

COMENTARI SOBRE EL DICTAMEN DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Este dictamen es va sol·licitar per l'actual corporació municipal, perquè era de compliment obligatori per a poder revisar d'ofici tres places de funcionari: una de Policia Local, una d'Auxiliar Administratiu i una de Tècnic d'Administració General (T.A.G.), creades per l'anterior equip de govern per a organitzar un negociat d'urbanisme.

Abans de comentar el dictamen del Consell Jurídic és necessari recordar la nostra història més recent. En primer lloc exposaré, de manera sintètica, la situació jurídica i econòmica en la que es trobava l'Ajuntament de Llaurí, des del moment de l'embargament (2002) fins al moment immediatament anterior a la creació de les places de funcionaris (2006), la revisió d'ofici de la qual es resol en este dictamen.

Com a conseqüència de diverses Sentències del Tribunal Suprem favorables a l'empresa Transforma, S.A., se li reconeix a la mateixa un dret de crèdit sobre l'ajuntament de Llaurí. Sol·licitada l'execució de sentència per part del creditor, s'embarguen i, posteriorment, se subhasten els béns patrimonials del nostre ajuntament.

A pesar de la subhasta, encara va quedar pendent una part del deute contret amb esta empresa. Per a no perdre el seu dret de crèdit, Transforma S.A. va aconseguir que l'Audiència Provincial de València decretara, per mitjà de Providència¹, entre altres mesures, l'embargament dels comptes i la pròrroga del Pressupost Municipal². Açò va succeir l'any 2002 i a partir d'eixe any s'ha prorrogat el pressupost de l'exercici 2001 en els successius pressupostos municipals, fins a la data.

Esta Providència dictada per l'Audiència impedia, de manera expressa, a l'ajuntament realitzar qualsevol tipus de gasto que no fóra de reparació o manteniment i s'autoritzava, tàcitament –perquè no diu res respecte d'això–, a pagar els gastos de personal que es realitzaven durant el pressupost corresponent a l'exercici 2001.

En este context jurídic-econòmic de control pressupostari de l'Audiència sobre l'ajuntament de Llaurí, l'anterior equip de govern, encapçalat pel Sr. Cucarella, inicia el procediment per a la creació de tres places de funcionari: una de Policia Local, una d'Auxiliar Administratiu i una de Tècnic d'Administració General (T.A.G.) en matèria d'Urbanisme; places, que està intentant revisar l'actual equip de govern. L'article 102 de la Llei 30/1992³, obliga a l'Administració Pública que desitja

¹ Resolució judicial que consistix en una manifestació de la voluntat del jutge, en la que no van expressats els motius.

² A més d'esta mesura de restricció pressupostària, l'Audiència va ordenar a l'ajuntament no realitzar altres gastos que els estrictament necessaris. Només autoritzava aquells gastos destinats a la reparació i conservació dels béns municipals. Amb això intentava que el sobrant d'altres partides pressupostàries es destinara a satisfer el dret dels seus creditors.

³ **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.

revisar un acte o disposició nul·la a sol·licitar, prèviament a la declaració de nul·litat, un informe preceptiu al Consell Jurídic Consultiu de la C.V., informe que ha sigut desfavorable a l'anul·lació d'estes places.

Tenint en compte esta especial situació jurídica, la primera cosa que crida la meua atenció al llegir el dictamen és l'omissió d'una qüestió fonamental: la ponderació dels motius que justifiquen la creació d'estes places. Amb això, s'eludix qüestionar l'informe de la Secretària-Interventora on figuren estos motius. Respecte d'això, només se m'ocorre apuntar la coincidència que la persona que va realitzar el esmenat informe i la que va ocupar la plaça de T.A.G., siga la mateixa.

Al meu entendre, en l'informe de secretaria (part del qual es transcriu a continuació) és on es troben les claus per a determinar la necessitat o no de les places i, per tant, la seua possible nul·litat.

Si considerem que estes noves places són imprescindibles per al funcionament normal de l'ajuntament, caldria entendre que l'Audiència no té potestat per a desautoritzar-les, a pesar de l'embargament, perquè tal com diu molt encertadament el dictamen del Consell Juridic, la negativa de l'Audiència a pagar eixes places, ni és determinant ni té la suficient entitat com per a interferir en una qüestió com la modificació de plantilla, la competència de la qual correspon exclusivament a l'ajuntament. Per altra banda, només caldria considerar-les presumptament autoritzades per l'Audiència, si la seua creació fora realment imprescindible.

Però, sense l'acreditació d'eixa verdadera necessitat, no pot entendre's que el gasto provocat per la creació de les noves places estiga degudament autoritzat per l'Audiència, per una qüestió fonamental: no es tracta d'un gasto estrictament necessari per al funcionament normal de l'ajuntament –ni molt menys de reparació o manteniment–. Per tant, càbria entendre que no gaudix d'eixa presumpció d'autorització. I així és com pareix entendre-ho eixe òrgan judicial quan a través de, no una, sinó dues Providències NO autoritza el pagament d'estos nous salaris.

Únicament en el cas que existisca una verdadera necessitat per a la creació d'estes places, caldria acceptar sense inconvenients el sentit del dictamen del Consell. Però si no es dóna eixa necessitat, entenc que s'estaria vulnerant el dret de cobrament dels creditors, dret que, no cal oblidar, naix com a conseqüència d'una Sentència de l'Audiència Provincial que és anterior a l'obligació contreta per la creació de les places.

Des del meu punt de vista, el fons de la qüestió radica a arribar a conèixer si els motius invocats en l'informe de la Secretària-Interventora, per a justificar la creació de les places, són reals o, en canvi, no són més que una entelèquia. Per a això, es fa indispensable analitzar amb rigor i des d'un punt de vista objectiu, la part de l'informe on s'exposen i justifiquen els motius d'eixa necessitat.

A continuació es transcriu literalment un fragment de l'informe de secretaria en què fa referència a la justificació de les places.

En la pàgina 6 del dictamen del Consell, pot llegir-se:

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:

“(…)

2º.- 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.

3º.- 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.

(…)

4º.- 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.

Arribats a este punt, cal recordar que, durant la passada legislatura, van ser aprovats de manera provisional per l'anterior Corporació Municipal, diversos Plans d'Actuació Integrada (PAI) que, junt amb el P.G.O.U., es van remetre a la Conselleria d'Urbanisme per a la seua aprovació definitiva, sense que fins a data de hui haja sigut aprovat cap d'ells de manera definitiva.

Com podem observar en l'informe que s'ha transcrit, en els punts 2n i 3r es fonamenta tota la justificació sobre la creació de les places. Davant dels motius que en l'informe s'al·leguen cal fer les consideracions següents:

1. L'aprovació **provisional** de tots estos instruments urbanístics no suposen un increment real de la càrrega de treball per als funcionaris municipals, perquè la majoria dels tràmits són realitzats per l'empresa aspirant a convertir-se en Agent Urbanitzador del P.A.I. És més, es van presentar davant de Conselleria sense necessitat d'ampliar la plantilla de personal.
2. La referència que es fa en l'informe de secretaria sobre el futur desenvolupament urbanístic del municipi és l'única justificació per a la creació d'estes places, amb la qual cosa està donant per assentat que els instruments urbanístics presentats seran aprovats definitivament per la Conselleria d'Urbanisme, qüestió que no pot donar-se com un fet cert. De fet han transcorregut més de dos anys de l'aprovació de les places i no hi ha cap indicatiu d'activitat urbanística que faça suposar la necessitat incrementar la plantilla.
3. Inclòs en el cas que s'aprovaren estos instruments urbanístics, l'augment de la càrrega de treball, que en este cas seria real, podria ser assumida, en principi, pels Tècnics contractats

per l'ajuntament (Arquitecte i Aparellador), que tenen els seus salaris subvencionats, a través d'un conveni, per la Diputació.

En tot cas, sempre haguera sigut més aconsellable, donada la situació econòmica de l'ajuntament, incrementar les hores de treball d'estos Tècnics abans que crear unes places de funcionari amb dedicació total i un cost molt més elevat i prolongat en el temps. Més encara quan no existia ni existeix cap actuació urbanística de les projectades en marxa.

4. Una vegada iniciada l'activitat urbanística de manera real, el que coneixem com “començar a posar rajola”, si que estariem parlant d'un increment real de la càrrega de treball per als funcionaris municipals. En este context ja es pot plantejar la possibilitat de crear unes places de caràcter fix, a fi de donar solució al creixement de la gestió urbanística, però en cap cas abans de produir-se este fet.

La meua opinió és que les places d'Auxiliar Administratiu i la de T.A.G. han sigut creades abans de la seua verdadera necessitat, tal com pot comprovar-se en la realitat actual. Parlar en estos moments d'un augment de plantilla com a conseqüència de l'increment de les gestions urbanístiques en el nostre municipi és, quasi irònic.

La justificació d'estes places està basada en una mera especulació. Suposar que en huit anys les vivendes de Llaurí van a quadruplicar-se és quasi impensable. L'aprovació **provisional** dels instruments urbanístics no és raó suficient, com pot comprovar-se en l'actualitat, per a justificar la creació d'estes noves places.

Des de la creació de les places fins que es produïx un increment real de treball, poden ocórrer múltiples circumstàncies que desbaraten les previsions de creixement urbanístic com les relatades en l'informe de secretaria. Per això és del tot inacceptable la creació d'una plaça de T.A.G. i una d'Auxiliar Administratiu per a realitzar unes tasques actualment **inexistents** i la justificació de les quals està basada, exclusivament, en una suposició, perquè no hi ha més que veure l'actual activitat urbanística del nostre municipi per a reforçar esta afirmació.

Només el fet que la persona que va rubricar l'informe de secretaria va acabar ocupant la plaça de T.A.G., m'impedix pensar que tota esta qüestió només és una imprudència més de l'anterior equip de govern.

Respecte al sentit de la resolució del dictamen, assenyalar finalment que en el seu plantejament, el Consell Jurídic, esquiva les conseqüències jurídiques i econòmiques de l'embargament, entre elles, la impossibilitat de l'ajuntament de disposar amb autonomia del seu propi pressupost i, com a conseqüència d'això, l'obligació per la seua banda de sol·licitar autorització expressa a l'Audiència Provincial per a poder incrementar el gasto de personal. En el plantejament que ací s'ha exposat, l'anàlisi de la qüestió es realitza atorgant a l'embargament una certa transcendència jurídica i econòmica, amb unes conseqüències que entren dins del que és raonable. Aleshores, haurà de ser l'Audiència Provincial qui, en última instància, es pronuncie sobre esta qüestió.

Vicent P. Rosell