

# SEMINARIO DE DERECHO LOCAL

## INFORME EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN LOCAL

Autor: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 5-2-2015

### SUMARIO:

#### I) NOVEDADES NORMATIVAS.

##### 2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-

##### B) Cataluña.-

- Ley 18/2014, de 23 de diciembre, de modificación de la Carta Municipal de Barcelona (DOGC núm. 6779, de 30 de diciembre).

##### J) Aragón.-

- Orden de 3 de noviembre de 2014, del Consejero de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón, por la que se regula el procedimiento de remisión telemática de las disposiciones y actos administrativos que deban publicarse en el BOA (BOA núm. 225, de 17 de diciembre).

#### II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.

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

- STC de 18 de diciembre de 2014 (pendiente de publicación en BOE).

##### 2. TRIBUNAL SUPREMO (TS).-

- STS de 11 de diciembre de 2014, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 3699/2013.

##### 3. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA (TSJ).-

##### B) Cataluña.-

- STSJ de 7 de noviembre de 2014, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 297/2014.

# 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 2014 y el 2 de febrero de 2015. 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.**

#### **B) Cataluña.-**

Durante este tiempo, en Cataluña se ha aprobado la *Ley 18/2014, de 23 de diciembre, de modificación de la Carta Municipal de Barcelona (DOGC núm. 6779, de 30 de diciembre)*. Ésta no es la primera modificación que sufre dicha Carta, dada su relativa antigüedad, ya que fue aprobada mediante Ley 22/1998, de 30 de diciembre. En esta ocasión, han sido fundamentalmente dos las cuestiones relacionadas con aspectos organizativos que han sido objeto de reforma: la introducción de la técnica del voto ponderado para adoptar decisiones en Comisión, y la creación de la institución de la Sindicatura de Greuges de Barcelona.

Efectivamente. Sobre la primera cuestión, procede hacer mención a la nueva redacción que la Ley comentada ha dado al artículo 17.2 de la Carta, relativo a la organización y funcionamiento del Consejo Municipal. Y así, tras recordar (apartado 1) que este órgano puede funcionar en Plenario y en Comisiones, se establece que, para este último supuesto, y siempre que la composición de las mismas no sea proporcionada a la representación municipal de los distintos Grupos, se aplicará el voto ponderado para la adopción de decisiones. Porque, aunque el número Concejales que puede designar cada grupo para integrar dichas Comisiones debe ser proporcional a la composición del Plenario, no siempre va a poder garantizarse esta proporcionalidad (sin que la Ley ejemplifique a causa de qué), siendo en estos casos en los que operará tal voto ponderado, que requerirá que todos los miembros de un mismo grupo político voten en idéntico sentido. De no suceder así y existir discrepancia entre los mismos, no cabrá aplicar este sistema, y se deberá utilizar necesariamente el sistema de votación ordinaria.

En esta misma cuestión insiste el nuevo tenor de la letra a) del artículo 19 de la Carta que, recordando la competencia del Consejo Municipal para regular mediante el Reglamento Orgánico su funcionamiento, impone el deber de garantizar en esa norma “la proporcionalidad en la composición de las Comisiones y la resolución de las votaciones mediante voto ponderado en los supuestos en los que no sea posible dicha proporcionalidad”, añadiendo que “para la adopción de acuerdos de carácter resolutorio, se entiende que no existe empate si la igualdad de votos, siendo idéntico el sentido en que hayan votado todos los miembros de la Comisión de un mismo grupo municipal, puede dirimirse ponderando el número de votos de que dispone cada grupo en el Plenario del Consejo Municipal”.

La otra decisión relevante de la Ley que se comenta es, como se ha dicho, la creación de la “Sindicatura de Greuges de Barcelona” (nuevo Título IX, artículo 143). Se trata de una institución municipal análoga a los Defensores del Pueblo estatales y autonómicos y, por lo tanto, encargado de la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos de Barcelona (y de quienes no siendo residentes, allí se encuentren), a cuyo fin podrá supervisar las actividades de la Administración municipal. En fin: lo propio de este tipo de figuras.

El titular de la Sindicatura será elegido por el Plenario del Consejo Municipal, a propuesta del Alcalde, mediante acuerdo adoptado por mayoría de 2/3 de los miembros presentes que representen, al menos, la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. Lógicamente, es a este órgano que le nombra a quien debe rendir anualmente informe sobre su actuación, gozando de autonomía para el ejercicio de sus funciones, que deberá ejercer con independencia, objetividad e imparcialidad y sin poder recibir instrucciones de ningún órgano, autoridad o cargo municipal. De momento la Ley no señala más cuestiones en relación con la figura (requisitos de desempeño, duración del mandato, prerrogativas, incompatibilidades, régimen de organización y funcionamiento, cese, etc.), conteniendo una remisión reglamentaria al efecto. Sin embargo, sí contiene una referencia más a la cuestión en la nueva Disposición Transitoria Tercera que también se incorpora a la Carta Municipal de Barcelona, que lleva a pensar en una intención futura de proceder a una elección directa del Síndic de Greuges por parte de los ciudadanos. Dispone así la misma que “en el supuesto de que la legislación electoral regule la elección directa de la persona titular de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, la propuesta que el Alcalde o Alcaldesa debe formular al Plenario del Consejo Municipal en virtud del artículo 143.4 debe recaer necesariamente en la persona que haya sido elegida según los resultados del correspondiente escrutinio”.

#### J) Aragón.-

Solo con carácter informativo, se deja constancia de la publicación de la *Orden de 3 de noviembre de 2014, del Consejero de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón, por la que se regula el procedimiento de remisión telemática de las disposiciones y actos administrativos que deban publicarse en el BOA (BOA núm. 225, de 17 de diciembre)*. Los documentos que las entidades locales aragonesas deban publicar en el Diario Oficial autonómico habrán de seguir el procedimiento dispuesto en la misma.

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

### **1. Tribunal Constitucional.-**

Sin duda, la novedad jurisprudencial más relevante de este informe viene dada por la *STC de 18 de diciembre de 2014* (pendiente de publicación en el BOE en la fecha en que se redactan estas líneas), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de la Nación frente a determinados preceptos de la Ley aragonesa 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los concejos abiertos. Quienes vienen asistiendo desde hace tiempo a las sesiones de este Seminario y quienes consultan el Anuario Aragonés del Gobierno Local que se publica anualmente bajo los auspicios de la Fundación Ramón Sáinz de Varanda y de esta casa –a través de la Institución Fernando el Católico–, recordarán que en ambos se dio en su momento amplia cuenta de esta importante novedad normativa y de sus previsiones más relevantes. Sobre todo, de su decisión más llamativa: reducir el ámbito de aplicación del régimen de concejo abierto a los Municipios y entidades locales menores de Aragón con población inferior a cuarenta habitantes o tradición en su utilización anterior a 1985, así como a aquellos otros cuyas circunstancias particulares lo hagan aconsejable y así se acredite y resuelva. Ya entonces se advirtió del difícil encaje que presentaba esta decisión con lo que también en ese momento disponía el artículo 29 LBRL, que difería fundamentalmente con la previsión autonómica en fijar en cien el límite máximo de habitantes requerido para funcionar en concejo abierto.

Así lo entendió, desde luego, el Ejecutivo central, que no tardó en presentar recurso de inconstitucionalidad contra cuatro artículos de la Ley aragonesa (3.a, 8, 16.2 y 17) y, correlativamente, contra las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda y Transitoria Única del mismo texto. Obviamente, tanto el Legislativo como el Ejecutivo autonómico se opusieron al mismo, sobre la base de un argumento principal coincidente: que el nuevo Estatuto de Autonomía aprobado mediante LO 5/2007, de 20 de abril, amparaba la legitimidad jurídica de la norma recurrida, al encomendar su artículo 82.2 –incluido en el texto estatutario para responder a las particularidades de la geografía humana de este territorio– a una Ley de la Comunidad Autónoma la regulación de los requisitos de aplicación del régimen de concejo abierto. Este remisión estaría además respaldada por las competencias exclusivas en materia de régimen local y organización territorial propia

atribuidas a Aragón por el artículo 71.5 y 6 de la misma norma. Asimismo, negaban el carácter materialmente básico del artículo 29 LBRL, por considerar que excedía el límite que debe tener la normativa así considerada, puesto que no deja a las Comunidades Autónomas margen de desarrollo que atienda a sus peculiaridades. A ello suman que, en su entendimiento, cuando el artículo 140 CE remite a la Ley la regulación de las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto, no está refiriéndose necesariamente a la Ley básica estatal de régimen local, cuyo papel como legislador de lo básico debería limitarse a regular lo imprescindible: la garantía de respeto a la autonomía local y la continuidad del sistema de concejo abierto como modo de actuación tradicional. Así las cosas, la legislación autonómica puede asumir este papel, de la misma manera que, como ha reconocido la jurisprudencia del TC (SSTC 27/1987, de 27 de febrero, 214/1989, de 21 de diciembre, 109/1998, de 21 de mayo y 206/2001, de 22 de octubre), un Estatuto de Autonomía goza de virtualidad suficiente para, llegado el caso, y por integrar el bloque de la constitucionalidad, establecer en atención a las situaciones particulares de su ámbito de aplicación excepciones y modelos territoriales diferentes de los previstos por el legislador básico, al que desplazaría.

Para ofrecer mayor claridad al razonamiento que sobre todo esto formula el TC, merece la pena transcribir los preceptos recurridos y presentar brevemente los motivos esgrimidos por el Abogado del Estado para sustentar dicho recurso, así como las alegaciones formuladas por las Cortes y el Gobierno de Aragón rechazando la estimación del mismo.

#### Artículo 3.a:

“Funcionan en Aragón en régimen de Concejo abierto:

a) Los municipios de menos de 40 habitantes y aquellos que tradicionalmente hayan venido funcionando con este singular régimen de gobierno y administración. A estos efectos se entenderá que existe tradición cuando el municipio se viniera rigiendo por este régimen con antelación a 1985”.

Para el recurrente, la inconstitucionalidad de este precepto radicaría en su desatención al límite poblacional establecido en el artículo 29.1.a LBRL, formal y materialmente básico. Las Cortes y el Gobierno de Aragón rechazan el carácter materialmente básico de este precepto y, en consecuencia, aquel reproche.

## Artículo 8:

“El Alcalde podrá nombrar y cesar libremente Tenientes de Alcalde, hasta un máximo de cuatro, entre los miembros de la Asamblea, a quienes corresponderá sustituirlo por el orden de su nombramiento en los casos de vacante, ausencia o enfermedad. Asimismo, podrán ejercer aquellas atribuciones delegables que el Alcalde les delegue expresamente”.

En este caso, el Gobierno estatal considera que el precepto vulnera lo dispuesto en el artículo 54.2 ROF (donde se prevé que el Alcalde puede designar hasta un máximo de tres Tenientes de Alcalde), que considera formal y materialmente básico pese a su rango reglamentario. Y ello por responder al esquema, típico de las normas básicas, de establecimiento de límites dentro de los cuales las Comunidades pueden ejercer su competencia de desarrollo. Las instituciones autonómicas niegan esta condición, y consideran que lo dispuesto en el precepto reglamentario es una cuestión puramente organizativa que no pertenece a la esencia del régimen de concejo abierto, que es lo que tiene que ser básico: la atribución del gobierno y gestión municipales a todo el núcleo municipal organizado en Asamblea y al Alcalde elegido por ella. Esta norma, por tanto, no puede ampararse en el concepto de bases.

## Artículo 16.2:

“El procedimiento para la aplicación del régimen de Concejo abierto se iniciará mediante acuerdo provisional del Pleno del Ayuntamiento o Junta Vecinal adoptado por mayoría absoluta, acompañado de una memoria justificativa en la que se acrediten las ventajas derivadas de la aplicación del régimen de Concejo abierto”.

Para el Abogado del Estado, este precepto también choca con el artículo 29 LBRL, apartado 2, que exige para autorizar el funcionamiento de un Municipio en régimen de concejo abierto petición de la mayoría de los vecinos (no impuesta por el texto autonómico, que sitúa como único promotor de la decisión al Ayuntamiento o Junta Vecinal), posterior decisión favorable de dos tercios del Ayuntamiento (no solo mayoría absoluta), y aprobación por parte de la Comunidad Autónoma como mero control de legalidad de los trámites procedimentales (sin incluir un control de oportunidad como el impuesto por la Ley aragonesa en el apartado 4 del mismo precepto que, sin embargo, no se recurre <sup>1</sup>). Objetan esta consideración las Letradas de las Cortes y del Gobierno de Aragón, insistiendo

---

<sup>1</sup> “El Gobierno de Aragón, en el plazo de tres meses, adoptará la resolución que corresponda, que revestirá la forma de Decreto y *que será motivada en caso de denegación*”.

tanto en la falta de carácter básico del artículo 29 LBRL como en la suficiencia del artículo 82.2 del Estatuto para dar cobertura a la Ley y su contenido. A ello añaden la posibilidad de una lectura sistemática del precepto que permitiría alcanzar una interpretación integradora, la nula trascendencia práctica de la diferencia entre las mayorías exigidas y el carácter meramente preventivo, y no de oportunidad, de la intervención autonómica.

#### Artículo 17:

“1. Cuando existan circunstancias que lo hagan aconsejable, los municipios y entidades locales menores con una población superior a 40 habitantes que funcionen en régimen de Concejo abierto, podrán solicitar la autorización para regirse por Ayuntamiento o Junta vecinal al Gobierno de Aragón, que resolverá en sentido favorable cuando se acrediten las ventajas que aconsejen su aplicación.

2. El procedimiento para la aplicación del régimen de Ayuntamiento o Junta vecinal se iniciará mediante acuerdo provisional de la Asamblea, aprobado por mayoría absoluta, acompañado de una memoria justificativa en la que se acrediten las ventajas derivadas de la aplicación del régimen representativo.

3. El acuerdo provisional de acogerse al régimen de Ayuntamiento o Junta Vecinal se someterá a información pública por un plazo de un mes y se elevará a definitivo, previa valoración de las alegaciones presentadas.

4. El Gobierno de Aragón, en el plazo de tres meses, adoptará la resolución que corresponda, que revestirá la forma de Decreto y que será motivada en caso de denegación.

5. La resolución que autorice el funcionamiento con Ayuntamiento o Junta vecinal producirá efectos para las elecciones siguientes, siempre que el Decreto del Gobierno de Aragón se publique antes de la convocatoria de nuevas elecciones.

6. Cuando un municipio o entidad local menor con una población superior a 40 habitantes que, teniendo régimen de Concejo abierto, opte por el régimen representativo no podrá optar con posterioridad al régimen de Concejo abierto hasta que su población sea inferior a 40 habitantes”.

Al regular el paso de régimen de concejo abierto a régimen municipal de Municipios de más de 40 habitantes, el Ejecutivo central detecta una nueva colisión con el límite poblacional establecido en el artículo 29.1.a LBRL, básico. Refutan esta condición las representaciones autonómicas.

#### Disposición Adicional Primera:

“Aquellos municipios y entidades locales menores que resulten afectados por aplicación del artículo tercero, por tener una población entre 40 y 99 habitantes, podrán solicitar la permanencia en el régimen de Concejo abierto. Con tal fin, en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, plantearán petición en ese sentido al Gobierno de Aragón, previo acuerdo de la Asamblea, aprobado por mayoría absoluta, adjuntando la documentación que acredite el correcto funcionamiento del régimen de Concejo abierto. Aportados al procedimiento los informes oportunos, el Consejero competente en materia de régimen local propondrá al Gobierno de Aragón la decisión que proceda, que se adoptará mediante Decreto”.

Además de oponerse nuevamente al artículo 29.1.a LBRL por el motivo expuesto, el Gobierno de la Nación considera que existe una clara vulneración del principio de autonomía local, al conferir al Gobierno autonómico la facultad de negar la continuidad del régimen de concejo abierto a un Municipio que así lo solicite si considera que no ha funcionado correctamente bajo ese régimen. Esto es un control de oportunidad absolutamente injustificado, que condiciona una petición mayoritaria de los vecinos y que, por tanto, lesiona aquel principio constitucional. Para la Letrada del Gobierno autonómico, lo que supone esta Disposición es, por el contrario, una garantía del mismo, al respetar la voluntad local de mantenerse bajo el sistema de concejo abierto cuando éste sea operativo y, por tanto, cuando pueda hacerse realmente efectivo el ejercicio de la autonomía local.

#### Disposición Adicional Segunda:

“El apartado primero del artículo 91 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, queda redactado de la siguiente manera:

«1. Las entidades locales menores que cuenten con una población inferior a 40 habitantes funcionarán con arreglo al régimen de Concejo abierto, conforme a su normativa específica.»”

#### Disposición Transitoria Única:

“1. Todas las entidades locales que funcionen en régimen de Concejo abierto a la entrada en vigor de la presente ley continuarán rigiéndose por dicho régimen hasta la celebración de elecciones locales. Con anterioridad a su convocatoria, el Gobierno de Aragón comunicará a la Administración General del Estado la relación de municipios y entidades locales menores que han de continuar rigiéndose por el sistema de Concejo abierto o los que, con una población inferior a 100 habitantes, pasan a regirse por Ayuntamiento o Junta vecinal.

2. En todo caso, a los municipios que actualmente se rigen por el sistema de Concejo abierto les serán aplicables los preceptos de la presente ley que regulan su gobierno y administración y su funcionamiento a partir de su entrada en vigor.”

Estas dos últimas Disposiciones son consideradas inconstitucionales por el Gobierno estatal al suponer previsiones complementarias que permiten implementar lo dispuesto en el artículo 3. Por tanto, se comparten los reproches de inconstitucionalidad hechos a éste (contravención del artículo 29 LBRL), y los motivos de defensa expresados por las representaciones autonómicas.

Así las cosas, y antes de referir el fallo de la Sentencia y, por tanto, desvelar si el TC ha considerado contrarios a la CE estos preceptos de la Ley aragonesa 9/2009, debe

destacarse todavía un acontecimiento normativo que ha tenido a la postre una relevancia fundamental para aquél: la reforma, durante la pendencia del recurso, del artículo 29 LBRL; precepto esencial para determinar el sentido del fallo al constituirse en canon de enjuiciamiento que fundamentaba la mayor parte de la base argumental del Estado. La reforma, llevada a cabo mediante LO 2/2011, de 28 de enero, introduce una novedad sustancial respecto a la redacción vigente en el momento de presentar el recurso de inconstitucionalidad: la eliminación del número de habitantes como requisito para funcionar obligatoriamente en régimen de concejo abierto, de tal manera que en la actualidad solo se sujetan al mismo aquellos Municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración, y los que por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias, lo hagan aconsejable, a petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma. El nuevo apartado 4 del precepto admite, no obstante, que los Municipios menores de 100 habitantes que hasta entonces se sometían al mismo continúen, si lo desean, con este régimen, siempre que tras la sesión constitutiva de la Corporación, y una vez convocada la Asamblea Vecinal, así lo acordaran por unanimidad los tres miembros electos y la mayoría de los vecinos.

Lógicamente, en aplicación del artículo 84 LOTC <sup>2</sup>, se abrió el plazo de alegaciones previsto a fin de que las partes manifestasen lo que estimaran oportuno. La representación del Gobierno de la Nación entendió que el hecho descrito determinaba la desaparición parcial del objeto del recurso en relación con los artículos 3.a, 17 y las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda y Transitoria Única de la Ley aragonesa de concejos abiertos, que habrían devenido conformes con la CE al no contravenir ya una norma básica estatal. Sin embargo, mantuvo la procedencia del recurso en lo referente a los artículos 8 y 16.2. La representación del Gobierno autonómico defendió sin embargo la pervivencia total del recurso, al fundamentar su posición no en lo que señale en un momento dado la norma

---

<sup>2</sup> “El TC, en cualquier tiempo anterior a la decisión, podrá comunicar a los comparecidos en el proceso constitucional la eventual existencia de otros motivos distintos de los alegados, con relevancia para acordar lo procedente sobre la admisión o inadmisión y, en su caso, sobre la estimación o desestimación de la pretensión constitucional. La audiencia será común, por plazo no superior al de diez días con suspensión del término para dictar la resolución que procediere”.

básica estatal sino en la competencia exclusiva que a su juicio corresponde a Aragón para regular el régimen del concejo abierto. Por ese motivo, reivindica el pronunciamiento del TC sobre el conflicto competencial suscitado y sobre la posición del Estatuto en relación con la legislación básica estatal.

Sin embargo, en este punto el TC opta por la solución más evidente y menos problemática: rehúsa pronunciarse sobre los preceptos que han dejado de ser objeto de controversia competencial, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 62 a 67 LOTC, y centra su análisis solo en aquellos que mantienen el reproche de inconstitucionalidad. Para realizar este análisis procede a un examen sucesivo de las cuestiones, desde la más general a la más particular, de manera que respondiendo a las discusiones principales para deducir de ellas la conformidad o no con la CE de los artículos cuestionados. Y así, en primer lugar, clarifica cuál es el parámetro de enjuiciamiento a aplicar (para el Estado, la LBRL como norma básica; para la Comunidad Autónoma, el Estatuto de Autonomía y la competencia exclusiva sobre régimen local que reconoce), posteriormente determina la condición realmente básica de las normas alegadas por el Estado en respaldo de su pretensión, y finaliza aplicando sus conclusiones a dichos preceptos y concluyendo sobre su encaje con la CE.

*a- El canon de enjuiciamiento: el verdadero alcance de la exclusividad de la competencia autonómica sobre régimen local.-*

Para saber si la regulación de los concejos abiertos corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas (en este caso, a Aragón), el TC comienza recordando qué son éstos: un sistema particular de gobierno local. Este hecho les sitúa de manera inequívoca en la órbita del régimen local, cuyas bases corresponde fijar al Estado ex artículo 149.1.18 CE, siendo competencia propia de las Comunidades Autónomas el desarrollo de las mismas. Hasta dónde llegan las bases en esta materia y, por tanto, la competencia estatal al respecto es una cuestión que ya ha sido clarificada por el TC, estableciendo que conforman aquéllas “unos principios relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales”. En otras palabras: los elementos mínimos que permitan definir el modelo municipal común: territorio, población y, en lo que aquí más interesa, organización. Se concluye de todo ello que la regulación del concejo abierto, como forma de gobierno

local y con el alcance descrito, forma parte de la competencia básica del Estado, correspondiendo a Aragón el desarrollo normativo de ese régimen básico. Y de hecho, así lo reconoce el Estatuto de Autonomía de Aragón en el mismo artículo 82.2 que, si se lee con atención, encomienda a la Ley autonómica el establecimiento de los requisitos “para la aplicación” del régimen de concejo abierto. Esto es: el desarrollo de lo básico. La declaración de exclusividad de la competencia en materia de régimen local y de organización territorial que formulan los apartados 5 y 6 del artículo 71 de la norma estatutaria es en todo caso “impropia”, como ya aclaró el TC en su STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña frente a declaraciones semejantes, y en ningún caso impide que operen las bases estatales, con las que deberá coherenciarse. Por lo tanto, cualquier regulación del concejo abierto a la que proceda la Comunidad aragonesa debe respetar los límites impuestos en las bases estatales, pues carece de la competencia plena en la materia que reclamaban las representaciones autonómicas.

*b- Sobre la condición básica de las normas alegadas por el Estado: artículo 29 LBRL y 54 ROF.-*

Una vez determinada la competencia estatal para configurar las bases del régimen de los concejos abiertos, el TC procede a comprobar si las determinaciones que contienen sobre ellos los artículos 29 LBRL y 54 ROF tienen realmente ese carácter o, por el contrario, carecen de él. En el primer caso, correspondería declarar la inconstitucionalidad de los preceptos autonómicos que los contravienen. En el segundo, la norma autonómica no estaría obligada a alinearse con ellos.

El límite para las bases está en no rebasar un común denominador normativo que resulte de aplicación en todo el territorio nacional. Así pues, cualquier determinación tan detallada que no deje margen de ejercicio a la competencia autonómica de desarrollo supone un exceso sobre las mismas y, por tanto, contraviene de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 CE. Como ya se ha dicho, en el caso del régimen local las bases vienen constituidas por “unos principios relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales”, siendo éstos los elementos precisos para concretar la autonomía que la CE garantiza a las entidades locales para establecer su marco de autogobierno. Para el TC, el artículo 29 LBRL encaja sin duda en estas premisas, al

establecer un marco general común sobre un modelo de gobierno local muy singular que se apoya fundamentalmente en la iniciativa de los vecinos y en la voluntariedad unida a la tradición, y disponer unas reglas generales de funcionamiento y de adaptación o mantenimiento de dicho régimen (FJ 5º). Sin embargo, no cabe decir lo mismo del artículo 54 ROF. Para empezar, se trata de una norma reglamentaria, y solo excepcionalmente “en casos en que sean complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases” y “muestre por su identificación expresa o por su estructura tal carácter básico”, puede admitirse que las bases se manifiesten en una norma de este rango, existiendo una clara preferencia al efecto por la Ley formal. Además, la STC 214/1989 ya había aclarado el carácter no básico de este Reglamento, como todas las normas que se dictaron al amparo de la Disposición Final Primera de la LBRL. Por fin, esta misma STC también había aludido a la existencia de tres niveles de competencia para regular la organización municipal (legislación básica del Estado, legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas, potestad reglamentaria de los Municipios inherente a la autonomía local constitucionalmente garantizada), lo que excluye la posibilidad de ejercicio de la potestad reglamentaria del Estado para dictar normas básicas en la materia.

*c) Aplicación de todo lo anterior: la declaración de inconstitucionalidad del artículo 16.2 de la Ley de concejos abiertos de Aragón.-*

Una vez sentado lo anterior, lo único que resta es aplicarlo a los preceptos recurridos, para concluir o no en su inconstitucionalidad. Recordemos que el artículo 8 de la Ley aragonesa de concejos abiertos disponía la facultad del Alcalde para nombrar y cesar libremente hasta un máximo de cuatro Tenientes de Alcalde entre los miembros de la Asamblea vecinal. El Gobierno estatal consideraba que este precepto vulneraba lo dispuesto en el artículo 54.2 ROF, que fijaba en tres el número máximo de tales cargos. Pues bien: la falta de carácter básico del mismo impide que actúe como condicionante de la decisión autonómica, que podrá adoptarse en el sentido que estime oportuno siempre que respete la potestad de autoorganización propia de los Municipios. Que para el TC está salvaguardada en este caso, ya que aquel máximo permite a éstos decidir dentro de la pinza que dispone. Por lo tanto, desestima la impugnación hecha en su relación.

No sucede lo mismo en el caso del artículo 16.2, respecto al cual sí se estima el

recurso, declarándolo inconstitucional. La contradicción evidente con el artículo 29 LBRL, básico, en lo que se refiere a la iniciativa para aplicar el régimen de concejo abierto (que la norma aragonesa confiere en exclusiva al Pleno municipal o Junta Vecinal en lugar de en los vecinos) y en la mayoría requerida al efecto (absoluta, en lugar de cualificada de 2/3) son causa suficiente para ello.

En definitiva, ¿qué conclusión cabe sacar de todo lo expuesto? Pues la primera y más evidente: que el régimen de concejo abierto en Aragón instaurado por la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, pese a tanta controversia, subsiste en su práctica totalidad. Pero ya no tanto por determinación del TC, sino a causa sobre todo de la previa modificación de la LBRL, que enervó el principal motivo de inconstitucionalidad atribuido a la misma. O por lo menos, así lo consideró el Ejecutivo recurrente, que no presentó en el plazo de alegaciones argumentos que permitieran mantener la inconstitucionalidad inicialmente planteada. Nos hemos quedado sin saber qué hubiese opinado el TC de no mediar este cambio, en lo que hubiese sido un nuevo pronunciamiento sobre relaciones entre legislación básica estatal y legislación autonómica, posible desplazamiento aplicativo de la primera ante casos particulares y cuestiones semejantes, que siempre son interesantes. La segunda conclusión a la que se puede llegar, ya puramente práctica, es que, de cara a las próximas elecciones municipales del mes de mayo, poco o nada va a cambiar: los Municipios aragoneses de menos de 40 habitantes siguen siendo los únicos obligados a funcionar en régimen de concejo abierto, junto con aquellos otros que, pese a exceder este límite poblacional, hayan optado (o decidan optar) por el mismo por la razón que sea. Que hasta ahora han sido los menos, si nos atenemos a las cifras que se desprenden del Decreto 14/2011, de 25 de enero, por el que se aprobó la relación definitiva de Municipios y entidades locales menores aragoneses que permanecieron en régimen de concejo abierto para las elecciones del año 2011 al amparo de la Ley 9/2009. Prácticamente ningún Municipio que no se ve obligado a ello (alguna excepción hay, y puede comprobarse en dicho Decreto) opta por este modelo de gobierno local, por razones obvias. Eso sí: los que pudieran hacerlo a partir de ahora, habrán de respetar la iniciativa vecinal y la mayoría requerida para ello, en los términos declarados por el TC.

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

Por lo que respecta a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se menciona en esta ocasión la *STS de 11 de diciembre de 2014, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 3699/2013*, que recuerda el procedimiento de aprobación de las ordenanzas locales dispuesto en el artículo 49 LBRL: aprobación inicial por el Pleno, información pública y audiencia a los interesados por un plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias, resolución de las presentadas y aprobación definitiva por el Pleno. Si no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional. La razón de este recordatorio es desmontar el argumento expresado por un Ayuntamiento, conforme al cual no consideraba aprobado el Reglamento municipal recurrido por la Comunidad Autónoma por entender que el requerimiento de anulación o rectificación formulado por ésta una vez transcurrido el plazo de reclamaciones le impedía perfeccionarse como definitivo. Es decir: identificaba el requerimiento previsto en el artículo 65.1 LBRL <sup>3</sup>, con las sugerencias formuladas en el plazo de información pública tras la aprobación inicial de la norma local, resultándole irrelevante que estas presuntas “sugerencias” se hubiesen realizado una vez rebasado éste. Por supuesto, el TS rechaza esta pretensión, situando cada cosa en su justo término. El Reglamento municipal por supuesto que está aprobado, al devenir la aprobación provisional en definitiva por no haberse presentado sugerencias reclamaciones durante el plazo de información pública. El requerimiento autonómico es posterior, y no cabe rechazar el recurso contencioso presentado frente a la norma por desatención de éste con el argumento de que “no hay norma”. La hay, de la misma manera que la publicación provisional formulada opera como publicación definitiva a efectos de entrada en vigor, que era otra de las cuestiones expresadas por el Ayuntamiento en defensa de su posición.

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

---

<sup>3</sup> “Cuando la Administración (...) de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de las respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto en el plazo máximo de un mes”.

## B) Cataluña.-

La *STSJ de Cataluña de 7 de noviembre de 2014, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 297/2014*, confirma en apelación la Sentencia de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que estimó el recurso para la protección de los derechos fundamentales presentado por un Concejal, por vulneración del artículo 23 CE. La razón de esta vulneración estribó en el modo de proceder a la convocatoria del Pleno en el que se aprobaron las Ordenanzas fiscales y precios públicos del Ayuntamiento para el siguiente ejercicio económico.

Para empezar, la intervención del Alcalde en la reunión de una Comisión informativa municipal (a la que no asistió el Concejal recurrente) en ningún caso puede asimilarse, como pretendía el Ayuntamiento, a una convocatoria formal, tratándose de una mera declaración de intenciones por parte del primer edil. Como señala el órgano judicial, aceptar esta pretensión implicaría “sumir a todos los representantes municipales en una incertidumbre en cuanto a convocatoria y orden del día contraria al artículo 23.1 CE”. Tampoco un correo electrónico emitido “estratégicamente” por la Secretaria a las 14:52 horas del 23 de diciembre (estando prevista la sesión de Pleno para el día 28), con las fiestas de Navidad entre medio, sin garantía de firma electrónica del Alcalde ni de acuse de recibo de sus destinatarios, puede suplir una convocatoria formal. En este contexto, es perfectamente legítimo que el Concejal esperase la recepción de la misma. Igualmente, tampoco se tuvo en cuenta la exigencia del artículo 46.2.b LBRL, que impone al menos una antelación de dos días hábiles para formular la convocatoria de las sesiones plenarias, como garantía del derecho de participación política del que gozan los miembros de la Corporación.

Desde luego, este derecho es incompatible con anuncios de futuras convocatorias, correos electrónicos sin garantías o convocatorias formales 15 minutos antes de la celebración del Pleno, apreciándose por todo ello vulneración de aquel derecho fundamental y confirmándose la nulidad del Acuerdo adoptado.