos municipales, hasta la fecha.

Esta Providencia dictada por la Audiencia impedía, de manera expresa, al ayuntamiento realizar cualquier tipo de gasto que no fuera de reparación o mantenimiento y se autorizaba, tácitamente –pues no dice nada al respecto-, a pagar los gastos de personal que se venían realizando durante el presupuesto correspondiente al ejercicio 2001.

En este contexto jurídico-económico de control presupuestario de la Audiencia sobre el ayuntamiento de Llaurí, el anterior equipo de gobierno, encabezado por el Sr. Cucarella, inicia el procedimiento para la creación de tres plazas de funcionario: una de Policía Local, una de Auxiliar Administrativo y una de Técnico de Administración General (T.A.G.) en materia de Urbanismo; plazas, cuya creación está intentando revisar el actual equipo de gobierno. El artículo 102 de la Ley 30/1992<sup>3</sup>, obliga a la

---

<sup>1</sup> Resolución judicial que consiste en una manifestación de la voluntad del juez, en la que no van expresados los motivos.

<sup>2</sup> Además de esta medida de restricción presupuestaria, la Audiencia ordenó al ayuntamiento no realizar otros gastos que los estrictamente necesarios. Solo autorizaba aquellos gastos destinados a la reparación y conservación de los bienes municipales. Con ello intentaba que el sobrante de otras partidas presupuestarias se destinara a satisfacer el derecho de sus acreedores.

<sup>3</sup> **REVISIÓN DE OFICIO.** Artículo 102. Revisión de disposiciones y actos nulos.

1. Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u **órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma** (*Consell Jurídic Consultiu de la C.V.*), si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1.

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2.

Administración Pública que desea revisar un acto o disposición nula a solicitar, previamente a la declaración de nulidad, un informe preceptivo al Consell Jurídic Consultiu de la C.V., informe que ha sido desfavorable a la anulación de estas plazas.

Teniendo en cuenta esta especial situación jurídica, lo primero que llama mi atención al leer el dictamen es la omisión de una cuestión fundamental: la consideración de los motivos que justifican la creación de dichas plazas. Con ello, se elude cuestionar el informe de la Secretaria-Interventora donde figuran estos motivos. Al respecto, solo se me ocurre apuntar la coincidencia de que la persona que realizó dicho informe y la que ocupó la plaza de T.A.G., sea la misma.

A mi entender, en el informe de secretaría (parte del cual se transcribe a continuación) es donde se encuentran las claves para determinar la necesidad o no de dichas plazas y, por tanto, su posible nulidad.

Si consideramos que estas nuevas plazas son imprescindibles para el normal funcionamiento del ayuntamiento, habría que entender que la Audiencia no tiene potestad para desautorizarlas, a pesar del embargo, pues tal y como dice muy acertadamente el dictamen del Consell Juridic, la negativa de la Audiencia a pagar esas plazas, ni es determinante ni tiene la suficiente entidad como para interferir en una cuestión como la modificación de plantilla, cuya competencia corresponde exclusivamente al ayuntamiento. Pero solamente podrían considerarse presuntamente autorizadas por la Audiencia, si su creación fuera realmente imprescindible.

Pero, sin la acreditación de esa verdadera necesidad, no puede entenderse que el gasto provocado por la creación de las nuevas plazas esté debidamente autorizado por la Audiencia, por una cuestión fundamental: no se trata de un gasto estrictamente necesario para el normal funcionamiento del ayuntamiento –ni mucho menos de reparación o mantenimiento–. Por tanto, cabría entender que no goza de esa presunción de autorización. Y así es como parece entenderlo ese órgano judicial cuando a través de, no una, sino varias Providencias NO autoriza el pago de estos nuevos salarios.

Únicamente en el supuesto de que exista una verdadera necesidad para la creación de estas plazas, habría que aceptar sin reparos el sentido del dictamen del Consell. Pero si no se da esa necesidad, entiendo que se estaría vulnerando el derecho de cobro de los acreedores, derecho que, no hay que olvidar, nace como consecuencia de una Sentencia de la Audiencia Provincial que es anterior a la obligación contraída por la creación de las plazas.

Desde mi punto de vista, el fondo de la cuestión radica en llegar a conocer si los motivos invocados en el informe de la Secretaria-Interventora, para justificar la creación de las plazas, son reales o, en cambio, no son más que una entelequia. Para ello, se hace indispensable analizar con rigor y desde un punto de vista objetivo, la parte del informe donde se exponen y justifican los motivos de esa necesidad.

A continuación se transcribe literalmente un fragmento del informe de secretaría en el que hace referencia a la justificación de las plazas.

En la página 6 del dictamen del Consell, puede leerse:

*I.- En cuanto a la modificación de la plantilla municipal:*

*1.- Informe emitido por la Secretaria-Interventora en fecha 1 de marzo de 2006, relativo a la posibilidad y justificación de la creación de las nuevas plazas de funcionarios, con la consiguiente modificación de plantilla:*

*“(…)*

*2°.- Atendidas las especiales y complejas circunstancias que conllevan la gestión de los asuntos de este Ayuntamiento, así como el volumen de trabajo existente, se plantea por la Alcaldía de este Ayuntamiento la posibilidad de aumentar la Plantilla de Personal, creándose una plaza de Policía Local, una plaza de Auxiliar Administrativo y una Plaza de Técnico de Administración General en materia de Urbanismo.*

*3°.- Ciertamente se está produciendo en este Ayuntamiento de Llaurí una saturación de trabajo provocada por diversos factores, entre los cuales cabe destacar, por su importancia, el elevado número de instrumentos urbanísticos en tramitación que conllevan que el Ayuntamiento de Llaurí deba acometer, en los próximos ocho años, un crecimiento que multiplica por cuatro las viviendas existentes en la actualidad.*

*Dicha circunstancia supone, por una parte, la gestión y ejecución de los convenios urbanísticos acordados, representando también la gestión tributaria consiguientes a las construcciones en ejecución, así como el aumento de la gestión de los servicios.*

*(…)*

*4°.- La contratación del personal necesario para cubrir las plazas propuestas debe conllevar, primeramente, un análisis de la situación financiera del Ayuntamiento de Llaurí, debiendo presupuestarse las mismas y efectuarse la consignación presupuestaria pertinente.*

Llegados a este punto, hay que recordar que, durante la pasada legislatura, fueron aprobados de manera provisional por la anterior Corporación Municipal, varios Planes de Actuación Integrada (PAI) que, junto con el P.G.O.U., se remitieron a la Consellería de Urbanismo para su aprobación definitiva, sin que hasta la fecha haya sido aprobado ninguno de ellos de manera definitiva.

Como podemos observar en el informe de la Secretaria-Interventora que se ha transcrito, en los puntos 2° y 3° se fundamenta toda la justificación sobre la creación de las plazas. Ante los motivos que en el informe se alegan cabe hacer las siguientes consideraciones:

1. La aprobación **provisional** de todos estos instrumentos urbanísticos no suponen un incremento real de la carga de trabajo para los funcionarios municipales, pues la mayoría de los trámites son realizados por la empresa aspirante a convertirse en Agente Urbanizador del P.A.I. Es más, se presentaron ante Consellería sin necesidad de ampliar la plantilla de personal.
2. La referencia que se hace en el informe de secretaría sobre el futuro desarrollo urbanístico del municipio es la **única** justificación para la creación de estas plaza, con lo cual está dando por sentado que los instrumentos urbanísticos presentados van a ser aprobados definitivamente por la Consellería de Urbanismo, cuestión que no puede darse como un hecho cierto. De hecho han transcurrido más de dos años de la aprobación de las plazas y no existe ningún indicio de actividad urbanística que haga suponer la necesidad de incrementar la plantilla.

3. Incluso en el supuesto de que se aprobaran estos instrumentos urbanísticos, el aumento de la carga de trabajo, que en este caso sería real, podría ser asumida, en principio, por los Técnicos contratados por el ayuntamiento (Arquitecto y Aparejador), cuyo salario está subvencionado, a través de un convenio, por la Diputación.

En todo caso, siempre hubiera sido más aconsejable, dada la situación económica del ayuntamiento, incrementar las horas de trabajo de estos Técnicos antes que crear unas plazas de funcionario con dedicación total y cuyo coste es mucho mayor y prolongado en el tiempo. Más aún cuando no existía ni existe ninguna actuación urbanística de las proyectadas en marcha.

4. Una vez iniciada la actividad urbanística de manera real, lo que conocemos como “empezar a poner ladrillo”, si que estaríamos hablando de un incremento real de la carga de trabajo para los funcionarios municipales. En este contexto ya se puede plantear la posibilidad de crear unas plazas de carácter fijo, con el fin de dar solución al crecimiento de la gestión urbanística, pero en ningún caso antes de producirse este hecho.

Mi opinión es que las plazas de Auxiliar Administrativo y la de T.A.G. han sido creadas antes de su verdadera necesidad, tal y como puede comprobarse en la realidad actual. Hablar en estos momentos de un aumento de plantilla como consecuencia del incremento de las gestiones urbanísticas en nuestro municipio es, poco menos que irónico.

La justificación de estas plazas está basada en una mera especulación. Suponer que en ocho años las viviendas de Llaurí van a cuadruplicarse es poco menos que impensable. La aprobación **provisional** de los instrumentos urbanísticos no es razón suficiente, como puede comprobarse en la actualidad, para justificar la creación de estas nuevas plazas.

Desde la creación de las plazas hasta que se produce un incremento real de trabajo, pueden ocurrir múltiples circunstancias que den al traste con las previsiones de crecimiento urbanístico como las relatadas en el informe de secretaría. Por ello es del todo inaceptable la creación de una plaza de T.A.G. y una de Auxiliar Administrativo para realizar unas tareas actualmente **inexistentes** y cuya justificación está basada, exclusivamente, en una suposición, pues no hay más que ver la actual actividad urbanística de nuestro municipio para reforzar esta afirmación.

Solo el hecho de que la persona que rubricó el informe de secretaría acabó ocupando la plaza de T.A.G., me impide pensar que toda esta cuestión solamente es una imprudencia más del anterior equipo de gobierno.

En cuanto al sentido de la resolución del dictamen, señalar finalmente que en su planteamiento, el Consell Jurídic, soslaya las consecuencias jurídicas y económicas del embargo, entre ellas, la imposibilidad del ayuntamiento de disponer con autonomía de su propio presupuesto y, como consecuencia de ello, la obligación por su parte de solicitar autorización expresa a la Audiencia Provincial para poder incrementar el gasto de personal. En el planteamiento que aquí se ha expuesto, el análisis de la cuestión se realiza otorgando al embargo una cierta trascendencia jurídica y económica, cuyas consecuencias entran dentro de lo razonable. Ahora bien, deberá ser la Audiencia Provincial quien, en última instancia, se pronuncie sobre esta cuestión.

**Vicent P. Rosell**