

SEMINARIO DE DERECHO LOCAL

INFORME EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN LOCAL

Autor: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 14-5-2015

SUMARIO:

I) NOVEDADES NORMATIVAS.

2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-

B) Cataluña.-

- Ley 1/2015, de 5 de febrero, de régimen especial del Valle de Arán (DOGC núm. 6810, de 13 de febrero).

G) La Rioja.-

- Ley 2/2015, de 23 de marzo, del Estatuto de Capitalidad de la Ciudad de Logroño (BOLR núm. 40, de 25 de marzo).

J) Aragón.-

- Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana (BOA núm. 68, de 10 de abril).

L) Canarias.-

- Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias (BOC núm. 70, de 14 de abril).

- Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (BOC núm. 70, de 14 de abril).

N) Extremadura.-

- Ley 7/2015, de que regula el Estatuto de Capitalidad de la ciudad de Mérida (DOE núm. 65, de 7 de abril).

- Ley 5/2015, de 5 de marzo, de modificación de la Ley de Mancomunidades y Entidades Locales menores de Extremadura (DOE núm. 46, de 9 de marzo).

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.

2. TRIBUNAL SUPREMO (TS).-

- STS de 18 de febrero de 2014, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 1663/2013.

4. JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO (JCA).-

J) Aragón.-

- Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 5 de Zaragoza de 20 de mayo de 2014.

- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 5 de Zaragoza de 23 de septiembre de 2014.

- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Zaragoza de 20 de octubre de 2014.

M) Navarra.-

- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Pamplona de 2 de marzo de 2014, recurso núm. 191/2014.

III) DOCUMENTACIÓN DE INTERÉS.-

- Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón 19/2015, de 27 de enero.

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 febrero y el 11 de mayo 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.-

Simple mención se hace a la *Ley del Parlamento catalán 1/2015, de 5 de febrero, de régimen especial del Valle de Arán (DOGC núm. 6810, de 13 de febrero)*. En esta norma se contiene el régimen específico de dicho Valle como entidad de naturaleza territorial con personalidad jurídica propia y plena capacidad para la gestión de los intereses propios, que ejerce funciones propias tanto de la Administración autonómica como de la Administración local por lo que, en lo aquí interesa, le resultarán de aplicación supletoria las normas aplicables a los entes locales de Cataluña. Fundamentalmente, como señala el artículo 59 de esta Ley, corresponderá al Consejo General de Arán (institución representativa, de gobierno y de administración) las facultades que la legislación catalana

atribuye a los Consejos comarcales en relación a las actividades y servicios de competencia municipal, asistencia a los Municipios y cooperación con los mismos. También le corresponden las competencias que la misma legislación atribuya al Gobierno y Administración autonómica en materia de denominación, símbolos y territorio de los Municipios araneses.

G) La Rioja.-

Por su parte, el Parlamento de La Rioja ha aprobado la *Ley 2/2015, de 23 de marzo, del Estatuto de Capitalidad de la Ciudad de Logroño (BOLR núm. 40, de 25 de marzo)*, cuyos aspectos organizativos se contienen en el Título II, con plena sujeción a la normativa básica constituida por el Título X de la LBRL. Así, se crea y regula el Consejo de Capitalidad como órgano colegiado permanente de coordinación entre el Gobierno autonómico y el Ayuntamiento de Logroño en lo que afecta a las responsabilidades derivadas del hecho de la capitalidad autonómica, definiéndose su composición, funciones y régimen de funcionamiento. Se alude asimismo a la Comisión Ejecutiva del Consejo de Capitalidad como órgano de asistencia permanente al Consejo, de composición paritaria. También se menciona la posibilidad de constituir, a solicitud de los Municipios afectados, un Área Metropolitana integrada por el Municipio de Logroño y los de su entorno que requieran una gestión integrada de determinados servicios básicos.

J) Aragón.-

En nuestra Comunidad Autónoma hay que dar cuenta de la aprobación de la *Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón (BOA núm. 68, de 10 de abril)*. Como se deduce de su mismo título, los ejes de la norma son dos. Por un lado, el fomento y garantía de la transparencia de las actuaciones públicas, como mecanismo de conocimiento por parte de los ciudadanos de la gestión de los asuntos públicos. Por otro, y posibilitado por la anterior, la participación de éstos en los asuntos públicos. Ambos aspectos deberían concluir en un gobierno abierto,

fundamentado en el modelo colaborativo, que integre a la sociedad civil en la toma de las decisiones públicas reforzando su legitimidad y eficacia.

Por lo que se refiere a la transparencia, la Ley aragonesa desarrolla la Ley básica estatal 19/2013, de 9 de diciembre, reproduciendo en buena medida tanto su estructura como sus determinaciones. De esta manera, entre otros están sujetas a sus disposiciones las entidades que integran la Administración local aragonesa, así como sus organismos autónomos y entidades de derecho público, consorcios, sociedades mercantiles, fundaciones y asociaciones en las que participen (a excepción de aquéllas en las que exista presencia estatal). También los prestadores de servicios públicos locales y las personas privadas que ejerzan potestades administrativas estarán sometidos a las obligaciones de transparencia respecto de las actividades directamente relacionadas con dichas funciones y servicios.

Igualmente, la Ley desarrolla los dos aspectos que conforman la transparencia en la actividad pública: la publicidad activa (entendida como la obligación de difundir de forma permanente, veraz y objetiva la información que garantice dicha transparencia) y el derecho de acceso a la información pública, manifestado en la accesibilidad a contenidos y documentos en cualquier formato o soporte que obren en poder de aquéllos y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Sobre la primera, reitera con mayor grado de detalle las obligaciones de la Ley básica estatal, ampliando diversos aspectos como los relativos a la transparencia política (referida a los miembros del Gobierno, altos cargos y máximos responsables), la información sobre la ejecución de contratos, los resultados de la investigación financiada con fondos públicos y las relaciones con la ciudadanía (catálogo de procedimientos, cartas de servicios, procedimientos de queja y sugerencias, etc.). También fomenta la reutilización de la información pública (artículo 24). Sobre el derecho de acceso, la Ley aragonesa ordena el procedimiento para su ejercicio en el ámbito autonómico en la línea dispuesta por la Ley básica estatal. Asimismo, se incluye como cláusula de cierre una regulación general sobre la organización, fomento y control de la transparencia, que incluye la creación del Consejo de Transparencia de Aragón como órgano de promoción y control de la aplicación de las determinaciones legales –en el que obviamente tendrán representación las entidades locales–, y del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón –que podrá verse seguido de los Portales de

Transparencia que las entidades locales decidan crear, sin perjuicio de que la interoperabilidad entre Administraciones propicie la implantación de un sistema general de intercambio de información—. Como previsiones específicas en relación con las entidades locales, la Disposición Adicional Tercera de la Ley prevé mecanismos de apoyo a las mismas para el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, particularmente la puesta a disposición por parte del Gobierno de Aragón de una herramienta web que lo propicie en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley. Por su parte, la Disposición Adicional Cuarta prevé la aprobación de un plan formativo en la materia dirigido a funcionarios y personal público, incluido el local, que se verá acompañado de una campaña informativa dirigida a ciudadanos y entidades privadas afectadas por las obligaciones de transparencia.

En cuanto a la participación ciudadana, la mayoría de las previsiones normativas solo resultan de aplicación a la Administración autonómica y sus organismos públicos. Sí se prevé en el artículo 59, aunque de modo totalmente inespecífico, la implantación de medidas de fomento de participación ciudadana en las entidades locales por parte del Gobierno de Aragón, a través del Departamento competente en la materia.

L) Canarias.-

En la Comunidad Autónoma de Canarias han aparecido a lo largo del período de tiempo tenido en consideración por este informe dos Leyes relevantes para la organización local.

La primera de ellas es la *Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias (BOC núm. 70, de 14 de abril)* que, en el marco de las previsiones básicas estatales, fija el régimen jurídico del sector municipal de Canarias, integrado por los municipios, áreas metropolitanas y mancomunidades canarias, así como por los organismos autónomos y entidades públicas empresariales dependientes de los mismos, consorcios en que se integren y estén adscritos a alguno de ellos, sociedades mercantiles y fundaciones públicas municipales, y la entidad de gestión desconcentrada de la isla de La Graciosa. En relación

específica con la organización de estas entidades, y reseñado muy sintéticamente dado su gran extensión, la Ley establece:

- Una regulación del estatuto de los miembros electos que completa las normas generales, sobre todo en lo relativo al procedimiento para hacer efectivo su derecho de acceso a la información y a los Concejales no adscritos.
- La ordenación de la organización municipal:
 - Se contemplan las figuras orgánicas básicas del Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno, si bien solo se regulan para dotarlos de funciones que aclaren las competencias que les atribuye la legislación general.
 - Se permite la creación por los reglamentos orgánicos o por los Plenos de la Junta de Portavoces; órgano auxiliar del Pleno y del Alcalde en cuanto presidente del mismo, como mecanismo de fomento de la participación de los grupos políticos en las tareas corporativas.
 - Se estructura la Corporación de aquellos Municipios en los que exista Junta de Gobierno local en Áreas de Gobierno, cuya denominación, composición y número se establecerá en el acuerdo de creación. Estas Áreas se conjugan con las delegaciones de competencias del Alcalde en Tenientes de Alcalde u otros Concejales, a los que se asigna la titularidad de las Áreas con funciones de dirección y gerenciales.
 - Vinculadas a las Áreas de Gobierno se deben organizar las Comisiones informativas, en las que se prevén algunas especificidades, como que los Concejales no adscritos puedan formar parte de las mismas de acuerdo al principio de proporcionalidad, y que la Comisión de cuentas haga siempre las veces de informativa en materias de economía y hacienda por aplicación de los principios de economía de medios y eficiencia.

- Se establecen como órganos complementarios los Consejos de participación ciudadana (de existencia preceptiva en todos los Municipios), los Consejos de barrio y los Consejos de sector (de existencia preceptiva en los Municipios de más de 50000 habitantes que no estén sujetos al régimen de Municipios de gran población), las Juntas de Distritos (de existencia discrecional en estos mismos Municipios, por determinación de la LBRL), y cualesquiera otros órganos que creen los Municipios en ejercicio de su potestad reglamentaria. Todos ellos se definen, identificándose sus funciones y su organización interna.
- El funcionamiento municipal, estableciendo un conjunto de disposiciones comunes para todos los órganos de gobierno, y otras específicas para algunos de ellos.
 - Entre las disposiciones comunes destacan:
 - La prohibición de solicitar sesiones extraordinarias reiterando asuntos ya votados de idéntico objeto.
 - La ordenación pormenorizada de los órdenes del día, distinguiendo tres partes de las sesiones: decisoria, declarativa, y de control y fiscalización.
 - La exposición pública de las convocatorias en tabloneros de anuncios y sede electrónica.
 - El respeto del principio de unidad de acto, que impide la interrupción de Plenos, Juntas de Gobierno y Comisiones para celebrar en el mismo lugar otro acto público o privado.
 - La creación del diario de sesiones del Pleno y de las públicas de la Junta de Gobierno local.
 - Referidas específicamente al funcionamiento del Pleno, se recogen

normas tendentes a racionalizar las propuestas no decisorias (ciñéndolas a cuestiones de la competencia municipal) y a ordenar los debates, las comparecencias y los ruegos y preguntas, aclarando las previsiones del ROF.

- En cuanto a la Junta de Gobierno local, se prevé dar carácter público a las sesiones en que actúa por delegación del Pleno, tal y como impone la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
 - Sobre los órganos complementarios, se restringe su funcionamiento a un Pleno, con reglas de funcionamiento análogas a las del Pleno municipal.
- Normas de procedimiento complementarias de las generales básicas. Algunas de ellas:
 - Esclarecimiento de la entrada en vigor de las disposiciones generales (Ordenanzas y Reglamentos) a partir de su publicación. Los bandos de los Alcaldes que tengan vocación de incorporarse al ordenamiento jurídico se sujetan a las mismas reglas.
 - Identificación de los órganos competentes para llevar a cabo actuaciones instrumentales de trámite (práctica de requerimientos de subsanación, adopción de medidas cautelares, acumulación de procedimientos, emisión de certificados de acto presunto).
 - Régimen de comunicaciones electrónicas con los miembros y personal de la corporación y formalización de actas y resoluciones se formalicen en soportes electrónicos. Obligatoriedad del tablón de anuncios electrónico.
 - Preceptos relativos a la formalización y extensión de la legitimación especial de los miembros electos de la Corporación para impugnar actos y acuerdos locales, a la competencia para conocer y resolver las reclamaciones previas a

las vías judiciales civil y laboral, y a los recursos y actos administrativos municipales viciados de nulidad o anulabilidad.

La segunda de las Leyes a referir es la *Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares*. (BOC núm. 70, de 14 de abril), que establece el régimen jurídico de estos órganos de gobierno, administración y representación de las islas como entes locales que, a su vez, y como una especialidad propia del régimen canario, tienen la consideración de instituciones autonómicas. La doble naturaleza de estas entidades obliga a fijar las referencias de este informe solo en la primera faceta, respecto de la que el legislador se esfuerza en rechazar su identificación automática con las Diputaciones provinciales. En lo que hace a su organización y funcionamiento, muy sintéticamente, algunas de sus previsiones más relevantes son:

- Organización: la Ley distingue entre órganos de gobierno y órganos administrativos de los Cabildos.
 - Son órganos de gobierno los previstos con carácter necesario en la legislación de régimen local (Pleno, Presidente, Vicepresidentes y Consejo de gobierno insular), que gozarán de las atribuciones dispuestas en la misma. También alude la norma a las Comisiones del Pleno y a la necesidad de que exista la Junta de Portavoces como órgano consultivo y de asistencia en las funciones de la presidencia del Pleno.
 - Por lo que respecta a los órganos administrativos, se establecen dos tipos: los superiores y los directivos.
 - Como órganos superiores, con facultades de dirección política, se encuentran el Presidente (máximo órgano director de la Administración insular) y los Consejeros insulares titulares de las Áreas o Departamentos insulares. Podrán crearse órganos complementarios a través de los reglamentos de organización que aprueben los Cabildos insulares.
 - En lo que se refiere a los órganos directivos, se distingue entre:

- Órganos directivos de la organización general, que despliegan sus funciones de dirección y gestión general de los servicios administrativos (básicamente de las funciones atribuidas a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, las de asesoramiento jurídico y defensa en juicio de la Corporación insular y de las entidades vinculadas y dependientes del Cabildo y las de presupuestación) respecto de la totalidad de la organización del Cabildo.
- Órganos directivos de las Áreas o Departamentos insulares: Coordinaciones técnicas para los servicios comunes y Direcciones insulares para la gestión de las áreas funcionales del Área o Departamento.
 - También se recoge el régimen de los grupos políticos insulares, con especial referencia a los denominados miembros no adscritos.
- Funcionamiento: se ajustará a lo establecido en los reglamentos orgánicos aprobados por los Plenos de las Corporaciones insulares, con sujeción a lo previsto en la legislación básica de régimen local y con las particularidades que se establecen en la presente Ley. Algunas de ellas son:
 - Planteamiento por el Presidente del Cabildo de la cuestión de confianza, además de en los casos previstos en la legislación básica, sobre su programa en conjunto y sobre una declaración de política general.
 - Posibilidad de solicitar sesiones extraordinarias a petición de un número de miembros (dos grupos políticos insulares, una quinta parte de Consejeros) inferior al exigido en la legislación básica con el objeto de someter a debate la gestión del Consejo de gobierno insular en áreas concretas. Podrán presentarse cada año hasta tres solicitudes en este sentido.

N) Extremadura.-

Por lo que respecta a Extremadura, se cita en primer lugar la *Ley 7/2015, de que regula el Estatuto de Capitalidad de la ciudad de Mérida (DOE núm. 65, de 7 de abril)*. Conforme a las previsiones básicas del Título X de la LBRL sobre los Municipios de Gran Población, la norma extremeña, muy breve, se articula en torno a tres pilares principales: la regulación de las relaciones entre el Gobierno autonómico y el Ayuntamiento de Mérida en cuando capital de la Comunidad Autónoma y sede de las instituciones autonómicas; las previsiones puramente organizativas, centradas en el Consejo de Capitalidad (cuya composición, funciones, y régimen funcionamiento describe sin novedades reseñables) y en el Consejo de Participación Ciudadana (órgano colegiado consultivo de garantía de participación de los ciudadanos en el desarrollo de la norma); y la financiación de la capitalidad.

También debe mencionarse la *Ley 5/2015, de 5 de marzo, de modificación de la Ley de Mancomunidades y Entidades Locales menores de Extremadura (DOE núm. 46, de 9 de marzo)*, que en materia organizativa define, determina la composición y especifica las funciones de la Junta Vecinal de estas últimas, y señala los requisitos y la proclamación de candidatos a las mismas, regulando el procedimiento electoral para su elección y para la del Alcalde Pedáneo.

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.-

2- Tribunal Supremo (TS).-

En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se menciona en esta ocasión la *STS de 18 de febrero de 2014, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 1663/2013*, que considera salvaguardada la publicidad de las Sesiones de Pleno impuesta por los artículos 70.1 LBRL y 88.1 y 227.1 ROF pese a la imposición de restricciones de acceso en

previsión de los altercados que iban a producirse por parte de los afectados por la aprobación del PGOU municipal. Como queda probado, no solo asistió público a la misma sino que también fue retransmitida por una televisión local, alcanzando igualmente amplia cobertura por los restantes medios de comunicación. Así las cosas, en ningún caso cabe afirmar, como indicaban los recurrentes, que se ha hurtado a los ciudadanos el conocimiento de la actuación de sus representantes municipales (FJ 3).

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

J) Aragón.-

Aún hay que destacar en el ámbito de nuestro territorio tres actuaciones judiciales de dos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Zaragoza, referidas todas ellas a un mismo asunto: la validez de las decisiones administrativas de cese en el cargo derivadas de la toma en consideración por diversas Administraciones aragonesas de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 10 de febrero de 2014, por la que se condenaba a un Alcalde (en el que concurría además la condición de Diputado Provincial y Consejero Comarcal) a la pena de siete años de inhabilitación especial para desempeñar cargos públicos en concepto de autor de un delito de prevaricación administrativa. Esta pena, como señala expresamente el fallo de la Sentencia, conllevaba el cese inmediato y la pérdida definitiva de los cargos detentados. Recientemente el Tribunal Supremo ha ratificado la condena impuesta mediante Sentencia de 24 de noviembre de 2014, Sala de lo Penal, recurso núm. 729/2014.

En este marco, la primera de las actuaciones que hay que destacar es el *Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 5 de Zaragoza de 20 de mayo de 2014*. En él se deniega la medida cautelar solicitada por la representación procesal del cargo público condenado, consistente en la suspensión de la ejecución del Acuerdo del Pleno de la Diputación Provincial de Zaragoza por el que se tomaba conocimiento de la Sentencia penal y se solicitaba a la Junta Electoral Central la expedición de la credencial de Diputado en favor del electo suplente de la lista correspondiente al inhabilitado. Como recuerda la

Jueza en este Auto, el objeto de la adopción de una medida cautelar es siempre garantizar la finalidad legítima del recurso interpuesto (en este caso, un recurso contencioso-administrativo contra dicho Acuerdo sustanciado por el procedimiento de protección de los derechos fundamentales de la persona, presentado el día 29 de abril de 2014), impidiendo que la ejecución del acto recurrido dé lugar a situaciones jurídicas irreversibles que hagan ineficaz el fallo que se alcance (*periculum in mora*). Incluso en este caso, aún cabría denegar la medida si se apreciara grave perturbación de los intereses generales o de tercero, debiendo procederse para ello a una valoración ponderada de todos los intereses en conflicto.

Pues bien: en este supuesto concreto, la Diputación Provincial de Zaragoza se ha limitado a través de su Acuerdo a cumplir lo establecido en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), que considera causa de incompatibilidad con el desempeño de cargo público la condena por Sentencia, aunque no sea firme, por delitos contra la Administración pública (artículos 6.2.b y 6.4). Dicho de otro modo: la privación de la condición de Diputado provincial no ha sido impuesta como sanción, sino como una medida *ope legis* derivada de la condena penal. No puede sostenerse así que no adoptar la medida cautelar suponga vulnerar la apariencia de buen derecho que alegaba el solicitante. Asimismo, el interés público exige precisamente el cumplimiento de la legalidad vigente. La suma de ambas razones conduce a la denegación de la medida de suspensión del Acuerdo solicitada.

La respuesta al recurso contencioso-administrativo ha venido dada por la *Sentencia del mismo Juzgado de 23 de septiembre de 2014*, que se manifiesta igualmente en sentido desestimatorio. Hay que recordar que se trataba de un recurso seguido a través del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales, alegando el recurrente violación de varios de ellos y, en particular, del dispuesto en el artículo 23.2 de la Constitución (derecho a acceder y permanecer en condiciones de igualdad a los cargos públicos, y a no ser removido de los mismos si no es por las causas y de acuerdo con los procedimientos legalmente previstos). Los argumentos empleados para rechazar esta pretensión coinciden en buena medida con los expresados para denegar la adopción de medidas cautelares: la consideración como causa de incompatibilidad con el desempeño de

cargo público de la condena por delito contra la Administración, aunque ésta no sea firme (artículos 6.2.b y 6.4 LOREG). Desde el momento en que se produjo la misma, el actor devino incompatible con el ejercicio de su cargo de Diputado provincial por preceptiva aplicación de estos preceptos, habiendo actuado la Administración demandada conforme a derecho. También rehúsa la Jueza plantear cuestión de inconstitucionalidad frente los mismos, como pretendía el recurrente: las alegaciones formuladas por éste no le suscitan dudas de constitucionalidad en su relación, por lo que, tratándose aquélla de una herramienta cuyo ejercicio queda al criterio del juzgador, no encuentra las razones que lo justifican.

Finalmente hay que aludir a la *Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Zaragoza de 20 de octubre de 2014*, que en semejante orden de cosas, desestima el recurso contencioso-administrativo, también por procedimiento de protección de derechos fundamentales, presentado por el condenado penal frente al Acuerdo del Consejo Comarcal del que era miembro relativo a la toma en conocimiento de la Sentencia condenatoria y a la solicitud a la Junta Electoral Central de la expedición de la credencial de Consejero en favor del electo suplente de la lista correspondiente al mismo. En este caso, el razonamiento del Juez, que discurre por los mismos cauces que los fallos precedentes (artículos 6.2.b y 6.4 LOREG como fundamento jurídico de la actuación administrativa), es algo más extenso, y permite conocer con más profundidad la carga argumental del recurrente. Así, en primer lugar, éste alegaba violación del artículo 25.1 de la Constitución (principio de legalidad), en su proyección al ámbito de la actuación administrativa, al haberse seguido por el Consejo Comarcal un procedimiento de adopción del Acuerdo impugnado (toma en conocimiento de la Sentencia) contrario a los artículos 10.2 y 91.2 del ROF. Se rebate esta pretensión con la propia doctrina de la Junta Electoral Central (máximo órgano de la Administración electoral), conforme a la cual la atribución de los Plenos de las entidades locales a los efectos de aplicar las consecuencias de una Sentencia penal como la dictada por la Audiencia Provincial de Zaragoza lo es solo para dicha toma en conocimiento, lo que es congruente con el hecho de tratarse de un acto debido o absolutamente reglado: la causa de incompatibilidad deriva directamente de una Sentencia penal, sin intervención de la voluntad del actor ni de la discrecionalidad administrativa. Concorre de manera automática una causa de incompatibilidad sobrevenida

posterior a la adquisición de la condición de Consejero comarcal que obliga a poner fin al mandato representativo por imperativo legal.

También se rechaza la alegada violación del derecho de participación política del artículo 23 de la Constitución, pues en nada afecta a éste la existencia de causas de incompatibilidad vinculadas a la existencia de una condena penal por determinados delitos (entre ellos el de prevaricación administrativa), que no hace parecer desproporcionada la prohibición de continuación del condenado en el ejercicio de su cargo. Y tampoco se consideran vulnerados por el Acuerdo comarcal ni su derecho a la presunción de inocencia —hay una condena penal en este sentido— ni el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución, puesto que no obstaculiza la interposición del correspondiente recurso ante un segundo Tribunal. Finalmente, se niega que el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras y restrictivas de derechos individuales del artículo 9.3 de la Constitución pueda invalidar la actuación recurrida. El recurrente alegaba que aplicar a su caso la redacción del artículo 6.2.b LOREG, introducida en la Ley de régimen electoral mediante Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero, suponía una muestra de aquella irretroactividad prohibida, puesto que los actos enjuiciados por los que resultó condenado se remontan al año 2004. Como bien aclara el Juez, el presupuesto que fija la consecuencia en la norma es la fecha de la Sentencia, de todo punto posterior a la entrada en vigor de la norma aplicada.

Por todas las razones expuestas, y no habiéndose encontrado tachas de lesión de derechos fundamentales, se desestima el recurso.

M) Navarra.-

Como señala la *Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Pamplona de 2 de marzo de 2014, recurso núm. 191/2014*, la exhibición en la fachada de un Ayuntamiento de pancartas a favor del traslado de los presos vascos a cárceles del País Vasco no queda amparada por el principio de autonomía local, que siempre habrá de ejercerse en el ámbito de las competencias del Municipio. La política penitenciaria no se

encuentra entre ellas, ni esta reivindicación puede vincularse, como pretendía el Ayuntamiento demandado, con la competencia de reinserción social que le reconocía anteriormente el artículo 25.2 k LBRL, hoy modificado por la LRSAL. La quiebra de la objetividad que constitucional y legalmente se atribuye a las Administraciones públicas resulta evidente, sin que quepa su patrimonialización por organización social, ideológica o política alguna.

III) DOCUMENTACIÓN DE INTERÉS.-

Asimismo, y por su íntima relación con la jurisprudencia aragonesa que acaba de citarse, se considera oportuno habilitar un apartado específico para dar cuenta del *Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón 19/2015, de 27 de enero*. En el mismo, el órgano consultivo aragonés se manifiesta sobre la revisión de oficio de los actos y resoluciones adoptados por aquel Alcalde condenado penalmente, así como por otros cargos y órganos municipales, desde el día siguiente al de presentación en el Registro General del Ayuntamiento que presidía de la Sentencia condenatoria de la Audiencia Provincial de Zaragoza (27 de febrero de 2014). Antes de conocer la opinión del Consejo Consultivo, conviene repasar las diversas actuaciones realizadas y su sucesión temporal.

Como acaba de decirse, el día 26 de febrero de 2014 tuvo entrada en el Registro municipal la Sentencia penal por la que inhabilitaba al Alcalde por un delito de prevaricación administrativa, emitiéndose el día 28 un informe-reparo por parte de la Secretaria-Interventora en el que indicaba la necesidad de que el Pleno tomara conocimiento de la misma –lo que conllevaría el cese automático del Alcalde por incompatibilidad legal–, y formulando reparo suspensivo hasta que se produjese esta intervención, de manera que el primer edil debía abstenerse de intervenir en todos los actos municipales a los que corresponde la sanción. El día 10 de marzo, y en la misma línea que un informe aportado por el Letrado del Alcalde el 24 de febrero (previo, por tanto, a la remisión de la Sentencia al Ayuntamiento), se presentó en el Registro Municipal un

informe técnico a instancia de parte en el que se consideraba que la pérdida del cargo representativo mientras existiese litispendencia (la Sentencia de la Audiencia Provincial había sido recurrida y aún no se había resuelto el contencioso) vulneraba el derecho fundamental a la presunción de inocencia y a la tutela judicial efectiva, dejando sin efecto material el derecho al recurso en materia penal. El propio Letrado presentó un segundo informe en los mismos términos también el 10 de marzo. El 20 de marzo se celebró sesión ordinaria del Pleno y este órgano acordó mantener en su cargo al Alcalde, asumiendo los planteamientos del informe técnico y entendiendo así que no concurría la causa de incompatibilidad sobrevenida en tanto no finalizasen los trámites judiciales pendientes. El 25 de marzo el Alcalde dictó resolución por la que manifestaba formalmente discrepancia con el informe-reparo presentado por la Secretaria, ordenando la inaplicación de sus efectos suspensivos. La Secretaria-Interventora emitió un segundo informe reiterando aquella interpretación ya expuesta en el primero, y advirtiendo de las posibles consecuencias jurídicas de los actos administrativos que se efectúen con su intervención. El Delegado del Gobierno y la Directora General de Administración Local de la Diputación General de Aragón presentaron sendos escritos los días 7 y 10 de abril en términos semejantes al segundo informe de la Secretaria, recordando la falta de competencia del Ayuntamiento para interpretar la Constitución y decidir si el artículo 6 de la LOREG se aplica o no, e insistiendo en el papel limitado del Pleno –que debe ceñirse a la mera toma en consideración de la Sentencia– y en el carácter de consecuencia *ope legis* del cese del Alcalde, sin que exista derecho del interesado a elegir al respecto. Por ello, advierten de la nulidad de las actuaciones que realice éste en adelante y requieren la anulación del acuerdo plenario. El 11 de abril el Alcalde delega en un Concejal el ejercicio de las funciones de Alcaldía durante su ausencia por vacaciones, dictándose un nuevo informe de la Secretaria advirtiendo de la nulidad de esta resolución.

El 24 de abril se produce un cambio de criterio municipal, celebrándose una sesión extraordinaria de Pleno en la que se acuerda anular el acuerdo de continuidad del Alcalde adoptado en sesión de 20 de marzo, tomar consideración de su situación de incompatibilidad sobrevenida derivada de condena penal, designar Alcalde en funciones, y revisar la legalidad de todos los acuerdos de Pleno y de todas las resoluciones adoptadas por el Alcalde desde el día siguiente a la notificación de la Sentencia hasta el día de su cese.

El 25 de julio se solicita informe a Secretaría acerca del cauce a seguir al efecto, indicándose por ésta la razonabilidad de iniciar procedimiento de revisión de oficio de todos los actos unipersonales dictados por el Alcalde cesado, por el Concejal en quien delegó sus funciones, y por el Pleno con intervención de los mismos. Pues bien, así las cosas, el Dictamen referido se corresponde con la intervención necesaria que el artículo 15.5 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, reguladora del Consejo Consultivo de Aragón, impone a este órgano con carácter preceptivo en los procedimientos de revisión de oficio de actos y disposiciones administrativas nulos de pleno derecho.

Tras varios avatares procedimentales que aquí no se explican por no alargar innecesariamente este informe –pero que fundamentalmente venían referidos a la realización de un trámite de audiencia a los interesados y a las alegaciones presentadas por éstos– el Consejo Consultivo, en sus consideraciones jurídicas, se pronuncia sobre la efectiva concurrencia de causas de nulidad en las actuaciones municipales. Y así, después de recordar lo dispuesto en los apartados 2.b y 4 del artículo 6 de la LOREG y su interpretación conforme a lo ya expuesto por las Sentencias antecitadas, procede a revisar todos y cada uno de los actos sometidos a dictamen, concluyendo que la mayoría de ellos son nulos de pleno derecho por haber sido dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia y del territorio, así como prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (apartados b y e del artículo 62.1 de la Ley 30/1992). Efectivamente, como aclara el apartado IV del Dictamen, la persona física que ocupa un órgano que no debiera asumir en función de una Sentencia no podría emitir por si mismo ningún acto ni por razón de la materia ni del territorio, ni por ningún otro criterio que pudiera imaginarse. De la misma manera que tampoco puede haber procedimiento válido en el caso de que la resolución administrativa provenga de una persona cuya incapacidad para ocupar un órgano legítimamente haya sido dispuesta por Sentencia, en los términos que indica el artículo 6.2.b LOREG.

Eso no impide que en algunas ocasiones pueda resultar más aconsejable la sustitución de un acto nulo por otro posterior y con efecto retroactivo, tal y como permite el artículo

57.3 de la Ley 30/1992 ¹, o que puedan existir razones para la conservación de todo o parte de los actos administrativos inicialmente nulos, en función de la aplicación del principio de conservación de los actos administrativos. Y esto último es precisamente lo que entiende presente el Consejo Consultivo en relación con alguna de las actuaciones dictaminadas. En concreto, y en aplicación de la conservación prevista en el artículo 106 de la Ley 30/1992 ², estima oportuno no declarar su nulidad y mantener los actos que pueden considerarse “de gestión ordinaria” (emisión de certificados de empadronamiento, aprobación de nóminas mensuales, facturas por servicios debidos, pagos por asistencia a tribunales selectivos, convocatorias para la celebración de sesiones de los órganos colegiados municipales), puesto que su anulación afectaría a los derechos de los particulares y a la propia eficacia administrativa, sobrecargando de trabajo a los servicios municipales. Y todo para concluir que las actuaciones, en cuanto tales, eran correctas (había que emitir el certificado, pagar las nóminas, facturas y dietas, etc.).

Por lo que se refiere a la pertinencia de la sustitución, considera adecuada realizarla en relación con todos los actos declarados nulos, siempre que se den las condiciones que exige el antecitado artículo 57.3 de la Ley 30/1992, particularmente la existencia del supuesto de hecho necesario a la fecha a la que se retrotraiga la eficacia del acto de sustitución y la falta de lesión a derechos e intereses legítimos de terceros. Habrá, pues, que proceder al dictado de esos actos de sustitución por parte del Ayuntamiento y notificarlos individualmente a los interesados, sin que quepa mera publicación en el Boletín Oficial correspondiente por razones de seguridad jurídica. Dentro de estos actos se encuentran autorizaciones administrativas de instalación, aceptaciones de subvenciones, adjudicaciones contractuales, etc., con apariencia de legalidad salvo por el vicio de nulidad ligado a la intervención del Alcalde cesado. El dictado de estos actos de sustitución deberá comunicarse también al resto de interesados (por ejemplo, al resto de licitadores en los

¹ “Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, y, asimismo, cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas”.

² “Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.

casos de adjudicaciones contractuales). Obviamente, y así lo advierte el Consejo, este hecho puede propiciar la presentación de solicitudes de indemnización por quienes pudieran considerar tener derecho a las mismas, pero se trata de una posibilidad futura sobre la que el órgano consultivo no se pronuncia, remitiendo su análisis al momento en que eventualmente se planteen.