

ADMINISTRACIÓN LOCAL. AJUSTE A DERECHO DE ACUERDOS ADOPTADOS POR EL PLENO DE UN AYUNTAMIENTO

Julio Galán Cáceres

*Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa
Profesor del CEF*

EXTRACTO

El presente supuesto aborda el ajuste a derecho o no de diversos acuerdos adoptados por el pleno de un ayuntamiento que fueron recurridos en vía contencioso-administrativa por el grupo municipal de la oposición. Los mismos consistieron en: la fijación de día y hora para la celebración de las sesiones ordinarias que entienden beneficia a los miembros de la Junta de Gobierno; la creación de la Comisión Informativa y de Cuentas, fijando el mismo día del pleno para su reunión; y, finalmente, la fijación de las cuantías de retribuciones para el alcalde, tenientes de alcalde y concejales, las cuales entienden que no se ajustan a derecho o, por su cuantía, o porque es ilegal abonarlas a determinados funcionarios. Finalmente, el alcalde plantea al secretario-interventor que le aclare, en primer lugar, si el secretario con plaza en propiedad obtiene el nombramiento en una plaza de técnico de Administración General (funcionario interino) en otro ayuntamiento, en qué situación administrativa queda en su municipio de origen y si existe algún derecho a reserva de plaza; y si puede ser contratista de un contrato menor otra Administración.

Palabras clave: plenos municipales; acuerdos plenarios; retribuciones e indemnizaciones; funcionario público.

Fecha de entrada: 05-10-2017 / Fecha de aceptación: 20-10-2017

ENUNCIADO

1. Se interpone el presente recurso contencioso-administrativo por el grupo municipal de la oposición, contra los acuerdos del pleno del ayuntamiento de XXX, celebrado con carácter extraordinario el día 3 de septiembre de 2016, referidos al régimen de sesiones del ayuntamiento, a la Comisión Informativa y de Cuentas y a las retribuciones e indemnizaciones a los miembros de la corporación.

En concreto, el actor impugna estos acuerdos por los siguientes motivos:

- a) En relación con el punto 4 del orden del día, relativo al régimen de sesiones, el pleno acordó: «Celebrar sesión ordinaria, con periodicidad trimestral, el último jueves de cada trimestre natural, adelantándose al día hábil anterior, en caso de ser inhábil el día señalado, estableciendo como horarios el de las 09,30 horas».

Dicho acuerdo, dice el actor, viola los artículos 14 y 23.2 de la CE, pues genera discriminación respecto de los concejales que no forman parte del equipo de gobierno, al no permitirles acceder en iguales condiciones que los anteriores con el señalamiento de tal hora del día.

- b) Con relación al punto 6 del orden del día, relativo a la Comisión Informativa y de Cuentas, el pleno acordó:

«Crear una Comisión Informativa y de Cuentas, la cual se reuniría a las 09,00 horas, el mismo día del pleno, y cuya composición, con independencia del presidente, será la siguiente: 3 miembros del grupo PP, 1 del grupo PSOE y 1 de GDP».

Según el actor, este acuerdo viola lo dispuesto en el artículo 82 del ROF.

- c) Con relación al punto 10 del orden del día, relativo a las «Retribuciones e indemnizaciones de los miembros de la corporación», el expediente administrativo, como tal, no existía, ni se había configurado, dada la índole de la cuestión.

«Para el cargo de alcalde con dedicación exclusiva, una retribución bruta mensual de 2.800 euros; con 14 pagas al año del mismo importe.

Para el cargo de primer teniente de alcalde, con dedicación exclusiva, una retribución bruta mensual de 1.520 euros; con 14 pagas al año del mismo importe.

Para el cargo de segundo teniente de alcalde, con dedicación parcial (50%), una retribución mensual bruta de 1.029 euros, con 14 pagas al año del mismo importe».

Para el resto de concejales, con delegaciones de servicios, al ser todos funcionarios públicos, se propone una dedicación parcial a realizar fuera de su horario de trabajo y con una retribución mensual (con 12 pagas al año) en función del tiempo realmente dedicado a su delegación; valorándose dicho tiempo en función de una escala que tendrá en cuenta el salario del puesto de origen con fijación de un mínimo.

Según el actor, este acuerdo se ha dictado: 1.º Con violación de lo dispuesto en el artículo 84 del ROF, pues no se ha tenido suficiente información previa al debate; no se ha podido examinar el expediente; 2.º No existió dictamen de la Comisión Informativa previo, 3.º Se ha violado el principio de legalidad que previene el artículo 9.3 de la CE; 4.º Se ha adoptado en fraude de ley en relación con el artículo 82.2 del ROF; y 5.º Imposibilidad de los funcionarios públicos de recibir retribución mensual.

2. Por otra parte, el alcalde pregunta al secretario-interventor:

- a) Si el secretario con plaza en propiedad obtiene el nombramiento en una plaza de técnico de Administración General (funcionario interino) en otro ayuntamiento. ¿En qué situación administrativa queda en su municipio de origen? ¿Existe algún derecho a reserva de plaza?
- b) El ayuntamiento realiza acciones de formación de personas que se encuentran en paro. El Consejo Comarcal quiere desarrollar unos talleres de integración social. ¿Es posible un contrato administrativo menor en el que una Administración contrate con otra?

Cuestiones planteadas:

1. Resuelva, de forma motivada, los distintos argumentos utilizados por el grupo municipal de la oposición en el recurso contencioso-administrativo interpuesto y si han de ser estimados o desestimados.
2. Conteste a las cuestiones planteadas por el alcalde al secretario-interventor.

SOLUCIÓN

1. Recurso contencioso-administrativo contra determinados puntos del orden del día de la sesión

A) Punto 4 del orden del día

En orden a los días y horas de celebración de las sesiones ordinarias, lo único que señala la ley de bases es que su periodicidad, así como los días de su celebración, se establece por acuerdo del pleno, y que como mínimo habrá de celebrarse una sesión ordinaria cada tres meses; artículos 46.2 y 47.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), y artículo 78.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).

Estos preceptos ni distinguen ni establecen si los días de las sesiones pueden o no ser festivos, tampoco si han de celebrarse por la mañana, tarde o incluso noche, salvo la única referen-

cia del artículo 97 del ROF, en el sentido de que la sesión tiende a considerarse bajo el principio de la unidad de acto, de forma que se debe procurar que termine el mismo día en que comience, de esta forma no existe precepto alguno que inhabilite día u hora para su celebración. Así pues, donde la ley no distingue, tampoco nosotros debemos distinguir, de forma que el legislador ha querido dejar en plena libertad a cada corporación para que organice a su manera el régimen de sesiones, exigiéndoles únicamente que lo determinen y concreten, bien en un reglamento orgánico, bien por acuerdo expreso, con objeto de que exista una mínima garantía de periodicidad.

El recurrente apunta un matiz más, en el sentido de que la hora, que no es otra que las 9,30 de la mañana, viola el artículo 23 de la Constitución de participación en las funciones públicas, en la medida en que el alcalde y los dos concejales, todos ellos liberados por tener dedicación exclusiva, tienen las máximas facilidades para acudir, mientras que los restantes, sobre todo los miembros de la oposición, tiene que vencer «serios obstáculos laborales y profesionales», apuntando un ejemplo de colisión de funciones entre el ejercicio de la abogacía y la hora de la celebración de la sesión ordinaria del pleno.

Evidentemente, a juicio de la sala, no se infringe en absoluto el principio de igualdad, pues todos los concejales, incluso los que forman parte del equipo de gobierno, están en las mismas condiciones. De otra parte, la hora no es intempestiva; nadie, salvo el actor, ha mostrado su disconformidad; se ajusta a lo que previene la ley, en lo que se refiere a la periodicidad, difícilmente compaginable en muchos casos con actividades más inmediatas (el ejemplo que el actor aporta es personal y no significativo, ni extrapolable); y, en fin, todo trabajador por cuenta ajena, o funcionario, tiene derecho a exigir, bien de su empleador, bien de la Administración, licencia necesaria para asistir a las funciones del pleno, como actos públicos, propios de la función pública que son.

A) Punto 6 del orden del día

A tenor de lo dispuesto en el artículo 119.1 b) del Real Decreto 2568/1986, las comisiones informativas son órganos complementarios de las entidades locales territoriales.

Y el artículo 20.1 c) de la Ley 7/1985 dispone que todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en los órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del pleno; en este sentido, la jurisprudencia (STC, sentencia núm. 30/1993 de 25 de enero, o 32/1985, de 6 de marzo; o STS de 8 de febrero de 1999) ha insistido en la exigencia de una composición proporcional de las comisiones informativas, «ya que, al ser divisiones internas del pleno, deben reproducir en cuanto sea posible la estructura política de este, para evitar que se elimine la participación de los concejales de la minoría en la fase de estudio y elaboración de propuestas, que es de trascendental importancia, y para evitar que se hurte a la minoría la posibilidad de participar con plena eficacia en el estudio final de la decisión».

Y así, se considera que es presupuesto de validez de los acuerdos adoptados en sesión ordinaria del pleno municipal el previo dictamen de la correspondiente comisión informativa.

El carácter previo del dictamen debe analizarse desde la óptica de lo impuesto por el artículo 82.2 del ROF, y así debe concluirse que en el momento de la convocatoria de la sesión del pleno debe estar a disposición de los miembros de la corporación el mencionado dictamen de la comisión informativa, pues solo así puede incluirse en el orden del día el asunto dictaminado, y garantizar a los concejales el examen de la documentación necesaria para la emisión de su voto.

En el supuesto de autos, es obvio que el orden del día para los plenos se configura sin que previamente hayan sido dictaminados o sometidos a consulta de la comisión informativa, por lo que este punto del acuerdo de la corporación debe ser anulado, por ser contrario a derecho, salvo que se haya utilizado el artículo 82.3 del ROF en el sentido de que el alcalde, por razones de urgencia debidamente motivada, podrá incluir en el orden del día, a iniciativa propia o propuesta de alguno de los portavoces, asuntos que no hayan sido previamente informados por la respectiva comisión informativa, pero en este supuesto no podrá adoptarse acuerdo alguno sobre estos asuntos sin que el pleno ratifique su inclusión en el orden del día.

B) Punto 10 del orden del día

Las cuestiones relativas a la gratuidad o remuneración de los miembros de las corporaciones locales han supuesto un corto pero polémico desarrollo normativo desde la Constitución de 1978, hasta nuestros días.

La normativa vigente está integrada substancialmente por lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, precepto este que fue modificado por la Ley 9/1991, de 22 de marzo, sobre incompatibilidades, y 75 bis introducido por la Ley 27/2013 de racionalidad y sostenibilidad de la Administración local.

Este sistema contemplaba, en definitiva, dos posibilidades (actualmente, tras la reforma de las Leyes 11/1999 y 14/2000, son tres las posibilidades al adicionarse la eventual dedicación parcial con sueldo fijo): una con sueldo fijo para la dedicación exclusiva y otra de indemnizaciones por asistencia.

El artículo 75 citado distingue claramente entre retribuciones e indemnizaciones. Su párrafo primero establece que:

«Los miembros de las corporaciones locales percibirán retribuciones por el ejercicio de sus cargos, cuando los desempeñen con dedicación exclusiva, en cuyo caso serán dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, asumiendo las Corporaciones el pago de las cuotas empresariales que corresponda...».

El párrafo segundo del precepto mencionado dice que:

«Los miembros de las Corporaciones Locales podrán percibir indemnizaciones en la cuantía y condiciones que acuerde el Pleno de la Corporación...».

La norma es precisa en la medida en que solo podrán percibir un sueldo por el ejercicio de estos cargos aquellos miembros de las corporaciones locales que desempeñen su actividad con

dedicación exclusiva. Si no existe dedicación exclusiva, no puede articularse sueldo alguno, ni entregarse a cuenta de los presupuestos municipales cantidades fijas, periódicas, mensuales, pues tales entregas no las permite la norma. Ello, fundamentalmente, para evitar dislates presupuestarios y abonos de difícil justificación.

Resta por añadir que la exclusividad substancialmente implica incompatibilidad retributiva, según se desprende de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, o lo que es lo mismo, la imposibilidad de percibir más de una retribución con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas y de los organismos, empresas y entes de ellas dependientes, incluidas las pensiones de jubilación o retiro por Derechos pasivos o por cualquier régimen de la Seguridad Social (art. 3.º), todo ello sin perjuicio de actividades privadas, o de otras ocupaciones marginales, que no causando detrimento a su dedicación preferente a la corporación (art. 13.3 ROF) y que siendo remuneradas, pueda el pleno de la corporación declararlas compatibles.

Por si las cosas no fueran lo suficientemente evidentes, el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales clarifica definitivamente la cuestión.

Efectivamente, el artículo 13 de dicho texto reglamentario regula los derechos económicos de los miembros de las corporaciones locales, distinguiendo de forma esquemática los siguientes supuestos:

- Primero. Miembros de las corporaciones locales que desarrollen sus responsabilidades corporativas en régimen de dedicación exclusiva. Estos tienen derecho a percibir retribuciones y a ser dados de alta en el régimen general de la Seguridad Social. Su estatuto es el que previene el número 3 y el número 4 del artículo arriba citado.
- Segundo. Miembros de la corporación que no tengan dedicación exclusiva. Estos tienen derecho a percibir asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de que formen parte, en la cuantía que señale el pleno (núm. 6, art. 13 ROF).
- Tercero. Todos los miembros de la corporación, incluidos los que desempeñan cargos en régimen de dedicación exclusiva, tendrán derecho a recibir indemnizaciones por los gastos ocasionados por el ejercicio del cargo, cuando sean efectivos, y previa justificación documental, según las normas de aplicación general en las Administraciones públicas y las que en este sentido apruebe el pleno corporativo (apartados 5 y parte del 6 del art. 13).
- Cuarto. Todos los miembros de la corporación, aun aquellos que desempeñan cargos en régimen de dedicación exclusiva, tienen derecho a percibir asistencias cuando se trate de órganos rectores de organismos dependientes de la corporación local que tengan personalidad jurídica independiente, de consejos de administración de empresas con capital o control municipal o de tribunales de pruebas para selección de personal.

Por su parte, el Tribunal Supremo en relación con esta cuestión retributiva ha puesto de manifiesto que:

La existencia de un derecho subjetivo de los recurrentes en los términos formulados en la demanda debe ser, asimismo, rechazado, porque podría suponer una vulneración de la autonomía municipal garantizada por los artículos 137 y 140 de la Constitución. Aun cuando el concepto de autonomía local puede ofrecer perfiles confusos, suele admitirse pacíficamente que de él forma parte la facultad de autoorganización. Merece destacarse en este sentido lo afirmado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre; en su fundamento de derecho sexto se reconoce que, en lo concerniente a la organización municipal, el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado, la legislación de desarrollo de las comunidades autónomas y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente esta última a la autonomía organizativa municipal, ámbito este que no podrá ser desconocido o invadido por las normas que, en materia de organización municipal complementaria, dicten las comunidades autónomas. Corresponde, pues, a la corporación determinar qué cargos de la indicada corporación pueden desempeñarse en régimen de dedicación exclusiva y, por tanto, con derecho a retribución, así como la cuantificación de tales retribuciones que puedan variar según el cargo de que se trate.

Nada impide, claro está, que cualquier concejal pida desempeñar un cargo en régimen de dedicación exclusiva, percibiendo las retribuciones a tal efecto establecidas, pero ni tal petición puede encontrar amparo en un derecho subjetivo, ni puede afirmarse que exista un deber a cargo de la corporación de nombrar a determinados concejales como cargos con dedicación exclusiva con derecho a retribución. Así se deduce, con toda claridad, del artículo 1.3 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 28 de noviembre de 1986.

Ya más en concreto, el actor cuestiona este acuerdo con base en entender que:

- a) Se ha cercenado su derecho a la información, pues antes del pleno no ha tenido ocasión de examinar el expediente determinante del acuerdo. Según se desprende de los diversos elementos que obran en autos, y pone de manifiesto la propia corporación demandada, en principio no parece violentado el derecho a la información del recurrente, en lo que se refiere al acuerdo de fijación de las retribuciones para los miembros con dedicación exclusiva, porque sencillamente dicho expediente administrativo, como tal, no existía, ni se había configurado, dada la índole de la cuestión.
- b) Ni podía tampoco haber dictamen previo de la comisión informativa porque, precisamente, las comisiones informativas se crean en la misma sesión en la que se definen las retribuciones e indemnizaciones para cada uno de los miembros de la corporación.
- c) Como tercer motivo, por otra parte, esta sensible materia pertenece al ámbito de la autonomía local, de manera que los acuerdos de cuantificación están únicamente sometidos a un régimen retributivo específico contemplado en el artículo 75 bis de la LBRL referido al régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales y del personal al servicio de las entidades locales, señalando al respecto que:

«Los miembros de las Corporaciones Locales serán retribuidos por el ejercicio de su cargo en los términos establecidos en el artículo anterior. Los Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones Locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que en su caso tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales, atendiendo entre otros criterios a la naturaleza de la Corporación local y a su población según la siguiente tabla:

[...].».

En municipios de 1.000 a 5.000 habitantes percibirá el 60 % de la retribución de un secretario de Estado (en la actualidad, en torno a los 110.000 euros anuales, luego el 60 % es 66.000).

- d) Finalmente, respecto a que los funcionarios públicos no pueden cobrar retribución con cargo a los presupuestos públicos, el artículo 5.1 letra b) de la Ley de Incompatibilidades señala que «por excepción, el personal incluido en el ámbito de aplicación de esta ley podrá compatibilizar sus actividades con el desempeño de los cargos electivos siguientes: b) Miembros de las Corporaciones locales, salvo que desempeñen en las mismas cargos retribuidos en régimen de dedicación exclusiva».

El apartado 2 de ese mismo artículo señala que, en los supuestos comprendidos en este artículo, solo podrá percibirse la retribución correspondiente a una de las dos actividades, sin perjuicio de las dietas, indemnizaciones o asistencias que correspondan por la otra. No obstante, en los supuestos de miembros de las corporaciones locales en situación de dedicación parcial a que hace referencia el artículo 75.2 de la LRRL, se podrán percibir retribuciones por tal dedicación, siempre que la desempeño fuera de su jornada de trabajo en la Administración, y sin superar, en ningún caso, los límites que, con carácter general, se establezcan en su caso. La Administración en la que preste sus servicios un miembro de una corporación local en régimen de dedicación parcial y esta última deberán comunicarse recíprocamente su jornada en cada una de ellas y las retribuciones que perciba, así como cualquier modificación que se produzca en ellas.

2. Cuestiones que el alcalde plantea al secretario-interventor

- A) *Si el secretario con plaza en propiedad obtiene el nombramiento en una plaza de técnico de Administración General (funcionario interino) en otro ayuntamiento, ¿en qué situación administrativa queda en su municipio de origen? ¿Existe algún derecho a reserva de plaza?*

Para poder llegar a la conclusión de si existe algún derecho a reserva de plaza, en este caso, debemos comprobar en qué situación administrativa queda el funcionario que ocupa el nuevo puesto de trabajo.

Lo primero que habremos de tener en cuenta es la legislación autonómica y, en su defecto, habrá de acudir a la legislación del Estado.

Conforme al artículo 85 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), las situaciones administrativas pueden ser: a) servicio activo, b) servicios especiales, c) servicio en otras Administraciones públicas, d) excedencia, y e) suspensión de funciones.

Si examinamos estas situaciones, comprobamos que ninguna encaja con el supuesto planteado; porque no será el supuesto de los servicios especiales, ya que no se refiere a uno de los puestos concretos que se detallan; ni a servicios en otras Administraciones públicas, porque en esta situación debe accederse por concurso o transferencia, no por un nuevo acceso.

En el párrafo segundo del mismo precepto se establece la posibilidad de que existan otras regulaciones. Así, se establece que «las leyes de función pública que se dicten en desarrollo de este estatuto podrán regular otras situaciones administrativas de los funcionarios de carrera en los supuestos, en las condiciones y con los efectos que en las mismas se determinen, cuando concurren, entre otras, algunas de las circunstancias siguientes:

- a) Cuando por razones organizativas, de reestructuración interna o exceso de personal, resulte una imposibilidad transitoria de asignar un puesto de trabajo o la conveniencia de incentivar la cesación en el servicio activo.
- b) Cuando los funcionarios accedan, bien por promoción interna o por otros sistemas de acceso a otros cuerpos o escalas y no les corresponda quedar en alguna de las situaciones previstas en este Estatuto, y cuando pasen a prestar servicios en organismos o entidades del sector público en régimen distinto al de funcionarios de carrera.

Dicha regulación, según la situación administrativa de que se trate, podrá conllevar garantías de índole retributiva o imponer derechos u obligaciones en relación con el reingreso al servicio activo».

Por tanto, podemos aplicar lo que se establece en el artículo 15 del Real Decreto 365/1995, de 10 marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, que regula la excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público en los siguientes términos:

«1. Procederá declarar, de oficio o a instancia de parte, en la situación regulada en este artículo a los funcionarios de carrera que se encuentren en servicio activo en otro cuerpo o escala de cualquiera de las administraciones públicas, salvo que hubiere obtenido la oportuna compatibilidad, y a los que pasen a prestar servicio como personal laboral fijo en organismos entidades del sector público y no les corresponda quedar en situaciones de servicio activo o servicios especiales. El desempeño de puestos con carácter de funcionario interino o de personal laboral no habilitará para pasar a esta situación administrativa.

A efectos de lo previsto en el párrafo anterior, deben considerarse incluidas en el sector público aquellas empresas controladas por las administraciones públicas por cualquiera de los medios previstos en la legislación mercantil, y en la que la participación directa o indirecta de las citadas administraciones públicas sea igual o superior al porcentaje legalmente establecido».

En definitiva, no es posible conceder esta situación por adquirir una plaza de funcionarios interinos y por ello no quedaría más solución que la de excedencia voluntaria por interés particular.

La regulación sería la que se establece en el artículo 89.2 del TREBEP:

«2. Los funcionarios de carrera podrán obtener la excedencia voluntaria por interés particular cuando hayan prestado servicios efectivos en cualquiera de las administraciones públicas durante un periodo mínimo de cinco años inmediatamente anteriores.

No obstante, las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán establecer una duración menor del periodo de prestación de servicios exigidos para que el funcionario de carrera pueda solicitar la excedencia y se determinarán los periodos mínimos de permanencia en la misma.

La concesión de excedencia voluntaria por interés particular quedará subordinada a las necesidades del servicio debidamente motivadas. No podrá declararse cuando al funcionario público se le instruya expediente disciplinario.

Procederá declarar de oficio la excedencia voluntaria por interés particular cuando finalizaba la causa que determina el pase a una situación distinta a la del servicio activo, se incumpla la obligación de solicitar el reingreso al servicio activo en el plazo que se determine reglamentariamente.

Quienes se encuentren en situación de excedencia por interés particular no devengarán retribuciones, ni les será computable el tiempo que permanezcan en tal situación a efectos de trienios, ascensos y derechos en el régimen de Seguridad Social que les sea de aplicación».

B) El ayuntamiento realiza acciones de formación de personas que se encuentran en paro. El Consejo Comarcal quiere desarrollar unos talleres de integración social. ¿Es posible un contrato administrativo menor en el que una Administración contrate con otra?

Recientemente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dictado la Sentencia de 6 de octubre de 2015 (asunto C-203/14), en la que consagra el derecho de las Administraciones públicas a participar como licitadoras en las licitaciones que promuevan otros poderes adjudicadores.

El considerando 4 de la Directiva 2004/2018/CE menciona expresamente la posibilidad de que un «organismo de derecho público» participe como licitador en un procedimiento de adjudicación de un contrato público.

El artículo 1, apartado 8, de dicha directiva reconoce expresamente la condición de «operador económico» a toda «entidad pública».

Reiterada jurisprudencia del propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea sostiene que puede licitar o presentarse como candidato toda persona o entidad que a la vista de los requisitos previstos en un anuncio de licitación, se considere apta para garantizar la ejecución de ese contrato público, directamente o recurriendo a la subcontratación, con independencia de que su estatuto jurídico sea público o privado y de que opere sistemáticamente en el mercado o solo intervenga con carácter ocasional, o de que esté o no subvencionada con fondos públicos.

En consecuencia, efectivamente, las Administraciones pueden licitar, y si por cuantía se trata de un contrato menor, la contratación no requeriría tramitar un procedimiento de licitación pública. Es decir, pueden licitar en las mismas condiciones y con los mismos requisitos que el resto de operadores económicos.

Ahora bien, lo que señala también el tribunal es que se debe contar con la habilitación suficiente para ofrecer esos servicios en el mercado.

La doctrina de esta sentencia es perfectamente trasladable en la interpretación de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DOUEL de 28 marzo).

El concepto de operador económico, que se utiliza en la directiva, incluye las Administraciones públicas, que pueden participar en licitaciones públicas en la medida que están habilitadas para ofrecer servicios en el mercado a título oneroso.

Sentencias, autos y disposiciones consultadas:

- Constitución española, arts. 23, 137 y 140.
- Ley 7/1985 (LRBRL), arts. 20, 47, 75 y 75 bis.
- Real Decreto Legislativo 5/2015 (Estatuto Básico del Empleado Público), art. 85.
- Real Decreto 2568/1986 (ROF), arts. 13, 78, 82, 97 y 119.
- Real Decreto 365/1995 (Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles), arts. 15 y 89.
- Directiva Comunitaria 2004/2018 (coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.), art. 1, apdo. 8.º.
- STJUE de 6 de octubre de 2015, asunto C-203/14 (NCJ060825).