

## SEMINARIO DE DERECHO LOCAL

### INFORME EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN LOCAL

Autor: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 16-2-2012

#### **SUMARIO:**

#### **I) NOVEDADES LEGISLATIVAS.-**

##### **2. Comunidades Autónomas.-**

##### B) Cataluña.-

- Ley 8/2011, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos Locales (DOGC nº 6034, de 29 de diciembre).

- Decreto 407/2011, de 15 de noviembre, de reestructuración de la Escuela de Administración Pública de Cataluña (DOGC nº 6007, de 17 de noviembre).

##### D) Andalucía.-

- Ley 9/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley Electoral de Andalucía, de la Ley que regula el estatuto de los expresidentes de la Junta y de Incompatibilidades de los Altos Cargos de la Administración de la CCAA (BOJA nº 244, de 15 de diciembre).

##### L) Canarias.-

-Decreto 331/2011, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad (BOCan nº 252, de 27 de diciembre).

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

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

-STC 9/2012, de 18 de enero de 2012 (BOE nº 36, de 11 de febrero).

### **2. Tribunal Supremo y Audiencia Nacional (TS y AN).-**

-STS de 7 de noviembre de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 146/2010.

### **3. Tribunales Superiores de Justicia (TSJ).-**

J) Aragón.-

- STSJ de 10 de octubre de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 231/2009

Q) Castilla y León.-

- STSJ de 4 de noviembre de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 185/2011.

### **4. Juzgados.**

M) Navarra.-

- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pamplona de 29 de octubre de 2011, recurso núm. 667/2911.

## **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 3 de noviembre de 2011 y el 11 de febrero de 2012. Se han analizado los Boletines oficiales publicados durante esas fechas, y la jurisprudencia que ha accedido, también entre las mismas, a la base de datos del CGPJ. Obviamente, la fecha de dictado de las Sentencias puede ser previa a aquel día inicial.

### **I) NOVEDADES LEGISLATIVAS.-**

#### **B) Cataluña.-**

En Cataluña hay que dar cuenta de una norma vinculada a la organización local. Se trata de la *Ley 8/2011, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos Locales (DOGC n° 6034, de 29 de diciembre)*; norma esta última de la que ya se dio cuenta en su momento. Se recuerda ahora que este Consejo es el órgano de representación de Municipios y Veguerías en las instituciones de la Generalitat, que deberá ser oído en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afecten específicamente a las Administraciones locales y en la tramitación de planes y normas reglamentarias de idéntico carácter.

Las modificaciones que lleva a cabo esta Ley van dirigidas a evitar el incremento de gasto. Por ello, se singularizan básicamente en la supresión de toda referencia a la autonomía presupuestaria y al personal propio del Consejo, y en su sustitución por el apoyo

material y financiero del Departamento competente en materia de Administración Local, de modo que se garantice el correcto funcionamiento del órgano y el adecuado ejercicio de sus funciones. Por supuesto, se garantiza su autonomía orgánica y funcional.

D) Andalucía.-

Por su parte, en Andalucía se ha aprobado la *Ley 9/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley Electoral de Andalucía, de la Ley que regula el estatuto de los expresidentes de la Junta y de Incompatibilidades de los Altos Cargos de la Administración de la CCAA (BOJA nº 244, de 15 de diciembre)*. De esta norma sólo se destaca el art. 1, que modifica a su vez el art. 6.2 de la Ley electoral andaluza e incluye como causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados del Parlamento de Andalucía, además de las comprendidas en el artículo 155.2. a, b, c y d LOREG, detentar la condición de “Alcaldes, Presidentes de Diputación Provincial y Presidentes de mancomunidades de municipios” (apartado c), y “Presidentes de los Consejos de Administración, Consejeros, Administradores, Directores Generales, Gerentes y cargos equivalentes y, en general, miembros de órganos unipersonales y colegiados de entes públicos cualquiera que sea su denominación, incluidos los entes descentralizados con personalidad jurídica propia previstos en la legislación de Régimen Local, consorcios, fundaciones y empresas en los que sea mayoritaria la representación o participación directa o indirecta del sector público, salvo que desempeñaran tal función en su condición de Consejero del Gobierno, miembro de Corporación Local...” (apartado g).

L) Canarias.-

Por lo que respecta a Canarias, cabe mencionar el *Decreto 331/2011, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad (BOCan nº 252, de 27 de diciembre)*. En la estructura orgánica de esta Consejería se incardinan los órganos que detentan la mayoría de competencias en materia de organización local. Es el caso del propio **Consejero**, al que corresponde, entre otras

funciones (art. 18):

- la propuesta al Gobierno del ejercicio de la facultad de solicitar del Consejo de Ministros la disolución de los órganos de las corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales, que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales;
- la práctica, a propuesta de la Consejería competente en razón de la materia, del requerimiento previsto en la legislación básica de régimen local en los casos en que se considere, en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, que un acto o acuerdo de alguna entidad local infringe el ordenamiento jurídico;
- la propuesta al Gobierno de los acuerdos de ejercicio de las acciones judiciales en materia de control de legalidad de los actos y acuerdos de las entidades locales, de acuerdo con lo establecido en la legislación de régimen local; y
- la propuesta al Gobierno de las medidas necesarias en los casos de incumplimiento por una entidad local de las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviese legal o presupuestariamente garantizada.

Por su parte, a la **Viceconsejería de Administración Pública** le compete (art. 44):

- la emisión de informe y tramitación, a propuesta de la Consejería competente, de los requerimientos previstos en la legislación básica de régimen local en los casos en que se considere, en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, que un acto o acuerdo de alguna entidad local infringe el ordenamiento jurídico; y
- la recepción de los actos y acuerdos, inventarios de bienes, presupuestos, liquidaciones y modificaciones de crédito, plantillas, relaciones de puestos de

trabajo de las entidades locales y cuanta documentación exija la remisión a la Comunidad Autónoma y cuya recepción no esté atribuida a otro órgano.

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

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

Se comienza la crónica de la jurisprudencia con una referencia a la *STC 9/2012, de 18 de enero de 2012 (BOE nº 36, de 11 de febrero)*, que se pronuncia sobre la constitucionalidad del artículo 73.3 LBRL. Conforme a este precepto, introducido en la Ley como consecuencia del “pacto antitransfuguismo”, se limitan los derechos económicos y políticos de los miembros de las Corporaciones locales no adscritos, que “no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación”, lo que, juicio del órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad, vulneraría el artículo 23 CE. Más concretamente, este órgano considera que al impedirse que el Alcalde elija al representante no adscrito miembro de la Junta de Gobierno Local y Teniente de Alcalde –en su interpretación, sólo los Concejales adscritos a un grupo político pueden serlo, lo que no aclara el fallo, como lo reconoce expresamente–, se estaría incidiendo en el núcleo esencial de sus funciones representativas.

Tras recordar su consolidada doctrina sobre el citado precepto constitucional, que establece *a)* la conexión directa entre el derecho de participación política de los cargos públicos representativos (artículo 23.2 CE) y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE), *b)* la condición individual de aquél <sup>1</sup> *c)* su

---

<sup>1</sup> Es un derecho que se otorga a los ciudadanos en cuanto tales y, por consiguiente, a las personas individuales; no es un derecho que pueda reconocerse genéricamente a las personas jurídicas o entes como los partidos políticos.

dimensión pasiva <sup>2</sup> y d) su configuración legal <sup>3</sup>, el TC destaca asimismo el fin legítimo de las restricciones impuestas a los Concejales no adscritos (STC 169/2009, de 9 de julio, FJ 7), situadas como se ha dicho en la represión del transfuguismo. A ello se suma otra doctrina, también sólida, conforme a la cual no cualquier acto que afecte al estatus jurídico del representante político lesiona automáticamente el derecho fundamental invocado, poseyendo sólo relevancia constitucional a estos efectos los derechos atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa. Por estas razones, el TC concluye que el precepto cuestionado no incide sobre la actividad de control del gobierno local, la participación en las deliberaciones del Pleno de la Corporación, la votación en los asuntos sometidos a este órgano, y el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores, que son las atribuciones que conforman dicho contenido esencial. Como dice expresamente,

“la pertenencia a la Junta de Gobierno y la designación como Teniente de Alcalde no están incluidos en el núcleo básico del mandato representativo y constituyen aspectos de la organización y estructura consistorial dentro de las potestades, no ilimitadas, del Alcalde (...) Tales nombramientos dependen de la voluntad de un tercero, el Alcalde de la Corporación; voluntad que ha de ser ejercida en los términos y condiciones determinados al respecto por la LBRL (...) Hemos de concluir que el nombramiento para cargos relacionados con el gobierno y la administración del municipio no se integra en el núcleo esencial de las funciones representativas del concejal. Se trata de ámbitos ajenos al ejercicio de la función representativa atribuida al mismo, lo que determina que el artículo 23 CE no se vea aquí vulnerado”

A este fallo se formuló un voto particular por el Magistrado Ortega Álvarez, precisamente en el sentido de intentar concretar si la interpretación del precepto hecha por el órgano judicial que sirve de partida a la cuestión de inconstitucionalidad es correcta o no. Y a su juicio, no lo es, sin que existan razones literales o sistemáticas que permitan mantenerla. El sentido del artículo, visto en su conjunto, es claro, ya que impide predicar de los Concejales no adscritos el derecho-deber de integrarse en un grupo político que pesa

---

<sup>2</sup> Derecho a permanecer, en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes, en los cargos o funciones públicas a los que se accedió, no pudiendo ser removido de los mismos si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos.

<sup>3</sup> Corresponde a las leyes fijar y ordenar los derechos y atribuciones que corresponden a los representantes políticos, que quedan integrados en el estatus del cargo, pudiendo sus titulares reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados.

sobre los restantes miembros de la Corporación, con la consiguiente pérdida de facultades o beneficios que ello conlleva. Precisamente, por la falta de encuadramiento o abandono del grupo constituido por la formación electoral por la que fueron elegidos. Y es en relación directa con esa imposibilidad con la que se fija la limitación cuestionada, otorgándose relevancia jurídica a conductas que entran en contradicción con la, en principio, previsible adscripción al grupo político que constituyan los representantes de la formación política con la que se concurrió a las elecciones. Es claro que el precepto modifica la posición “normal” del Concejal. Pero esto no afecta al núcleo de las funciones representativas inherentes a su cargo. Lo que se impide es una consecuencia de la pertenencia a un grupo político, imposibilitando que los concejales no adscritos puedan percibir o beneficiarse de los recursos económicos y materiales puestos a disposición de mismos y ejerzan o intervengan en las actividades que, conforme a la propia legislación de régimen local, se canalizan a través de dichos grupos.

## **2. Tribunal Supremo y Audiencia Nacional (TS y AN).-**

Por lo que se refiere a la jurisprudencia del TS, esta ocasión sólo hay que dar cuenta de una Sentencia: la *STS de 7 de noviembre de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 146/2010*. En ella se anula un acuerdo de la Junta Electoral Central que acordó, de conformidad con un Auto de Juzgado Central de Instrucción nº 5 de Madrid, no expedir credencial de Concejal a favor del recurrente por estar incluido en la lista de un partido (ANV) que tenía suspendidas las actividades en el momento en que solicitó dicha credencial. El recurrente iba a sustituir a un Concejal electo fallecido y a tal efecto, en cumplimiento de lo establecido en el art. 182 LOREG, el Pleno remitió certificado del acuerdo de sustitución del cargo a la Junta Electoral Central, que aplicó lo dispuesto en el Auto citado para denegar dicha credencial. El Auto establecía que la suspensión de actividades de ANV por incumplimiento de la Ley de Partidos no afectaría a los cargos

electos que ya detentaran el puesto, pero que cualquier alteración posterior no podría llevarse a cabo al no poder formular aquella formación sin actividad decisiones sobre la lista de electos (en este caso, proponer al candidato sustituto).

El recurrente considera que esta decisión lesiona su derecho al sufragio pasivo reconocido en el art. 23.2 CE. Y el TS, para responder a esta consideración, parte de la configuración legal del derecho constitucional que, en su vertiente de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, incluye la prohibición de cualquier impedimento a dicho acceso que no haya sido legalmente previsto de modo expreso. Por eso, entiende que la regulación legal del mecanismo de sustitución de Concejales no puede terminar siendo, en última instancia, competencia de un órgano jurisdiccional del orden penal. Tampoco comparte las conclusiones del Auto del Juzgado Central de Instrucción ni de la Junta Electoral Central, pues según el tenor literal del art. 182 LOREG<sup>4</sup>, no se precisa decisión previa del partido político al que corresponde la lista de electos para sustituir al Concejales sino que, una vez producido el fallecimiento, incapacidad o renuncia, su escaño se ha de atribuir al siguiente en dicha lista. Sólo en los casos en que no existan posibles candidatos o suplentes a nombrar se requiere decisión y designación del nuevo sustituto por el partido cuyo Concejales hubiera de reemplazarse, así como comunicación a la Junta Electoral, lo que, evidentemente, no sucede en este caso. Ello le lleva a concluir que la motivación ofrecida por el acuerdo recurrido altera el marco normativo aplicable a la sustitución de Concejales, denegando indebidamente la expedición de la credencial y, desde esta perspectiva, vulnera el derecho fundamental consagrado en el art. 23.2 CE.

---

<sup>4</sup> “1. En el caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un concejal, el escaño se atribuirá al candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación.

2. En el caso de que, de acuerdo con el procedimiento anterior, no quedasen posibles candidatos o suplentes a nombrar, las vacantes serán cubiertas por cualquier ciudadano mayor de edad que no esté incurso en causa de inelegibilidad. Estos suplentes serán designados por el partido, coalición, federación o agrupación de electores cuyos concejales hubiesen de ser sustituidos y se comunicará a la Junta Electoral correspondiente, a efectos de la expedición de la oportuna credencial. En este caso, no podrán ser designadas aquellas personas que habiendo sido candidatos o suplentes en aquella lista, hubieran renunciado al cargo anteriormente”.

### **3. Tribunales Superiores de Justicia (TSJ).-**

#### **J) Aragón.-**

Por lo que respecta al TSJ de Aragón, cabe destacar en esta oportunidad la *Sentencia de 10 de octubre de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 231/2009*, que resuelve el recurso presentado frente al Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pinseque por el que se aprueba el reglamento de régimen interno de notificaciones de la Corporación. La recurrente fundamenta su pretensión anulatoria en dos motivos principales. Por un lado, el carácter de reglamento orgánico del texto y la inobservancia del procedimiento de elaboración de los mismos previsto en el art. 140 LALA, al haberse aprobado tras la deliberación del Pleno la única propuesta presentada por uno de los Grupos municipales. Por otro, el incumplimiento, por exceso, de los requisitos legales para las convocatorias de Pleno establecidos en el art. 116 de la misma norma. Ambos motivos son rechazados por el Ayuntamiento demandado.

La Sala recuerda que son reglamentos orgánicos los referidos a la potestad de autoorganización de las entidades locales, que fijan la organización del Ayuntamiento en función de las necesidades propias de cada uno de ellos, de sus medios materiales, personales y técnicos, concretando qué órganos son necesarios y complementarios, cuál es la periodicidad de las sesiones, las funciones del Alcalde, del Pleno, de las Comisiones, y todos aquellos aspectos que son de interés para su funcionamiento. Por lo tanto, es doble el contenido propio de estos reglamentos: aspectos referidos a la organización del ente local en sentido estricto (estructura organizativa) y determinación de aspectos referentes al funcionamiento del ente. En la medida en que el texto cuestionado sólo acordó el medio a utilizar para las comunicaciones a los portavoces (SMS y correo electrónico) y la antelación con la que han de efectuarse y entregar la documentación, no es posible considerarlo reglamento orgánico, en los términos que acaban de referirse.

Sin embargo, sí es dable encontrar el aludido exceso de regulación en las previsiones

sobre la convocatoria del Pleno, que sobrepasan las establecidas en el art. 116, apartados 1 y 2. Al plantear una comunicación previa a los portavoces al menos cinco días hábiles antes de la formalización de la propia convocatoria, se hace perder sentido a la existencia de las convocatorias extraordinarias urgentes. De la misma manera, el propio contenido de las convocatorias y la puesta a disposición de los Concejales de los expedientes objeto de discusión también se vería afectado por el envío de toda la documentación por correo electrónico, vulnerándose lo dispuesto en el precepto referido. Principalmente por esta segunda razón, se estima el recurso y se anula el Acuerdo recurrido.

#### Q) Castilla y León.-

En Castilla y León se ha dictado la *STSJ de 4 de noviembre de 2011, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 185/2011*, que estima el recurso de apelación presentado frente al Auto de un Juzgado por el que se inadmitió el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra varios acuerdos adoptados por un Pleno municipal. La razón de la inadmisión radicaba para el juez en la extemporaneidad del recurso, puesto que consideró que el plazo para interponer el mismo comenzaba en la fecha en que se expulsó al recurrente de la Sesión Plenaria. La Sala del TSJ recuerda que el objeto procesal no es esa expulsión sino los acuerdos adoptados en la Sesión. Sin negar que la causa del recurso sea aquélla, su objeto son los acuerdos, que el recurrente no pudo votar por haber sido expulsado del Pleno. Por esta misma razón, no puede afirmarse su conocimiento de los mismos, que quedó supeditada a su notificación con la remisión del borrador del acta. Es pues de esta fecha de la que ha de referirse la de interposición del recurso, y no de la de celebración del Pleno. Por este motivo, se revoca el Auto de instancia.

#### **4. Juzgados.-**

#### M) Navarra.-

Finalmente, una breve mención a la *Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pamplona de 29 de octubre de 2011, recurso núm. 667/2911*, que manifiesta que, a tenor de lo dispuesto en el art. 46.6 LOREG, no está prohibido participar como candidato a elecciones locales para distintos Municipios. Lo que está prohibido es que una misma persona se integre, para un mismo Municipio, en dos o más candidaturas presentadas por distintas entidades políticas. Ni siquiera se prohíbe la candidatura simultánea a dos cargos que no sean incompatibles, como el de Alcalde Pedáneo y el de Concejal del Municipio al que la entidad local pertenece (resolución de la Junta Electoral Central de 18 de enero de 2007).