

# SEMINARIO DE DERECHO LOCAL

## INFORME EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN LOCAL

Autor: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 19-5-2011

### SUMARIO:

#### I. NOVEDADES NORMATIVAS.

##### 2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

###### Q) Castilla y León.-

- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de modificación de la Ley de régimen local de Castilla y León y de creación del Consejo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma (BOCL nº 51, de 15 de marzo).

###### M) Navarra.-

Ley Foral 2/2011, de 17 de marzo, por la que se establece un código de buen gobierno (BON nº 60, de 28 de marzo).

#### II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.

##### 1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (TC).-

- STC 20/2011, de 14 de marzo (BOE nº 86, de 11 de abril).
- STC 43/2011, de 11 de abril (BOE nº 111, de 10 de mayo).
- STC 48/2011, de 13 de abril (BOE nº 111, de 10 de mayo).

-STC 49/2011, de 13 de abril (BOE nº 111, de 10 de mayo).

2. TRIBUNAL SUPREMO (TS).-

- STS de 25 de febrero de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 8/2010.

# **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 15 de febrero y el 10 de mayo de 2011.

## **I) NOVEDADES NORMATIVAS.-**

### **2. Comunidades Autónomas.-**

Las dos novedades normativas relacionadas con la organización local que hay que destacar en este informe son autonómicas.

#### **Q) Castilla y León.-**

La primera de ellas es la *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de modificación de la Ley de régimen local de Castilla y León y de creación del Consejo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma (BOCL nº 51, de 15 de marzo)*. Esta Ley, como su propio nombre indica, tiene como objetivo principal crear el citado Consejo de Cooperación Local, en cuanto que órgano mixto Comunidad Autónoma/entidades locales. Pero junto con el mismo, acomete otras tres labores adicionales que identifica en la Exposición de motivos: clarificar los órganos que intervienen en los procesos de transferencia y delegación de competencias (diferenciando el órgano que emite el informe previo del Decreto de traspaso

de medios y del Decreto de delegación –la Comisión mixta– del órgano que realiza el seguimiento de dichas transferencia y delegación una vez llevadas a la práctica –el mismo Consejo de Cooperación Local–), establecer un listado de funciones de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León, reconociendo su condición de asociación local con mayor implantación (entre otras, proponer la designación de los representantes de las entidades locales en el propio Consejo de Cooperación Local con criterios que aseguren la pluralidad política, territorial e institucional, o la designación de los representantes de las entidades locales en aquellos órganos colegiados de la Administración autonómica en los que ésta entienda que deban estar representados; negociar los pactos de carácter general en materia local; informar previamente a su resolución las ayudas de la cooperación económica local general destinadas a gastos de inversión de las Diputaciones provinciales y de los municipios mayores de 20000 habitantes; o conocer, a través de sus respectivas comisiones, las políticas generales o sectoriales que afecten a las entidades locales que le sean sometidas por la Administración autonómica), y fijar un régimen transitorio hasta el desarrollo reglamentario del Consejo de Cooperación, dejando vigentes como órganos de colaboración entre la Administración autonómica y la local el Consejo de Provincias (para el ámbito provincial) y las Comisiones de Cooperación (para el resto de entidades locales).

Como se dice, la creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León es el objetivo principal de la Ley, que pasa a establecer su organización y competencias. De esta manera, el órgano, con funciones de conocimiento, consulta y propuesta en aquellos asuntos que sean de interés mutuo para ambas Administraciones (especialmente en el ámbito competencial, de participación institucional, de vertebración administrativa y de cooperación económica), tendrá composición paritaria en los términos concretos en que se establezca reglamentariamente, mientras que su estructura organizativa interna se compone de Pleno, Comité Permanente y tres Comisiones: de Provincias, de Capitales de Provincia y Municipios mayores de 20000 habitantes, y de Municipios menores de esa población, entidades locales asociativas y Comarca del Bierzo. El primero de estos órganos, cuya organización y funcionamiento –como el de los demás– se remite al posterior desarrollo reglamentario, detendrá las funciones que le atribuye el artículo 97 de la Ley, siendo las más destacables las de informar los anteproyectos de Ley y los proyectos de reglamento

que afecten al régimen jurídico de las entidades locales castellano-leonesas, así como los anteproyectos de Ley que transfieran competencias de la Comunidad Autónoma a las entidades locales; la de conocer, una vez aprobado el presupuesto de la Comunidad, el Plan de Cooperación Local o instrumento análogo; la de proponer acciones o programas a incluir en los planes autonómicos de especial interés para las entidades locales y materias, competencias o funciones que pudieran ser objeto de transferencia o delegación a estas entidades; o la de informar previamente el Plan de Cooperación Local aprobado para favorecer la cooperación económica con las entidades locales. Por su parte, al Comité Permanente le corresponderán, entre otras, las competencias para informar los anteproyectos de Ley y reglamento que afecten de forma específica a las entidades locales y que no corresponda informar al Pleno, así como los instrumentos de planificación autonómicos que afecten de forma específica a las entidades locales; conocer los acuerdos del Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León por los que se solicite al Consejo de Ministros la disolución de los órganos de las entidades locales en los supuestos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales; o informar cuantos asuntos administrativos relacionados con las entidades locales le sean sometidos por la Administración autonómica. A la Comisión de Provincias se reservan todas las cuestiones de informe y propuestas relacionadas con estas entidades (conocer los Planes de las Diputaciones Provinciales, actuar como órgano de seguimiento en la transferencia y delegación de competencias a las Provincias, emitir informe sobre el Decreto autonómico en el que se fijen los objetivos y prioridades a que habrán de ajustarse las Diputaciones Provinciales en la elaboración y aprobación de su Planes, proponer medidas que aseguren la eficacia y la coordinación entre las distintas Administraciones Públicas en la asistencia y asesoramiento a las entidades locales, en materia de agrupación de municipios para el sostenimiento común del puesto de secretaría y en materia de cajas provinciales de cooperación, etc.), mientras que la Comisión de Capitales de Provincia y de Municipios mayores de 20000 habitantes, como función más significativa, actuará como órgano de seguimiento en la transferencia y delegación de competencias a los mismos. Por fin, la Comisión de Municipios menores de 20.000 habitantes, entidades locales asociativas y Comarca de El Bierzo realizará la misma función anterior cuando sean estas entidades las destinatarias de la transferencia o delegación, y

propondrá medidas que aseguren la eficacia y la coordinación entre las distintas Administraciones públicas en la asistencia y asesoramiento a las entidades locales.

M) Navarra.-

Por su parte, en la Comunidad Foral de Navarra hay que dejar constancia de la *Ley 2/2011, de 17 de marzo, por la que se establece un código de buen gobierno (BON n° 60, de 28 de marzo)*. En la línea, cada vez más frecuente, de aprobación de códigos autorregulatorios por parte de las distintas Administraciones, ha sido en esta ocasión el Parlamento Foral el que ha diseñado un catálogo de principios y valores éticos y de conducta que han de inspirar la actuación de los poderes e instituciones públicas, representantes electos de las entidades locales incluidos. El rango legal de este código determina su vinculatoriedad y obligado cumplimiento que, en todo caso, será exigido por las normas en que cada uno de aquellos principios tiene su manifestación concreta, si consideramos que, como señala la Exposición de motivos, están inducidos de textos ya vigentes. Por lo tanto, la consecuencia jurídica de su incumplimiento o cumplimiento defectuoso ya estará prevista en los mismos. Ello no obsta que anualmente, el Gobierno de Navarra conozca un informe elevado por el Consejero correspondiente por razón de la materia sobre eventuales incumplimientos de los principios contenidos en el código, con el fin de analizar los procedimientos y actuaciones que pudieran incoarse con arreglo a las Leyes forales vigentes. Además, en el caso concreto de las entidades locales, se establecerán las condiciones en las que, en el ámbito de sus competencias, se haya de velar por el cumplimiento de dichos principios.

Contempla la Ley que se comenta una norma básica de conducta, consistente en el obligado respeto al ordenamiento jurídico y al principio de legalidad por parte de los representantes públicos. A esta norma básica acompañan un conjunto de principios éticos y de conducta con los que deberán alinearse sus actuaciones. Entre los primeros se destacan la promoción de los derechos y libertades de los ciudadanos, la satisfacción de los intereses generales conforme a criterios objetivos, el respeto a la igualdad entre hombres y mujeres, la no agilización de trámites o procedimientos administrativos en su beneficio o el de su

entorno inmediato, el respeto a los principios de eficacia, economía y eficiencia, la asunción de responsabilidad por sus actuaciones, y el respeto a los principios de buena fe y dedicación al servicio público, así como al sigilo, reserva y discreción en relación con los datos o informes que conocieran por razón del cargo, la igualdad, la transparencia, la neutralidad, el esfuerzo en la formación, innovación y dedicación. Como principios de conducta refleja la Ley la plena dedicación, la garantía del ejercicio del derecho de los ciudadanos a la información sobre los servicios públicos que tengan encomendados, la ejemplaridad en el ejercicio de sus funciones, la austeridad en la administración de los recursos públicos, el rechazo de regalos y favores más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, la accesibilidad y diligencia, la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a posteriores responsables, la abstención de uso impropio de bienes y servicios públicos, y la protección del entorno cultural y la diversidad lingüística.

## **II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.-**

### **1. Tribunal Constitucional (TC).-**

En esta oportunidad se debe dar cuenta de cuatro Sentencias del Tribunal Constitucional que se pronuncian sobre el alcance del derecho a participar en asuntos públicos en el caso de Concejales no adscritos. En realidad, la doctrina y su fundamentación jurídica se encuentra recogida en la *STC 20/2011, de 14 de marzo (BOE n° 86, de 11 de abril)*, reproduciendo las posteriores *SSTC 43/2011, de 11 de abril, 48/2011 y 49/2011, ambas de 13 de abril (las tres publicadas en BOE n° 111, de 10 de mayo)* lo allí razonado. Interesa destacar también que los cuatro pronunciamientos resuelven recursos de amparo presentados por los mismos recurrentes (dos Concejales del Ayuntamiento de Majadahonda que resultaron elegidos por las listas del PP y que, posteriormente, fueron

expulsados del grupo político municipal correspondiente, quedando como Concejales no adscritos) frente a actuaciones municipales análogas consistentes en su convocatoria a diversas Comisiones informativas del Ayuntamiento (de asuntos económicos, de régimen interior, de vigilancia de la contratación), con derecho a intervenir con voz pero sin voto. A juicio de los recurrentes en amparo, esta limitación vulneraba sus derechos de participación política reconocidos en el artículo 23 CE, al restringir facultades propias de los Concejales.

Así lo entiende también el TC, que recuerda una doctrina propia que ya fue expuesta en una anterior edición de este mismo Seminario. Efectivamente, según la STC 169/2009 el derecho de participación política de los cargos públicos representativos es un derecho de configuración legal, correspondiendo a las Leyes determinar su contenido mediante el establecimiento de los derechos y facultades que corresponden a los representantes políticos. Sin embargo, no siempre que se infrinja uno de éstos se vulnera necesariamente el derecho constitucional, puesto que “a estos efectos, sólo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa” (FJ 2). Y el derecho al voto es uno de ellos. No lo es –así lo alegaban los recurrentes– la de constituirse en grupo mixto; pretensión que les fue denegada por la Corporación, considerándoles Concejales no adscritos en aplicación de lo dispuesto en el artículo 73.3 LBRL <sup>1</sup>. Porque como recuerdan las Sentencias, entre las funciones que pertenecen a aquel núcleo se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno municipal, la de participar en las deliberaciones del Pleno y la de votar en los asuntos sometidos a votación en ese mismo órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercerlas, lo que no se compromete por la imposibilidad de constituirse en grupo mixto. Pero sí lo hace privándoseles del ejercicio del derecho al voto en las Comisiones informativas que, al preparar el trabajo del Pleno (órgano encargado de adoptar las decisiones correspondientes) y recoger en sus informes las propuestas mayoritarias, con reflejo asimismo de los votos particulares, juegan un papel fundamental para el ejercicio de la función de control y para la formación de la voluntad de la Corporación. Negarles dicho derecho implica dificultar la defensa de sus posiciones

---

<sup>1</sup> “A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan, con excepción de

políticas en su posterior participación en las deliberaciones y votación de los asuntos en el Pleno. A ello hay que sumar que dicha negativa no se deriva de lo dispuesto en el infratranscrito artículo 73.3 LBRL –como pretendía el Ayuntamiento–, que en ningún momento rebaja los derechos de los Concejales no adscritos. Estos Concejales, por tanto, detentan el elenco de derechos y facultades propias de su cargo, incluido el de participar con voz y voto en las Comisiones informativas. Eso sí: de forma proporcionada a su presencia en el Pleno so riesgo de sobrerrepresentación. Y la decisión de privarles de aquel derecho de voto sí incide en el núcleo de las funciones de representación inherentes a su condición, lesionando el derecho de participación política constitucionalmente reconocido. Por esta razón, se reconocen los amparos solicitados.

## **2. Tribunal Supremo (TS).-**

Por lo que se refiere a la jurisprudencia del TS, hay que destacar la *STS de 25 de febrero de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 8/2010* que, resolviendo un recurso de casación en interés de la Ley, fija como doctrina legal la siguiente: “a los efectos del artículo 65.2 LBRL, el cómputo del plazo de 15 días para formular el requerimiento previo se computará a partir de que la Administración estatal o autonómica *reciban de la entidad local* la comunicación del acuerdo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 56.1 de la misma Ley”. En efecto, en este último precepto se establece la obligación de las entidades locales de remitir a la Administración estatal y autonómica copia o extracto de los actos y acuerdos que han adoptado; acuerdos y actos que, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueden ser recurridos por ambas Administraciones cuando los consideren contrarios al ordenamiento jurídico. Con carácter previo, también pueden formular a la entidad local requerimiento de anulación en el plazo de 15 días hábiles, que computará, según la doctrina sentada por la Sentencia que se comenta, desde que reciban la comunicación del acuerdo por parte de la entidad local. No sirve, como se pretendía, que el conocimiento del mismo derive de un tercero ante el incumplimiento de la obligación municipal de remisión. Como señala el TS, una interpretación literal, sistemática y finalista

---

aquellos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron

de los preceptos mencionados anuda el inicio del *dies a quo* al cumplimiento de una obligación que es de los Ayuntamientos y de la que responsabilizan los Secretarios y Presidentes de la Corporación. Los principios y normas a los que deben ajustarse las relaciones interadministrativas en las que se encuentra implicada una Administración local son los que señala precisamente la normativa básica de régimen local, siendo uno de ellos “facilitar información” (artículo 55 LBRL), configurado como deber legal en el artículo 56.1. En este tipo de relaciones interadministrativas no basta, pues, con cualquier conocimiento que lleguen a tener el Estado o las Comunidades Autónomas sobre un acto o acuerdo local, ajeno a la obligación diseñada –por razones conexas con la lealtad institucional y con la seguridad jurídica– en aquel precepto de la LBRL.

---

elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos”.