

Tribunal Superior de Justicia de Madrid  
Sala de lo Contencioso-Administrativo  
**Sección Séptima**  
C/ General Castaños, 1 , Planta Baja - 28004  
Tlfs. 914934767-66-68-69  
33009710  
**NIG:** 28.079.00.3-2015/0009839



**Procedimiento Ordinario 381/2015**

**Demandante:** CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE SECRETARIOS,  
INTERVENTORES Y TESOREROS DE ADMON. LOCAL  
PROCURADOR D./Dña. ALVARO JOSE DE LUIS OTERO

**Demandado:** MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS  
Sr. ABOGADO DEL ESTADO

**SENTENCIA Nº**

Presidente:

**D./Dña. Mª JESUS MURIEL ALONSO**

Magistrados:

**D./Dña. IGNACIO DEL RIEGO VALLEDOR**

**D./Dña. SANTIAGO DE ANDRÉS FUENTES**

**D./Dña. JOSÉ FELIX MARTÍN CORREDERA**

En la Villa de Madrid a siete de febrero de dos mil diecisiete.

Esta Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Séptima) constituida por los magistrados anotados ha visto el recurso contencioso administrativo nº 381/2015 interpuesto por el procurador don Álvaro de Luis Otero, en nombre y representación del Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL), contra la resolución de 29 de octubre de 2014 (BOE del 17-11-2014), de la Dirección General de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se convoca Concurso Unitario de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Ha sido parte demandada la Administración General del Estado, representada por el Abogado del Estado.

Es ponente don José Félix Martín Corredera, magistrado de la Sala.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** Por resolución de 29 de octubre de 2014 (BOE del 17-11-2014) de la Dirección General de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas fue convocado Concurso Unitario de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Frente a esta convocatoria el Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local con fecha 17 de diciembre de 2014 interpuso ante la Dirección General de la Función Pública recurso de reposición. Transcurrido el plazo de tres meses sin haber recibido notificación de la resolución, el interpuso recurso contencioso administrativo.

Después de interpuesto el recurso contencioso fue resuelto en sentido desestimatorio el de reposición mediante resolución de 11 de mayo de 2015 de la Dirección General de Función Pública.

**SEGUNDO.** Admitido el recurso y previos los trámites oportunos se confirió traslado a la representación procesal del Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local para formalizar la demanda, lo que verificó mediante el oportuno escrito en el que tras exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó aplicables terminaba con la solicitud de una sentencia que disponga incluir en la convocatoria, sin excepción alguna, todos los puestos reservados vacantes conforme a la regulación de la escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, existentes en los Consorcios que tengan la consideración de Entidades Locales o estén adscritos a una Entidad Local.

**TERCERO.** El Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y solicita la desestimación del recurso.

**CUARTO.** Evacuado el trámite de conclusiones por las representaciones de los intervinientes, se señaló para la votación y fallo el día 1 de febrero de 2017, fecha en que ha tenido lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** Con clara exactitud acota el letrado del COSITAL como cuestión a resolver si era obligado (o no) haber incluido en el concurso unitario objeto de impugnación las plazas reservadas a habilitados nacionales en los Consorcios que tengan la condición de Entidades Locales o que se hallen adscritos a una entidad local. A su juicio, era obligatoria

esa inclusión, aún una vez entrada en vigor la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (en lo sucesivo, LRSAL). Después de referirse a la naturaleza jurídica de los consorcios, enfatiza el letrado del Consejo recurrente que cuando estos se componen exclusivamente de entidades locales también son entidades locales y así lo reconoce la jurisprudencia, haciendo cita extensa de la STS de 3 de abril de 1999 dictada en recurso de casación 7268/1992. En la sentencia mencionada se declara que la circunstancia de que los consorcios no vengan incluidos como entidades locales en el artículo 3 de la Ley 7/1985 (LRBRL) no impide su caracterización como entes locales ya que la enumeración que verifica el apartado segundo del precepto no tiene carácter exclusivo; este mismo criterio se contiene y rememora en las sentencias de 20 de julio de 2011 (recurso de casación 4829/2008, Fj 4º), 26 de marzo de 2012 (recurso de casación 827/2005) y 28 de noviembre de 2007 (recurso de casación 542/2005).

Alcanzada esta conclusión, su consecuencia ineludible según el letrado recurrente es que en estos consorcios tienen que existir indefectiblemente, por imperativo legal, los puestos reservados a los funcionarios de habilitación nacional representados por el Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de las Subescalas que imponga o exija su clasificación a esos efectos en virtud de lo dispuesto en el artículo 92 bis, LRBRL. Para refrendar su tesis, además de las sentencias antes indicadas, hace especial mención a la de 27 de diciembre de 2013, (recurso de casación 3147/2012), referida a los Estatutos de un Organismo Autónomo del Ayuntamiento de Madrid, cuya argumentación considera trasladable a los consorcios. El FJ 9º de esa sentencia se refiere a los apartados 1 y 2 de la Disposición Adicional segunda de la EBEP, sustituidos por los apartados 1 y 2 del artículo 92 bis de la LRBRL, con idéntica redacción, señalando que lo que la Disposición Adicional reserva a los funcionarios que indica son funciones y no órganos y de ahí que la reserva (de puestos a los funcionarios con habilitación nacional) debe operar allí donde la función se sitúe, e independientemente de cuál sea el órgano u órganos que la realizan. Y por tanto, allí donde existan funciones reservadas, es ineludible y, por tanto, obligatorio que estas se desarrollen por habilitado nacional.

Razona también que no es obstáculo a esta conclusión la obligación impuesta por la Disposición transitoria sexta, párrafo primero, de la LRSAL, de que los Consorcios se adapten a dicha Ley, y, por tanto, de quedar adscritos a una de las Administraciones Públicas que los integran tanto si están conformados por entidades locales como si están adscritos a una entidad local. Esto es así, siempre según el recurrente, porque los Consorcios no se extinguen por la adscripción, sino que conservan su personalidad jurídica y tienen obligación de crear los puestos que correspondan a los habilitados nacionales para desempeñar las funciones reservadas, cuyo ejercicio no puede desplazarse e integrarse a los puestos existentes en las Entidades Locales que formen parte de ellos o que existan en la entidad local a la que queden adscritos; ese desplazamiento implicaría en su opinión una infracción de la Ley 53/1984, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (artículos 1 y 2), al suponer la ocupación de puestos de dos administraciones públicas distintas.

Para concluir, recuerda que la única peculiaridad que resulta de la adscripción instaurada por la LRSAL es la indicada en el apartado cuarto de Disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992 cuando señala que estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y que en todo caso se llevará a cabo una auditoría de las cuentas anuales que será responsabilidad del órgano de control de la Administración a la que se haya adscrito el consorcio.

Todo esto le lleva a sostener que es obligatorio reservar plazas de la escala de funcionarios con habilitación nacional en los Consorcios que sean entidades locales o están adscritos a una entidad de esa naturaleza, creándolas cuando no existan o manteniendo las existentes, ajustando su clasificación a la normativa específica de la Escala y si están vacantes cubriéndolas conforme a los mecanismos de provisión recogidos en normativa específica de la Escala: Concursos Ordinarios y Unitarios, como el que nos ocupa.

**SEGUNDO.** El problema al que nos enfrentamos es un consecuente que depende y está subordinado a una premisa condicional, a saber: si los Consorcios tras la LRSAL tienen (o no) la consideración de entidad local, ya que la existencia de los puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional solo es posible en entidades locales (art. 92. Bis de la LRBRL). De esta manera para acoger la tesis actora habría que adoptar esa decisión o premisa, y ese punto encierra ciertas dificultades. En efecto, a pesar de su especial arraigo en el ámbito de la administración local española, la regulación de los consorcios resultaba insuficiente como muestra en el informe de la Comisión para la Reforma de la Administración (CORA). Esa regulación empezó a ser abordada por la LRSAL, seguida de la Ley 15/2014, de racionalización del Sector Público, y ha finalizado, en línea de continuidad, con la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público. Al paso hay que decir que por más que esta última ley no sea aplicable incardina claramente los consorcios en el sector institucional y no en las administraciones territoriales. También al paso hay que recordar que se encuentra pendiente el desarrollo reglamentario de las especialidades de la creación, clasificación y supresión de puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

Sea como fuera, con anterioridad a la entrada en vigor la LRSAL para el Tribunal Supremo no ofrecía dudas la caracterización de los consorcios como entidades locales. A la clásica sentencia de STS de 3 de abril de 1999 (recurso de casación 7268/1992), citada por el recurrente en su demanda, cabe añadir, por ser la más reciente, la de 18 de mayo de 2015 (recurso de casación 2715/2013) que anuló determinado precepto de los estatutos de un consorcio al no reservar la provisión del personal que desempeñe las funciones de Secretaría, Intervención y Tesorería a funcionarios pertenecientes a la Escala de funcionarios con habilitación estatal, en contradicción de lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, que mantenía la vigencia del Real Decreto 1174/87, por el que se regula el régimen jurídico de esos funcionarios.

Pero sucede también que al momento de la convocatoria había sido promulgada es LRSAL, que introdujo novedades relevantes en el régimen de los Consorcios. Veamos las que indican y cómo lo hacen en la resolución de nuestro caso, con lo cual estaremos resolviendo el problema que se nos traslada.

La disposición final segunda de la LRSAL incorporó a la Ley 30/1992 una norma sobre el «régimen jurídico de los consorcios» insertándola como la disposición adicional vigésima. Se prevé en ella que «los estatutos de cada consorcio determinarán la Administración pública a la que estará adscrito, así como su régimen orgánico, funcional y financiero...». Y aquí nos parece importante destacar - porque entendemos que constituye la clave de la decisión de este proceso - la innovación sin precedentes de imponer a los consorcios la exigencia de estar adscritos de forma expresa a una de las administraciones consorciadas (la que ejerza el mayor control sobre el consorcio, según los criterios de la ley en los que no es preciso detenernos). Es precisamente de esa adscripción de la que resulta una diferencia importante con respecto al régimen anterior de los consorcios.

Asimismo, se prevé en la citada disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, que los consorcios estén sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Y por lo que se refiere a su personal, el núm. 5 establece que «podrá ser funcionario o laboral procedente exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes, su régimen jurídico será el de la Administración pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquélla». Tal regla, prácticamente equivalente a la del art 121 de la LRJSP tiene excepciones (cfr. disposiciones adicionales 13ª y 14ª de la LRJSP) en el caso de determinados consorcios de ámbito local constituidos antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, los constituidos para la prestación de los servicios y los que no tengan la consideración de Administración Pública, excepciones que en todo caso carecen de consecuencias para lo que nos ocupa.

Pues bien, aunque la resolución de la Dirección General de la Función Pública dando respuesta al recurso de reposición formulado por el COSITAL se exprese en términos un tanto dubitativos al respecto de la naturaleza de los convenios como entidades locales, lo cierto es que tras la publicación de la LRSAL se ha replanteado abiertamente esta cuestión, debido precisamente a su carácter instrumental; de hecho, la Ley 40/2015, continuadora de la LRSAL, los incluye dentro de la tipología del “sector público institucional” y no entre las administraciones territoriales (cfr. arts.2 y 84).

Por esa naturaleza institucional es difícil considerarlos a partir de ahora como entidades locales y no se incluyen, es verdad que tampoco antes se hacía, entre las figuras a

las que la LRBRL atribuye la condición de entidades locales (cfr. art. 3. Dos, modificado por el art. Primero de la LRSAL. Por otra parte, los consorcios creados con anterioridad a la LRSAL deben adaptar sus estatutos tanto a lo dispuesto en la Ley 27/2013 (cfr. disposición transitoria 6ª), también a la Ley 15/2014.

Pues bien, con el marco normativo expuesto, y aun reconociendo que se trata de una cuestión problemática, tenemos que concluir que no es posible que los consorcios tengan puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación nacional propios, separados e independientes de los de la Administración matriz, porque los consorcios no pueden ser considerados ya como entes locales, y porque con arreglo al nuevo régimen aplicable sus funcionarios (también el personal laboral) han de proceder exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes, o lo que es lo mismo, no pueden seguir teniendo puestos propios reservados a habilitados nacionales que cumplan las funciones reservadas, ya que estos puestos solo pueden existir en entes locales, y todo ello sin olvidar que la Administración de adscripción es la encargada del control económico-financiero y presupuestario, lo que daría lugar a la duplicidad de ese servicio.

Por cuanto venimos razonando no podemos acoger el recurso.

**TERCERO.** Concurren en el caso dudas jurídicas bastantes para no condenar en costas conforme al artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

## F A L L O

En atención a lo expuesto, esta Sala ha decidido:

**Desestimar** el recurso contencioso administrativo interpuesto por el procurador don Álvaro de Luis Otero, en nombre y representación de el Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, contra la resolución de 29 de octubre de 2014 (BOE del 17-11-2014), de la Dirección General de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se convoca Concurso Unitario de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Sin costas.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2581-0000-93-0381-15 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2581-0000-93-0381-15 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así se acuerda y firma.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el/la Ilmo/a. Sr/a. Magistrado/a Ponente D./Dña. JOSÉ FELIX MARTÍN CORREDERA, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrado/a de la Administración de Justicia, certifico.