

SEMINARIO DE DERECHO LOCAL

INFORME EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN LOCAL

Autor: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 16-05-2013

SUMARIO:

I) NOVEDADES NORMATIVAS.-

2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

M) Navarra.-

- Ley Foral 11/2013, de 12 de marzo, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración local de Navarra, para establecer la delegación de voto de los Concejales en los Ayuntamientos (BON núm. 53, de 18 de marzo).

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.-

1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (TC)

- STC de 25 de abril de 2013 (pendiente de publicación en BOE).

- STC 10/2013, de 28 de enero (BOE núm. 49, de 26 de febrero).

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 13 de mayo de 2013. 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 NORMATIVAS.-

2. Comunidades Autónomas.-

M) Navarra.-

Se cita en esta oportunidad la *Ley Foral 11/2013, de 12 de marzo, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración local de Navarra, para establecer la delegación de voto de los Concejales en los Ayuntamientos (BON núm. 53, de 18 de marzo)*. Como su propio nombre indica, la norma pretende incorporar un nuevo apartado 4 en el precepto de la Ley de Administración local navarra que regula las votaciones en el Pleno municipal –el artículo 86–, a fin de contemplar los supuestos de delegación de voto por razón de maternidad y hospitalización o enfermedad grave. De acuerdo con esta

novedad, los Plenos de los Ayuntamientos navarros podrá aprobar la inclusión en su Reglamento Orgánico de los supuestos de delegación de voto de los Concejales conforme a las siguientes reglas y límites:

- La Concejala que por razón de maternidad no pueda asistir a las sesiones podrá delegar su voto en otro Concejal durante las seis semanas siguientes al parto. La baja por paternidad, la lactancia o el embarazo no son causas para el ejercicio del voto delegado, salvo el supuesto de embarazo de riesgo debidamente certificado por el médico responsable.
- El Concejal que debido a su hospitalización o a enfermedad grave debidamente acreditadas no pueda asistir a las sesiones, podrá delegar su voto en otro Concejal.
- La acreditación de la baja médica se efectuará mediante la presentación del correspondiente certificado médico firmado y con indicación del número de colegiado, en el que constará la gravedad de la enfermedad que se padece.
- El voto delegado solo será posible en las sesiones plenarias, nunca en Comisiones o sesiones de trabajo o en otras circunstancias que requieran votación.
- Ningún Concejal podrá ostentar más de un voto delegado.
- El número de votos delegados no podrá superar, bajo ninguna circunstancia, la mitad del total de Concejales miembros de la Corporación.
- El periodo de delegación de voto no podrá ser, en ningún caso, superior a un año.

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.-

1. Tribunal Constitucional (TC).-

En este informe hay que hacerse eco de dos Sentencias del TC referentes a la organización local. La más significativa es la *STC de 25 de abril de 2013 (pendiente de publicación en BOE)*, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en 2004 por el Parlamento de Cataluña contra la Disposición Final Primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (que declara básicos diversos preceptos de la LBRL) y contra los apartados 2 y 5 del artículo 126 LBRL, también en la redacción que les otorgó la misma Ley 57/2003 (LMMGL en adelante). En el primer caso, el legislativo recurrente considera vulneradas las competencias de la Generalidad en materia de régimen local, así como la autonomía local constitucionalmente garantizada. En el segundo entiende quebrantado el artículo 140 CE, mientras que en el tercero estima afectados los artículos 1.1, 9.3 y 23.1 CE. Veamos qué ha considerado el Tribunal en cada supuesto.

Por lo que se refiere a la pretendida inconstitucionalidad de aquella Disposición Final Primera, el TC aclara en primer lugar cómo su carácter no autónomo (carece de contenido sustantivo más allá de dotar de la condición de básicos a determinados preceptos) obliga a analizar cada uno de los artículos a los que se refiere con el fin de comprobar su alineación con la CE. De esta manera, la eventual inconstitucionalidad de alguno de ellos deberá ir acompañada de la misma declaración en relación con la Disposición Final, sólo en lo que respecta a ellos. En definitiva, aunque el objeto directo del recurso es dicha Disposición, el análisis de constitucionalidad viene referido en realidad a un número significativo de preceptos que, por ser declarados legislación básica por la misma, han de ser confrontados con la norma suprema de nuestro ordenamiento. También aclara el TC que, en aplicación de la doctrina del *ius superveniens* (que obliga a formular el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial conforme a las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictarse la sentencia –STC 1/2011, de 14 de febrero–), debe tenerse en cuenta en el análisis a realizar la reforma del Estatuto de

Autonomía de Cataluña llevada a cabo mediante LO 6/2006, de 19 de junio, en la medida en que afecte a las competencias autonómicas que el recurrente considerada vulneradas. Y, en este sentido, recuerda lo dispuesto en la STC 31/2010, que se pronunció sobre esta reforma, conforme a la cual las competencias pretendidamente “exclusivas” que otorga a la Comunidad en materia de régimen local deben enmarcarse en todo caso en la competencia básica del Estado sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas, derivada del artículo 149.1.18 CE.

De todos los preceptos que son considerados básicos por la Disposición Final Primera LMMGL el TC declara inconstitucionales dos, ambos referidos a Municipios de gran población. Por un lado, el artículo 130.1.B LBRL, que relaciona cuáles son los órganos directivos en dichos Municipios, pudiendo distinguirse entre ellos los que tienen encomendada una función directiva de ejecución de programas (coordinadores generales de cada área o concejalía, directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías), quienes ejercen una función material concreta (titular de la asesoría jurídica), a los que se encomienda la gestión centralizada de funciones públicas (titular del órgano de gestión tributaria, que asume las funciones que la legislación tributaria atribuye al Municipio), y quienes tienen atribuidas funciones públicas preceptivas cuya responsabilidad está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal, formando por ello parte del sistema de empleo público (Secretario general del Pleno, Interventor general municipal, titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al Concejal-secretario de la misma). Como señala el Tribunal, se trata de comprobar si esta relación a modo de enumeración cerrada responde a la finalidad de establecer criterios generales de regulación de la organización municipal conforme a objetivos de interés público que es propia de la legislación básica, llegando a la conclusión de que no. Si bien comparte el argumento de fondo expresado por la Abogacía del Estado –la consideración de estos cargos como directivos, al exigirles requisitos específicos e implicar la aplicación de la legislación de incompatibilidades, se alinea con los objetivos de servir con objetividad al interés público y a la imparcialidad en el ejercicio de las funciones públicas, incidiendo en la igualdad de trato de los administrados, finalidad propia de la legislación básica–, difiere en su extensión, entendiéndose que hubiese sido suficiente al efecto con definir las características o

funciones que deben reunir los órganos para ser considerados directivos, exigir determinados requisitos de formación y experiencia en la función pública para ser titular de los mismos, y prever la aplicación de un determinado régimen de incompatibilidades. No es necesario establecer un elenco tasado y pormenorizado de órganos directivos que, además, elimina la competencia autonómica de desarrollo legislativo en materia de régimen local. Sólo permitiendo que el elenco de órganos directivos relacionado sea completado por las Leyes autonómicas puede entenderse ese precepto conforme con la CE. En caso contrario, procedería declarar su inconstitucionalidad.

También es declarado inconstitucional el inciso primero del párrafo segundo del artículo 126.2 LBRL, conforme al cual “El Alcalde podrá nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostenten la condición de Concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde”. En este sentido, el TC acoge el argumento expresado por el Parlamento recurrente, y considera la previsión contraria al artículo 140 CE, que encomienda el gobierno y la administración municipal a los Alcaldes y los Concejales. Es cierto que en los Municipios de gran población, por su especial régimen, el Pleno se ha visto privado de buena parte de sus competencias administrativas en favor de la Junta de Gobierno (órgano fundamentalmente ejecutivo de perfil profesionalizado, y donde precisamente se prevé la presencia de no electos), quedando configurado como el gran órgano representativo de debate de las estrategias y grandes políticas municipales (y por supuesto, de ejercicio de la potestad reglamentaria y de control de la actuación del Alcalde y de su equipo de gobierno). Pero eso no implica que pueda desatenderse el auténtico fundamento de la autonomía local, que no es otro que el principio representativo, especialmente reforzado en el caso de los Municipios. Quiere decirse con ello que en el caso de éstos, y a diferencia de lo dispuesto para las Provincias y las Islas, la CE atribuye al Alcalde y a los Concejales, *y sólo a ellos*, tanto el gobierno como la administración municipal; esto es: la alta dirección de la política municipal en lo que supone de adopción de decisiones con criterios esencialmente políticos y la suprema dirección de la administración municipal. Alcalde y Concejales que son elegidos democráticamente como manifestación del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos (artículo 23 CE), y que podrán ejercitar sus funciones individualmente o mediante su integración en órganos colegiados a diseñar por el legislador básico que, en

todo caso, deberá respetar el plus de legitimidad democrática descrito. Con la posibilidad contemplada en el precepto recurrido –la integración en la Junta de Gobierno de los Municipios de gran población de miembros no electos– el legislador básico no habría respetado ese fundamento esencial de la autonomía local, lo que determina la declaración de inconstitucionalidad del mismo por ser contrario al artículo 140 CE. Esta declaración, en todo caso, no tiene carácter retroactivo, sin que deban revisarse las situaciones consolidadas.

A este fallo mayoritario se ha formulado un voto particular por dos parte de Magistrados, disconformes con el mismo. Para ambos, considerar que sólo los Alcaldes y los Concejales pueden asumir toda la función de gobierno y administración municipal supone despojar al legislador de régimen local de toda capacidad de desarrollo al respecto. Y asimismo, implica desconocer la realidad municipal, sobre todo en el caso de los grandes Municipios, en que la cercanía entre Ayuntamiento y vecinos queda difuminada. Esta realidad se caracteriza, a juicio de los Magistrados discrepantes, no sólo por la presencia de funcionarios locales que coadyuvan al ejercicio de aquella función, sino también por la existencia de órganos ejecutivos que, responsables en todo caso ante el Pleno, se compadecen bien con la presencia de expertos que, aunque no electos, pueden desempeñar responsabilidades de mayor alcance técnico y permitir a los Concejales una dedicación más intensa al contacto político con los ciudadanos.

El resto de preceptos que la Disposición Final Primera LMMGL considera básicos supera el examen de constitucionalidad al que les somete el TC, de modo que, sucintamente:

- Es conforme a la CE la atribución a los Municipios que constituyen una Mancomunidad de la facultad de determinar, a través de sus Estatutos, las potestades que corresponden a la misma, así como el establecimiento por la propia LBRL de una regla supletoria (en defecto de los mismos) que les reconoce las propias de los Municipios en la medida en que sean precisas para el cumplimiento de sus fines (artículos 4.3. párrafo segundo y 4.2. último inciso LBRL). Ambas reglas dependen, en última instancia, de la voluntad de

los Ayuntamientos mancomunados, por lo que, garantizada la facultad de elección de los Municipios, debe descartarse la alegada vulneración del contenido esencial de la autonomía municipal.

- Tampoco es inconstitucional el artículo 13.3 LBRL, que otorga al Estado la competencia para establecer medidas de fomento de fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos locales. Esta competencia no vulnera la exclusiva autonómica para alterar los términos municipales, puesto que la actividad de fomento no debe ligarse necesariamente a la competencia ejecutiva autonómica. Antes al contrario, la regulación del elemento territorial y su relación con el resto de elementos que componen la estructura municipal forma parte de la competencia estatal para fijar los criterios básicos que permitan configurar un modelo municipal común. Y para el TC, esto es lo que ha hecho el legislador estatal en este caso: ratificando un modelo municipal que deja amplio margen de decisión a las Comunidades Autónomas para establecer el elemento territorial de los Municipios, fijar un criterio básico –la mejora de la capacidad de gestión de los asuntos públicos– al que deberán atender éstas en el ejercicio de sus competencias sobre el territorio municipal.
- La atribución a las Diputaciones provinciales de la competencia para prestar servicios de carácter supramunicipal (artículo 36.1.c LBRL) no vulnera la autonomía de los entes locales afectados, que en nada ven modificadas sus competencias. Al revés: supone un reforzamiento necesario de la autonomía provincial, reconociendo a las Provincias su derecho a intervenir en los asuntos que afecten a su círculo de intereses.
- Las especialidades de la gestión directa de los servicios locales mediante organismos autónomos locales y entidades públicas empresariales locales (artículo 85 Bis.1 y 2 LBRL) tampoco afectan en ningún caso a la garantía institucional de la autonomía local, permaneciendo intacta la capacidad de las entidades locales para elegir la forma de gestión de los servicios de su

competencia. De la misma manera, no vulneran las competencias autonómicas de desarrollo normativo, pues forma parte de la competencia estatal la organización de las entidades instrumentales locales en aquellos aspectos que sean necesarios para establecer un modelo común que garantice el mismo tratamiento a todos los interesados.

- En cuanto a las regulaciones de determinados órganos de los Municipios de gran población, que comparten el reproche de inconstitucionalidad hecho por el Parlamento recurrente a causa de unas presuntas privación a las Comunidades Autónomas de su margen para el desarrollo legislativo de la estructura orgánica municipal y vulneración de la potestad autoorganizativa local ínsita en su autonomía constitucionalmente garantizada:
 - El TC parte de recordar la razón de ser del nuevo régimen de esos Municipios establecido por la LMMGL, destacando el interés en potenciar los mecanismos de participación ciudadana y de protección de los derechos de los vecinos frente a la Administración, así como de intensificar el acercamiento de la Administración al ciudadano creando divisiones territoriales internas. Lógicamente, estas intenciones tienen su necesario impacto sobre el diseño clásico del modelo organizativo municipal, conllevando la creación de nuevos órganos y modulando las estructuras y facultades habituales de la organización clásica. En este punto, corresponde al legislador estatal básico establecer los elementos comunes o uniformes en función de los intereses generales, sin que quepa agotar el espacio normativo propio del legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento interno de dichos órganos. Y tras ese recordatorio:
 - No considera que ni la existencia preceptiva de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones y del Consejo Social ni la extensión de su regulación (composición, funcionamiento, funciones, relaciones

con el Pleno) excedan la competencia básica propia del legislador estatal: ambos órganos se justifican suficientemente en la necesidad de reforzar, más allá de los existentes, los instrumentos de protección de los administrados en Municipios con necesidades específicas, y esto entra –así como su composición, estructura y competencias, STC 32/1981– dentro de la competencia del Estado para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Tampoco cercenan la posibilidad de desarrollo legislativo autonómico ni la potestad autoorganizativa municipal –a desarrollar mediante Reglamento orgánico–, que siguen existiendo con amplitud suficiente. Se confirma la constitucionalidad de los artículos 20.1.d, 132 y 131 LBRL.

- Tampoco lo hace la obligación de crear divisiones territoriales dotadas de órganos de gestión desconcentrada (distritos, artículo 128 LBRL): la consideración por el legislador estatal de que en los Municipios de elevada población o especial complejidad la participación de los vecinos en la gestión municipal requiere su existencia, entra dentro de su competencia sobre lo básico. Más teniendo en cuenta que la garantía institucional de la autonomía local no comprende una potestad de autoorganización ilimitada, y que los márgenes dejados a los Municipios (a través del Pleno) para fijar el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios que deberán gestionarse por los distritos, para su propia creación, y para la determinación y regulación de sus órganos, la garantizan con suficiencia.
- El nombramiento y separación del titular de la Asesoría Jurídica por la Junta de Gobierno Local (artículo 129 LBRL) tampoco es considerado inconstitucional: en la medida en que esta atribución sirve para perfilar el modelo común organizativo que se considera imprescindible para garantizar una gestión adecuada de los intereses locales en Municipios de especial complejidad, no se entiende presente un exceso en las bases estatales.

- La existencia de un órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local, con las funciones que relaciona el artículo 126.4 LBRL, no vulnera igualmente ni la competencia de desarrollo normativo autonómico ni la potestad de autoorganización de los Municipios. Se exponen los mismos argumentos presentados en los supuestos anteriores.
- Del tenor del artículo 123.1.c LBRL no se deriva la exigencia de un Reglamento orgánico para regular los órganos que allí se enumeran, ni la prohibición de regulación conjunta de todos ellos en el mismo Reglamento, como pretendían los recurrentes. Lo que se desprende, únicamente, es la reserva a este tipo normativo de la regulación de dichos órganos.
- También se reserva al Reglamento orgánico la definición de los niveles esenciales de la organización municipal (artículo 123.1.c LBRL), que forma parte de la competencia estatal básica pues afecta al proceso mismo de formación de la voluntad del Pleno. Además, la definición de cuáles son estos niveles organizativos sirve a un objetivo de interés general y no elimina la competencia normativa de las Comunidades Autónomas, pues la atribución al Alcalde de la facultad de crear órganos organizativos complementarios (que ese mismo artículo reconoce), debe realizarse en el marco de lo establecido por la legislación autonómica de desarrollo.
- La atribución al Reglamento orgánico de la regulación del ejercicio de los derechos económicos y políticos de los Concejales no adscritos (artículo 73.3 LBRL) es una manifestación de la potestad normativa inherente a la autonomía municipal. Dado que en su ejercicio, el Pleno debe respetar lo establecido en la legislación estatal y en la autonómica de desarrollo, no cabe considerar inconstitucional esta previsión.

El segundo pronunciamiento constitucional que hay que mencionar es la *STC 10/2013, de 28 de enero (BOE núm. 49, de 26 de febrero)*, que niega el amparo solicitado

por los Concejales del Ayuntamiento de Pasajes integrantes del grupo político ANV. A juicio de estos Concejales, el Auto por el que se acordaba la disolución de su grupo municipal lesionaba su derecho constitucional al acceso y ejercicio de cargos públicos (artículo 23 CE); valoración con la que no está de acuerdo la Sala. En este sentido, recuerda que dicho derecho –de cuyo núcleo forma parte el derecho a constituir grupos políticos, a permanecer en los cargos públicos representativos y a ejercerlos sin perturbaciones ilegítimas– no es absoluto sino de configuración legal, por lo que encuentra su límite en las prescripciones normativas que regulen su ejercicio. Entre ellas, la LO 6/2002, de Partidos Políticos, que ordena a la Sala sentenciadora que asegure, en trámite de ejecución de sentencia, el respeto y ejecución de todos los efectos previstos por las Leyes para los supuestos de disolución de un partido, como es el caso. Y por supuesto, en lo dispuesto en el artículo 73.3 LBRL, que reconoce la posibilidad de que los Concejales no formen parte de un grupo político –en este caso por disolución del mismo–, sin que esto lesione aquel derecho constitucional. El TC ha recordado en múltiples ocasiones que entre las funciones inherentes al núcleo de la función representativa se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno municipal, en las deliberaciones del Pleno y en la votación de los asuntos sometidos al mismo, y de ellas no se ven privadas por su falta de incorporación a un grupo político y su permanencia como miembros no adscritos. La pérdida de algunas prerrogativas asociadas a los grupos y no al mandato representativo (beneficios económicos, portavocía, etc.), esgrimidas por los solicitantes de amparo, no pueden considerarse lesivas de los derechos que consagra el artículo 23 CE.