

SEMINARIO DE DERECHO LOCAL

INFORME EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN LOCAL

Autor: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 17-5-2012

SUMARIO:

I. NOVEDADES NORMATIVAS.-

1. ESTADO.

- Resolución de la Secretaría General Técnica-Secretariado de Gobierno de 9 de abril de 2012, por la que se publica la Resolución de la Presidencia del INE y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales de 23 de febrero, de instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión y revisión del padrón municipal (BOE núm. 90, de 14 de abril, corrección de errores BOE núm. 107, de 4 de mayo).

2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

C) Galicia.-

- Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo (DOG núm. 77, de 23 de abril).

D) Andalucía.-

- Recurso de inconstitucionalidad núm. 1345/2012 interpuesto frente a la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, por la que se modificaba, entre otras, la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía (BOE núm. 93, de 18 de abril).

J) Aragón.-

- Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOA núm. 54, de 19 de marzo).

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.-

1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (TC)

- STC 14/2012, de 6 de febrero (BOE núm. 47, de 24 de febrero).
- STC 30/2012, de 1 de marzo (BOE núm. 75, de 28 de marzo).

2. TRIBUNAL SUPREMO (TS).

- STS de 20 de febrero de 2012, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 3999/2010.
- STS de 13 de marzo de 2012, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 4330/2009.

3. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA (TSJ).

D) Andalucía.-

- STSJ de 20 de febrero de 2012, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 207/2009.

III) OTROS DOCUMENTOS RELEVANTES.-

1. ESTADO.-

- Instrucción 1/2012, de 15 de marzo, de la Junta Electoral Central, de modificación de la Instrucción 12/2007, de 25 de octubre, sobre interpretación del apartado 2 del artículo 96 de la LOREG, relativo a las alteraciones en las papeletas de votación invalidantes del voto emitido por el elector (BOE núm. 67, de 19 de marzo).

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 12 de febrero y el 9 de mayo de 2012.

I) NOVEDADES NORMATIVAS.-

1. Estado.-

A pesar de su carácter no normativo, resulta interesante hacerse eco de la *Resolución de la Secretaría General Técnica-Secretariado de Gobierno de 9 de abril de 2012, por la que se publica la Resolución de la Presidencia del INE y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales de 23 de febrero, de instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión y revisión del padrón municipal (BOE núm. 90, de 14 de abril, corrección de errores BOE núm. 107, de 4 de mayo)*. A través de esta Resolución se modifican los Anexos II y III de una Resolución previa de 1 de abril de 1997, en la que se fijaban con carácter general estas instrucciones dirigidas a los Ayuntamientos, competentes para la formación, actualización, revisión y custodia del padrón municipal *ex* artículos 17.1 LBRL y 60 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. Las modificaciones consisten básicamente en incorporar a los diseños de registro de los ficheros de comunicación de nacimientos y defunciones las nuevas variables introducidas en los boletines estadísticos de partos y defunciones recogidos por el INE, a partir de los que se comunican a los Ayuntamientos los nacimientos y defunciones inscritos en los Registros civiles.

2. Comunidades Autónomas.-

C) Galicia.-

Hay que dar cuenta en esta oportunidad de la *Ley del Parlamento de Galicia 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo (DOG núm. 77, de 23 de abril)*. Área que, como reconoce la Ley en su Exposición de Motivos, parte del sustrato físico y jurídico que supone la actual Mancomunidad Intermunicipal de Vigo, constituyendo una respuesta a la dinámica metropolitana expresada por los Ayuntamientos allí integrados que van a formar parte de la nueva Área. En efecto, la fórmula supramunicipal existente desde 1991 se ha considerado como un primer paso hacia el modelo que consagra esta Ley, en atención al papel central de la ciudad de Vigo en su entorno y a la vinculación estratégica que tienen con ella el resto de Ayuntamientos concernidos. Así las cosas, se pretende una nueva organización de la estructura administrativa supralocal que evite duplicidades y mejore la coordinación entre las Administraciones existentes, con el fin principal de proceder a una gestión conjunta de servicios que mejore su calidad sin incrementar los gastos.

El Estatuto de Autonomía de Galicia reconoce a la Comunidad Autónoma la competencia en materia de régimen local (art. 27), habiendo aprobado, en ejercicio de la misma, normativa autonómica al respecto. En concreto, la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia reconoce la posibilidad de crear mediante Ley del Parlamento autonómico, Áreas metropolitanas integradas por Municipios allí donde existan grandes aglomeraciones urbanas, y cuando entre sus núcleos de población haya vinculaciones económicas y sociales que hagan precisas la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras para garantizar su prestación integral y adecuada, con eficacia de las inversiones públicas.

La Ley se estructura en cinco Capítulos. El primero de ellos se rubrica “Disposiciones

generales y ámbito territorial”, reconociéndose en él la plena capacidad jurídica y la autonomía de la entidad para el cumplimiento de sus fines: consecución de la cohesión socioeconómica y desarrollo del territorio metropolitano, compuesto por Vigo y 14 Municipios de su entorno, si bien susceptible de posteriores incorporaciones.

En el Capítulo II se establece la organización y el funcionamiento del Área Metropolitana de Vigo. Su estructura organizativa viene compuesta con carácter básico por la Asamblea Metropolitana, el Presidente, dos Vicepresidentes, la Junta de Gobierno, el Comité de Cooperación y la Comisión Especial de Cuentas:

- LA ASAMBLEA METROPOLITANA es el órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno metropolitano, y está integrada por los representantes asignados, en número proporcional a su población, por cada Ayuntamiento según el procedimiento referido en el artículo 6 de la Ley. Los Alcaldes, en todo caso, son miembros natos. Sus atribuciones, si atendemos a lo dispuesto en el artículo 8, son las propias de un órgano colegiado de gobierno y administración: nombrar y cesar al Presidente, controlar y fiscalizar a los demás órganos, aprobar y modificar el Reglamento orgánico, el Plan cuatrienal de actividades, obras y servicios, las ordenanzas y reglamentos metropolitanos, la memoria anual, las tarifas por los servicios metropolitanos, el presupuesto, las aportaciones económicas de cada Municipio, contratar obras, servicios y suministros, adquirir bienes y derechos, etc. Las decisiones las adoptará en Pleno, reunido en sesión ordinaria como mínimo una vez al trimestre. Dentro del Consejo, se conformarán grupos metropolitanos, de conformidad con lo establecido la disposición de régimen local al efecto.
- EL PRESIDENTE, por su parte, tiene la máxima representación política del Área Metropolitana. Deberá elegirse por la Asamblea entre sus miembros que tienen la condición de Alcaldes, de acuerdo con el procedimiento y las mayorías previstos en el artículo 10.1 de la Ley. Sus funciones son esencialmente de representación y dirección, con algunas facultades de decisión (ejercer las acciones judiciales y administrativas en materias de la competencia de la Asamblea en caso de

urgencia, dando posterior cuenta a ésta para su ratificación, adoptar las medidas necesarias en caso de extraordinaria y urgente necesidad, concertar operaciones de crédito con los límites establecidos en la legislación básica estatal, etc.). La Junta de Gobierno nombrará de entre sus miembros dos Vicepresidentes, a propuesta de los grupos metropolitanos, y su orden vendrá determinado por la mayor representatividad de éstos en la Asamblea. Las Vicepresidencias no podrá recaer en el mismo grupo que ostente la Presidencia.

- LA JUNTA DE GOBIERNO es el órgano colegiado de gobierno en el Área Metropolitana, y se integra por los Alcaldes de los Ayuntamientos que la conforman. Su funcionamiento se rige en general por lo dispuesto en la normativa de régimen local para la Junta de Gobierno local.
- EL COMITÉ DE COOPERACIÓN está compuesto por tres miembros (uno designado por la Xunta, otro por la Diputación Provincial de Pontevedra y otro por el Área Metropolitana), y ejerce funciones de coordinación, colaboración y cooperación entre Administraciones.
- LA COMISIÓN ESPECIAL DE CUENTAS, de naturaleza sustancialmente idéntica a la de los Municipios, tiene como función examinar y estudiar las cuentas de Área Metropolitana de Vigo, sin perjuicio de las que corresponden en la misma materia al Tribunal de Cuentas y al Consejo Autonómico de Cuentas.

Esta estructura básica podrá complementarse con órganos adicionales por acuerdo de la Asamblea Metropolitana adoptado por mayoría absoluta, o mediante el Reglamento orgánico de que se dote la entidad. En concreto, está sugerida la creación de una DIRECCIÓN GENERAL como órgano directivo de administración. El mandato de los miembros de los órganos de gobierno tendrá la duración establecida en la LOREG para las Corporaciones municipales. Aquellos cargos de los órganos de gobierno con dedicación exclusiva en su Ayuntamiento de origen no podrán percibir indemnizaciones por la asistencia a las sesiones de los mismos.

Por su parte, el Capítulo III se refiere a las potestades y competencias del Área,

sistematizadas en torno a nueve secciones de actividad: promoción económica; empleo y servicios sociales; turismo y promoción cultural; movilidad y transporte público de viajeros; medio ambiente, aguas y gestión de residuos; prevención y extinción de incendios; protección civil y salvamento; ordenación territorial y cooperación urbanística; y coordinación de las tecnologías de la información. Ésta última es una competencia novedosa, que se sitúa en línea con las recomendaciones hechas por el Comité Económico y Social Europeo en relación con el papel de las Áreas en general, y en relación a la sociedad del conocimiento en particular. De esta manera, esta Área incorpora la metodología de trabajo en red y pone en marcha la administración electrónica en los Ayuntamientos integrados. En todo caso, se percibe claramente el carácter netamente servicial de la misma –como, por otra parte, es propio de este tipo de entidades supramunicipales–, y su acompañamiento por el elenco de potestades (normativa, tributaria, tarifaria, financiera, de autoorganización, sancionadora, de revisión de oficio, etc.) y prerrogativas (presunción de legalidad, inembargabilidad y exención tributaria en los términos establecidos en las leyes, etc.) requeridas para el correcto ejercicio de sus competencias.

El Capítulo IV alude a la hacienda del Área metropolitana y establece un listado de los posibles recursos: los procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado, los cánones por utilización de bienes públicos, sus tributos propios (tasas y contribuciones especiales), el producto de las operaciones de crédito, las transferencias y subvenciones, etc. Destaca entre ellos las aportaciones de los Municipios que la integran que, cuando menos, deberán cubrir el sistema general de financiación de la misma. Se diferencia así la financiación de la estructura general de la financiación de los servicios que pudiera prestar.

Finalmente, el Capítulo V regula el régimen general del personal al servicio del Área, que se adapta a las previsiones del EBEP. Se señala así su posible composición por funcionarios de carrera, personal interino, laboral y eventual, refiriéndose asimismo al personal directivo, señalado en su caso en el Director General antes mencionado. Las funciones públicas necesarias de Secretaría, Intervención y Tesorería corresponden obviamente a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, estándose a lo que disponga la normativa que resulte de aplicación a los mismos, en

particular en lo referido a la clasificación y provisión de los puestos a ellos reservados.

Una última mención merecen sus Disposiciones Adicionales, en particular la Segunda (que plantea la disolución de las entidades asociativas supramunicipales con ámbito territorial y competencial concurrente con el Área metropolitana: se está pensando claramente en la Mancomunidad actualmente existente), Cuarta, Quinta y Sexta (que establecen el sistema concreto de traspaso al Área de servicios y funciones ejercidos hasta ahora por la Comunidad Autónoma o por las entidades locales territoriales).

D) Andalucía.-

En el anterior informe sobre Organización local presentado en este Seminario, se dio cuenta de la aprobación por el Parlamento andaluz de la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, por la que se modificaba, entre otras, la Ley Electoral de Andalucía, en el sentido de añadir a los supuestos generales de incompatibilidad previstos en el artículo 155.2 de la LOREG, otros adicionales. Uno de ellos era la imposibilidad de compatibilizar el mandato representativo como Parlamentario andaluz con la condición de Alcalde, Presidente de Diputación Provincial o Presidente de Mancomunidad de Municipios. Pues bien: frente a esta previsión, que venía a conformar el nuevo artículo 6.2.c de la Ley electoral andaluza, se ha presentado por el Presidente del Gobierno el *recurso de inconstitucionalidad núm. 1345/2012*, del que nos da cuenta el *BOE núm. 93, de 18 de abril*. La razón –conocida a través de notas de prensa– estribaría en la desproporción y en la arbitrariedad de una incompatibilidad que no existe en la legislación básica estatal de régimen electoral, sin que en ningún caso se justifique el distinto trato que se da a Alcaldes, Presidentes de Diputación Provincial y de Mancomunidades en relación con los restantes altos cargos de las distintas Administraciones públicas. Ello, a juicio del recurrente, implicaría una limitación del derecho de sufragio pasivo reconocido en el artículo 23.2 CE.

Ha de añadirse a esta información la existencia previa de un dictamen del Consejo de Estado que ha servido de apoyo a la presentación del recurso. El órgano consultivo ha apreciado fundamentos jurídicos suficientes para dicha interposición, considerando

textualmente que la incompatibilidad “constituye una vulneración de los derechos constitucionales de sufragio pasivo y de acceso a cargos públicos de que son titulares las personas afectadas y una discriminación con relación a los titulares de altos cargos, menoscabo y discriminación que carecen de justificación razonable y que resultan no proporcionados, lo cual hace que incurran en inconstitucionalidad”. Advertir igualmente que, al invocarse por el recurrente el artículo 161.2 CE, se ha producido la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado desde la fecha de interposición del recurso (7 de marzo), por lo que los Parlamentarios elegidos en los últimos comicios andaluces podrán, en su caso, compatibilizar ambos cargos hasta su resolución.

J) Aragón.-

En relación con la Comunidad Autónoma de Aragón, interesa hacer una brevísima mención a la *Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOA núm. 54, de 19 de marzo)*, cuya Disposición Adicional Tercera prevé el impulso por el Gobierno de Aragón de la constitución de las Comisiones Mixtas de Transferencias para que las Comarcas puedan asumir la gestión del Plan Provincial de Obras y Servicios de las Diputaciones Provinciales en su ámbito territorial y en la cuantía económica correspondiente, siempre y cuando exista acuerdo del Pleno de la Diputación Provincial y Comarca correspondiente.

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.-

1. Tribunal Constitucional (TC).-

En esta ocasión, hay que hacerse eco de dos pronunciamientos del TC relacionados con la organización local, si bien la doctrina contenida en ellos es reiteración de la expuesta en Sentencias previas de las que se ha dado cuenta en este Seminario.

Es el caso de la *STC 14/2012, de 6 de febrero (BOE núm. 47, de 24 de febrero)*. Esta Sentencia supone la última manifestación de una relación muy extensa de pronunciamientos que 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 municipal correspondiente, quedando como Concejales no adscritos) frente a las convocatorias a diversas Comisiones informativas del Ayuntamiento, con derecho a intervenir con voz pero sin voto. A juicio de los recurrentes, esta limitación vulneraba sus derechos de participación política reconocidos en el artículo 23 CE, al restringir facultades propias de los Concejales. La doctrina y fundamentación jurídica de este amplio elenco jurisprudencial se encuentra recogida en la inicial *STC 20/2011, de 14 de marzo*, que conviene en la citada vulneración al privárseles del ejercicio del derecho al voto en dichas Comisiones. Al preparar éstas el trabajo del Pleno (órgano encargado de adoptar las decisiones correspondientes) y recoger en sus informes las propuestas mayoritarias, con reflejo 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, y negarles dicho derecho implica dificultar la defensa de sus posiciones políticas en su posterior participación en las deliberaciones y votación de los asuntos en el Pleno. Los Concejales no adscritos detentan el elenco de derechos y facultades propias de su cargo, incluido el de participar con voz y voto en las Comisiones informativas –aunque sea 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 otorga el amparo solicitado.

Por su parte, tampoco introduce nueva doctrina la *STC 30/2012, de 1 de marzo (BOE núm. 75, de 28 de marzo)*, pues reproduce la contenida en la *STC 9/2012, de 18 de enero*, comentada en el anterior informe. De acuerdo con ese pronunciamiento, que resolvía una

cuestión de inconstitucionalidad presentada frente al párrafo tercero del artículo 73.3 LBRL –precepto que limita 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–, no cabe reconocer vulneración del artículo 23 CE, habida cuenta el fin legítimo de las restricciones impuestas a los Concejales no adscritos: la represión del transfuguismo. A ello se suma la conocidísima doctrina constitucional conforme a la cual cualquier acto que afecte al estatus jurídico del representante político no 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.

2. Tribunal Supremo (TS).-

La *STS de 20 de febrero de 2012, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 3999/2010*, desestima el recurso presentado frente a un acuerdo de la Junta General de un consorcio local, por entender que no se infringieron las reglas de funcionamiento de los órganos colegiados a la hora de adoptarlo, en particular lo dispuesto en el artículo 81.1 del ROF. Este precepto fija el contenido del expediente abierto a raíz de la convocatoria de una sesión ordinaria o extraordinaria, y todos los documentos y especificaciones allí previstos se respetaron en este supuesto.

Por su parte, la *Sentencia* del mismo Tribunal y Sala de *13 de marzo de 2012, recurso núm. 4330/2009*, recuerda en primer lugar que la convocatoria de un Pleno extraordinario

es un acto de trámite no cualificado *ex* artículo 107.1 de la Ley 30/1992. Por ello, no es susceptible de impugnación autónoma, debiendo alegarse la oposición al mismo en el procedimiento, para su consideración en la resolución que lo finalice y, después, hacerse valer en la impugnación de esta última. Por otro lado, señala que el presupuesto de una entidad local no es un acto administrativo, sino una disposición de carácter general, contra la que no cabe recurso en vía administrativa (artículo 107.3 de la Ley 30/1992).

3. Tribunales Superiores de Justicia (TSJ).-

D) Andalucía.-

La *STSJ Andalucía de 20 de febrero de 2012, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 207/2009*, al resolver un recurso contencioso-administrativo especial para la protección de los derechos fundamentales, reflexiona sobre el alcance del artículo 23.1 CE. En concreto, acerca de la posible afectación del mismo por el debate y votación de una moción de censura una vez que el Alcalde censurado procediera a la renuncia del cargo y se hubiese elegido otro nuevo como consecuencia de la misma. La Sala no entiende existente dicha afectación, recordando nuevamente que el derecho fundamental de acceso a las funciones y cargos públicos –que garantiza no solo el acceso igualitario sino el mantenimiento en ellos sin perturbaciones ilegítimas– es un derecho de configuración legal, correspondiendo a la Ley ordenar los derechos y facultades que corresponden a los mismos y pasando, en virtud de esta creación legal, a quedar integrados en el status propio de cada cargo. Pues bien: partiendo de esta circunstancia, considera el Tribunal que difícilmente podrá entenderse conculcado este derecho a causa de un acuerdo en el que se refleja el debate y votación de una moción de censura, defendiendo los recurrentes –el Alcalde censurado y dos miembros de su grupo–, en realidad, que tal lesión se produce a causa de la imposibilidad de obtener el apoyo de quienes presentaron la moción de censura en futuras ocasiones: al haber presentado éstos ya una a lo largo del mandato, no pueden ejercitar de nuevo este derecho.

Este contenido excede del elenco esencial del derecho fundamental a la participación reconocido por aquel precepto constitucional, fundamentándose la pretendida vulneración en una mera expectativa política constituida en los apoyos de otros concejales. Por esa razón, se desestima el recurso.

III) OTROS DOCUMENTOS.-

1- Estado.-

Por vincularse estrechamente a una jurisprudencia en relación con las elecciones locales de la que se ha dado cuenta a menudo en este Seminario, resulta interesante reflejar ahora la *Instrucción 1/2012, de 15 de marzo, de la Junta Electoral Central, de modificación de la Instrucción 12/2007, de 25 de octubre, sobre interpretación del apartado 2 del artículo 96 de la LOREG, relativo a las alteraciones en las papeletas de votación invalidantes del voto emitido por el elector (BOE núm. 67, de 19 de marzo)*. Efectivamente, en línea con la interpretación no rigorista preconizada por el TC y por las propias Juntas Electorales, las alteraciones irregulares en las papeletas de votación determinarán la anulación del voto si impiden conocer la voluntad efectiva del elector. Dicho de otra forma: la aplicación del artículo 96.2 LOREG –que plantea la nulidad de las papeletas modificadas o marcadas, sin más matices– viene condicionada por interpretación más favorable al reconocimiento del derecho de sufragio y conocimiento de la verdad material manifestada en las urnas por los electores. Por esa razón, y recogiendo la última jurisprudencia al efecto, derivada de la STC 123/2011, de 14 de julio –expuesta en este foro–, la Junta Electoral Central fija como Instrucción la consideración como nula de cualquier papeleta que presente cualquier tipo de alteración no accidental (modificación, añadido, tachadura de un candidato, denominación, sigla o símbolo de la candidatura, alteración de su orden,

inclusión de expresiones o lemas, roturas, rasgaduras), salvo que ésta sea una señal, cruz o aspa al lado de alguno de los candidatos. Estas marcas no tienen la trascendencia suficiente para considerar que con las mismas se haya alterado la configuración de la papeleta o se hay manifestado reproche alguno a los candidatos o a la formación política a que pertenezcan. En este caso debe prevalecer la voluntad del votante y el principio de conservación de los actos electorales.