

SEMINARIO DE DERECHO LOCAL

INFORME EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN LOCAL

Autor: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 6-11-2014

SUMARIO:

I) NOVEDADES NORMATIVAS.

2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-

A) País Vasco.-

- Ley 1/2014, de 26 de junio, reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos (BOPV núm. 145, de 1 de agosto).

P) Madrid.-

- Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (DOCM núm. 178, de 29 de julio).

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.

1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (TC).-

- STC 155/2014, de 25 de septiembre de 2014 (BOE núm. 261, de 28 de octubre).

- STC 114/2014, de 7 de julio de 2014 (BOE núm. 189, de 5 de agosto).

2. TRIBUNAL SUPREMO (TS).-

- STS de 26 de septiembre de 2014, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 3928/2012.

3. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA (TSJ).-

A) País Vasco.-

- STSJ de 16 de mayo de 2014, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 427/2012.

- STSJ de 9 de junio de 2014, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 641/2013.

4. JUZGADOS (JCA).-

A) País Vasco.-

- SJCA núm. 2 de Donostia-San Sebastián de 1 de septiembre de 2014, recurso núm. 80/2013.

B) Cataluña.-

- SJCA núm. 9 de Barcelona de 9 de julio de 2014, recurso núm. 16/2013.

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 13 de mayo y el 3 de noviembre de 2014. Se han analizado los Boletines Oficiales publicados durante esas fechas y la jurisprudencia que ha accedido, también entre las mismas, a las bases de datos al uso. Obviamente, la fecha de dictado de las Sentencias puede ser previa a aquel día inicial.

I) NOVEDADES NORMATIVAS.-

2. Comunidades Autónomas.

A) País Vasco.-

En la Comunidad Autónoma del País Vasco se ha aprobado la *Ley 1/2014, de 26 de junio, reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos (BOPV núm. 145, de 1 de agosto)*. Si bien sus destinatarios principales son los cargos al servicio del sector público autonómico, algunas de sus regulaciones que también resultan de aplicación a los miembros de las entidades locales. Es el caso de los principios de actuación y conducta establecidos en los artículos 5 a 8 de la Ley; excepción hecha del apartado 6 del artículo 6 –tratamiento oficial de los cargos–, que no se aplica a éstos por determinación expresa de la Disposición Adicional Segunda de la norma. De acuerdo con los preceptos indicados, también los miembros de las entidades locales deberán actuar con integridad

(adhesión sistemática y permanente a los principios de honestidad, imparcialidad, objetividad y respeto al marco jurídico y a las personas), transparencia, buena fe, plena dedicación al servicio público, responsabilidad, imparcialidad, ecuanimidad, objetividad, reserva, contribución al prestigio, dignidad e imagen de la institución que representan, eficacia y eficiencia, calidad y sostenibilidad del servicio público encomendado, creatividad e innovación, coordinación, respeto de la dignidad de las personas, promoción de la igualdad de género y evitación de toda discriminación, promoción de la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas y en los procesos de toma de decisiones, garantía del ejercicio de los derechos lingüísticos de los ciudadanos, e impulso de la protección del patrimonio cultural y del medio ambiente. Todos estos principios serán recogidos y desarrollados en un código de ética y buen gobierno al que se dotará de un sistema de adhesión, así como de un sistema de seguimiento y evaluación.

Por su parte, el artículo 16.2 de la Ley admite la compatibilidad entre la condición de cargo público incluido en el ámbito de aplicación de la misma (artículo 2: Lehendakari y resto de miembros del Gobierno vasco, altos cargos de la Administración autonómica, personal directivo del sector público autonómico, Ararteko, miembros del Tribunal de Cuentas vasco, etc.) y la de miembro electo de las entidades locales, incluida la de Alcalde si se trata de localidades de menos de cincuenta mil habitantes. Como es lógico, solo en el caso de que estos electos tengan dedicación exclusiva o dedicación fija a tiempo parcial en la entidad local no resultará posible dicha compatibilidad.

P) Madrid.-

La *Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (DOCM núm. 178, de 29 de julio)*, modifica el apartado 3 del artículo 33 de la *Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid*, determinando que las Comisiones informativas municipales estarán integradas por los miembros de la Corporación designados por los distintos grupos políticos de forma proporcional a su representatividad en el Pleno y, además —ésta es la novedad—, por los

Concejales no adscritos, sin que estos últimos tengan más representación de la que les hubiera correspondido de permanecer en el grupo de procedencia.

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.-

1. Tribunal Constitucional.-

Las novedades jurisprudenciales sobre organización local deben iniciarse dando cuenta de la reciente *STC 155/2014, de 25 de septiembre de 2014 (BOE núm. 261, de 28 de octubre)*, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno frente a la redacción que la Ley del Parlamento de Andalucía 9/2011, de 5 diciembre, dio al artículo 6.2.c de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de esta Comunidad Autónoma. En esta nueva redacción se modificaba en sentido ampliatorio el régimen de incompatibilidades de los cargos públicos, introduciéndose la prohibición de compatibilizar la condición de miembro del Parlamento andaluz y la de Alcalde, Presidente de Diputación Provincial y Presidente de Mancomunidades de Municipios. Las causas de inconstitucionalidad alegadas por los recurrentes estribarían en la vulneración de los artículos 14 y 23.2 CE (introducción de una diferencia de trato no justificada entre los altos cargos que se declaran incompatibles y otros que no lo son, lo que afectaría al ejercicio del derecho de sufragio pasivo), así como del 9.3 de la misma norma (al resultar arbitraria dicha diferenciación).

El TC no se muestra conforme con estos reproches de inconstitucionalidad, y comienza recordando dos cuestiones fundamentales. Por un lado, que en el ámbito de las Comunidades Autónomas, y por determinación del correspondiente Estatuto de Autonomía, corresponde al legislador electoral autonómico determinar el régimen de incompatibilidades, sin perjuicio de que en el ámbito estatal –no así en el autonómico–, la propia CE haya previsto inicialmente una serie de presupuestos de incompatibilidad que pueden ser posteriormente ampliados mediante Ley (arts. 67.1 y 70.1 CE). Por otro, que debe distinguirse entre causas de incompatibilidad y de inelegibilidad que, por mucho que

puedan coincidir en algunos casos, operan en momentos diferentes, no impidiendo las primeras la concurrencia al proceso electoral como candidato pero sí, una vez elegido, el desempeño simultáneo de ambos mandatos: el propio del Parlamento de Andalucía y los cargos en el ámbito local. Y es en este marco –procedencia autonómica de la fijación del régimen de incompatibilidades y distinción inelegibilidad/incompatibilidad– en el que el TC procede a razonar sobre lo alegado.

Así, rechaza que el precepto impugnado prive del derecho de sufragio pasivo a los cargos incluidos en el mismo, toda vez que este derecho está vinculado a la inelegibilidad y no a la incompatibilidad. Esta última no tiene su reflejo en el proceso electoral, sino en la adquisición y conservación plena de la condición parlamentaria una vez que el candidato ha resultado electo y, de hecho, el artículo 23.2 CE tiene un alcance que excede la mera regulación del derecho de sufragio pasivo. También rehúsa considerar lesionado el principio de igualdad, dado que no queda demostrado un trato diferenciado ante situaciones jurídicas iguales: los cargos que el recurrente cita como términos de contraste (miembros del Ejecutivo autonómico, miembros de las Corporaciones locales distintos de su Presidente) no son comparables con los que el precepto controvertido declara incompatibles, resultando materialmente inadecuados al efecto. La compatibilidad entre el mandato parlamentario y la condición de miembro del Gobierno es habitual en los sistemas con forma de gobierno parlamentaria que se definen por las relaciones de confianza entre Legislativo y Ejecutivo. Y en el ámbito local, resulta obvio que los Presidentes de los entes locales declarados incompatibles tienen una posición institucional y funcional distinta de la del resto de miembros, no comparable ni en responsabilidad ni en dedicación.

Por último, el TC desestima las quejas relativas a la arbitrariedad. En ningún caso ha demostrado el recurrente la irracionalidad o discriminación normativa que supondría el nuevo régimen de incompatibilidades establecido por el precepto recurrido. Menos si se considera que el mismo trae causa de una serie de acuerdos y resoluciones parlamentarias previas que proponían modificar las compatibilidades para garantizar una mayor transparencia y dedicación en el desempeño de la función parlamentaria. Por supuesto que, como aclara en el FJ 6º de la Sentencia, cabría encontrar razones para sostener una decisión normativa contraria –compatibilidad de cargos–, y de hecho la declaración expresa de

incompatibilidad entre los cargos recogidos en la Ley andaluza no es habitual en las normas electorales autonómicas. Pero no es función del intérprete constitucional pronunciarse sobre la mayor o menor corrección de un determinado sistema de incompatibilidades suplantando la discrecionalidad de los legisladores autonómicos. Su papel se limita, como en este caso, a apreciar la corrección constitucional de la norma analizada, que a la luz de lo expuesto no infringe ningún precepto de la CE.

Además de la descrita, también debe destacarse otra Sentencia del TC asimismo referida a la organización local. Se trata de la *STC 114/2014, de 7 de julio (BOE núm. 189, de 5 de agosto)*, que resuelve el recurso de amparo presentado frente a la decisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Navarra de anular la permanencia de los recurrentes como vocales en la Junta de un Concejo a resultas de su renuncia a desempeñar el cargo de Presidente del mismo. El argumento que interesa exponer aquí es el que se refiere a la pretendida vulneración de los derechos de participación política del artículo 23 CE, acaecida para dichos recurrentes como consecuencia de anular su renuncia a ocupar el cargo de Presidente con la desposesión de la condición de Vocales de la Junta del Concejo, en una aplicación estricta de las reglas de sustitución de candidatos prevista en la Ley Foral 12/1991, de 16 de marzo, reguladora del proceso electoral de los Concejos de Navarra¹. Y el TC, se avanza ya, se manifiesta de acuerdo con esta apreciación.

Efectivamente, el artículo 15.3 de la citada Ley establece en sus apartados e) y f) que en caso de renuncia del Presidente, la vacante será atribuida al Vocal que le haya seguido en votos, mientras que la adquisición por éste de la condición de Presidente implica atribuir la vacante al siguiente candidato que más votos haya obtenido. Para la Sentencia recurrida en amparo, esta renuncia y la consecuente regla de sustitución tiene carácter abdicativo y no meramente traslativo, dado que la nueva condición del Vocal que pasa a ser Presidente

¹ Conviene recordar en este punto que los Concejos en Navarra, atendiendo a lo establecido en la Ley de Administración Local de esta Comunidad, son entidades locales enclavadas en el término de un Municipio, con población y ámbito territorial inferiores al de éste. El gobierno y administración de los mismos se realizará por un Presidente y un Concejo abierto (en el caso de que la población del Concejo sea inferior a 50 habitantes) o, lo que es más habitual, una Junta de cuatro miembros elegidos por sistema mayoritario por y entre los residentes en el mismo que estén incluidos en el censo electoral vigente como titulares de los derechos de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales conforme a la legislación electoral. Cada elector podrá dar su voto a un máximo de cuatro candidatos, siendo proclamado Presidente el que obtenga mayor número de votos y vocales los cuatro que, tras él, obtengan más votos.

supone el llamamiento para su propia sustitución al candidato siguiente. Sin embargo, no lo considera así el TC, que entiende esta interpretación resulta contraria al artículo 23.2 CE, al no garantizar la permanencia en el mandato representativo de los candidatos que los electores han designado mayoritariamente. Solo en aquellos casos en que la vacante en la Junta del Concejo se haya generado por renuncia del Presidente a este cargo y a su condición de Vocal cabría aceptarla, lo que no ha sucedido en este supuesto. Aquí la vacante en la Junta no ha llegado a generarse puesto que la renuncia solo se ha hecho de la condición de Presidente, manifestándose de modo expreso por los recurrentes su deseo de permanecer como Vocales en la Junta. Ésta es la única interpretación que, para el TC, asegura el mantenimiento de la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral y sus representantes y permite salvaguardar la naturaleza representativa de las Juntas concejiles de Navarra.

2- Tribunal Supremo (TS).-

Por lo que respecta a la jurisprudencia del TS, se menciona en esta ocasión la *STS de 26 de septiembre de 2014, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 3928/2012*, que se pronuncia sobre la legitimación de los cargos electos locales para recurrir los acuerdos de la Corporación que hubiesen votado en contra (artículo 63.1.b LBRL). Como recuerda el Tribunal, esta legitimación se circunscribe precisamente a los miembros de la Corporación en su actividad como tales en el seno de la Administración local. Es ahí donde actúan como representantes de sus conciudadanos y ejercen el mandato representativo encomendado por éstos. Y por ende, es sobre los acuerdos aprobados en esta sede de la voluntad popular cuando tiene sentido la posibilidad de ejercer el control de su correcto funcionamiento y la defensa del interés público. Cuando los electos locales acuden a otras entidades – Mancomunidades en el supuesto analizado–, no por votación directa de los electores sino por designación política, quiebra el vínculo directo con el mandato representativo de los ciudadanos; condición necesaria para reconocer la legitimación para recurrir acuerdos locales, que en ningún caso se basa en un interés abstracto en la legalidad sino en la representación popular que detentan. Aceptar lo contrario implicaría reconocer una suerte de acción pública a todos los que, con independencia de su cargo representativo, esgriman

su condición de políticos.

3. Tribunales Superiores de Justicia (TSJ).-

A) País Vasco.-

También sobre la legitimación para impugnar, en este caso normas locales (una Norma Foral presupuestaria aprobada por las Juntas Generales de Álava, que son quienes tienen atribuidas las competencias históricas al efecto), se pronuncia la *STSJ del País Vasco de 16 de mayo de 2014, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 427/2012*, que viene a rechazarla en relación con los Concejales que integran un Grupo municipal. Recuerda la Sala que, ex artículos 21.1.k y 22.2 j LBRL, la legitimación para recurrir actuaciones de otras Administraciones públicas que lesionen el interés municipal corresponde al Alcalde o al Pleno según quién detente la competencia en la materia, pero en ningún caso a los Concejales o Grupos municipales. Los Concejales, como es sabido, disponen de la legitimación para impugnar actos de la Corporación sobre los que hubiesen votado en contra, por lo que, en todo caso, podrían haber recurrido el acuerdo plenario por el que el Municipio decidió no oponerse a la Norma Foral discutida; cosa que no hicieron. Lo que desde luego no pueden es arrogarse la voluntad municipal –expresada precisa y mayoritariamente en sentido contrario– y trasladar al ámbito jurisdiccional debates que son propios de la sede administrativa. Tampoco detentan un interés legítimo como personas físicas (lo que les habilitaría al efecto en aplicación del artículo 19.1.a LJCA) más allá de la defensa de la legalidad, insuficiente para lo pretendido. La suma de estos razonamientos lleva a inadmitir el recurso contencioso-administrativo presentado, por falta de legitimación de los recurrentes.

Por su parte la *Sentencia del mismo Tribunal y Sala de 9 de junio de 2014, recurso núm. 641/2013*, considera que la autonomía local no ampara la exhibición en la fachada de la Casa Consistorial de pancartas con consignas políticas a favor de los presos, ni aunque así se haya decidido por Acuerdo municipal. La citada autonomía garantiza la participación de la comunidad local en los asuntos que le atañen para la gestión de sus propios intereses y

en el marco de las atribuciones que determinen la LBRL y las Leyes sectoriales, pero no para actuar sobre materias ajenas a la entidad local de que se trate. Y aún menos cuando estas materias implican la utilización de los bienes municipales para fines específicos de una determinada ideología, convirtiendo al Ayuntamiento en un instrumento al servicio de aquélla en lugar de servir objetivamente a los intereses generales. La objetividad, obviamente, en este caso brilla por su ausencia.

4. Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (JCA).-

A) País Vasco.-

En sentido muy similar al que acaba de exponerse se manifiesta la *SJCA núm. 2 de Donostia-San Sebastián de 1 de septiembre de 2014, recurso núm. 80/2013*. De nuevo se considera que una pancarta con eslóganes políticos vulnera el principio de neutralidad y objetividad que debe regir la actividad de las Administraciones públicas (artículos 103.1 CE y 6.1 LBRL), y que no queda amparada por la libertad de expresión de los miembros de la Corporación local. El Ayuntamiento, al utilizar su fachada, permite que se identifique la reivindicación que contiene la pancarta con su posición institucional, siendo que en ningún caso puede actuar como portavoz o cauce de expresión de las reivindicaciones de colectivos singularizados con una determinada ideología, pues en este contexto se produce menoscabo del interés general.

B) Cataluña.-

Se formula asimismo una breve mención a la *SJCA núm. 9 de Barcelona de 9 de julio de 2014, recurso núm. 16/2013*. En ella, la Magistrada recuerda el régimen de sesiones de las Corporaciones municipales y, más concretamente, los requisitos normativamente exigidos para la celebración de las sesiones extraordinarias. Y deduce de la lectura conjunta y articulada de los artículos 46 LBRL, 48 TRRL, y 77, 78.2 y 80.1 ROF, entre otros extremos, la innecesariedad de motivar su convocatoria cuando no tengan carácter urgente,

pues el tenor literal del artículo 80.1 ROF –“... la convocatoria de las sesiones extraordinarias habrá de ser motivada”– debe interpretarse en relación con el resto de preceptos, de los que se infiere sin duda la restricción descrita.