

SEMINARIO DE DERECHO LOCAL

INFORME EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN LOCAL

Autor: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 15-12-2016

SUMARIO:

I) NOVEDADES NORMATIVAS.

2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

C) Galicia.-

- Ley 14/2016, de 27 de julio, por la que se modifica la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo (DOG núm. 144, de 1 de agosto).

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.

1- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (TC).-

- STC 111/2016, de 9 de junio (BOE núm. 170, de 15 de julio).

- STC 168/2016, de 6 de octubre (BOE núm. 276, de 15 de noviembre).

- STC 180/2016, de 20 de octubre (BOE núm. 285, de 25 de noviembre).

- STC 102/2016, de 25 de mayo (BOE núm. 159, de 2 de julio).

- STC 116/2016, de 20 de junio (BOE núm. 181, de 28 de julio).

- STC 127/2016, de 7 de julio (BOE núm. 192, de 10 de agosto).

3. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA (TSJ).-

C) Galicia.-

- STSJ de 8 de septiembre de 2016, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 4227/2016.

D) Andalucía.-

- STSJ de 15 de septiembre de 2016, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 497/2015.

J) Aragón.-

- STSJ de 28 de junio de 2016, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 65/2015

Q) Castilla y León.-

- STSJ de 14 de octubre de 2016, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 111/2016.

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 15 de mayo y el 11 diciembre de 2016. 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.

D) NOVEDADES NORMATIVAS.

2) Comunidades Autónomas.-

C) Galicia.-

En esta ocasión, la única novedad normativa en relación con la organización local de la que puede darse noticia es autonómica. Se trata de la *Ley 14/2016, de 27 de julio, por la que se modifica la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo (DOG núm. 144, de 1 de agosto)*.

A través de ella pretende darse impulso a la puesta en marcha efectiva de la entidad local supramunicipal, regulada normativamente pero no constituida de hecho. Al margen de otras cuestiones, las modificaciones organizativas consisten fundamentalmente en cuatro. Por un lado, se adopta un mecanismo de voto ponderado en la Junta de Gobierno Metropolitana que sustituya a la anterior adopción de acuerdos por mayoría simple, y ello para asegurar que el

peso en la toma de decisiones sea correlativo al peso poblacional de cada Municipio. Por otro, este nuevo sistema se acompaña de un mecanismo corrector complementario para evitar abusos de los más poblados, consistente en exigir que los acuerdos de la Junta se adopten al menos con el voto favorable de los Alcaldes de cuatro Ayuntamientos. Por lo que respecta a las Vicepresidencias del Área, pasan de dos a cuatro, debiendo garantizar la pluralidad territorial y política y la paridad. Finalmente, se garantiza la presencia en la Comisión Especial de Cuentas de, al menos, una persona representante de cada grupo político, en los términos recogidos en la LBRL.

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.-

1- Tribunal Constitucional (TC).-

En cuanto a la jurisprudencia constitucional, hay que comenzar señalando la importante *STC 111/2016, de 9 de junio (BOE núm. 170, de 15 de julio)*, que se pronuncia sobre otro de los recursos de inconstitucionalidad presentados frente a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). En este caso el recurrente es el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Algunos de los reproches de inconstitucionalidad formulados por el Ejecutivo andaluz eran coincidentes con otros expresados previamente, a los que ya había dado respuesta la STC 41/2016, de 3 de marzo –comentada en una edición anterior de este Seminario–, remitiéndose el Tribunal a lo allí expresado. Sin embargo, otras impugnaciones son nuevas, y a ellas o, mejor aún, a aquéllas que están relacionadas con la organización local, se va a referir este informe. Son principalmente tres.

En primer lugar, el recurrente considera que la nueva redacción dada por la LRSAL a la Disposición Adicional Novena LBRL vulnera la reserva de Ley Orgánica establecida en el artículo 135.5 CE en relación con el principio de estabilidad presupuestaria, al fijar diversas medidas dirigidas a la disolución de entidades instrumentales dependientes de Administraciones locales que no hayan corregido su situación de desequilibrio financiero y

a evitar su creación por Corporaciones locales en situación de déficit presupuestario. El TC no está de acuerdo con esta afirmación, pues considera que las primeras (disolución) son medidas coyunturales que quedan al margen del desarrollo orgánico del principio, mientras que las segundas (creación), si bien vinculadas al mismo, no están sujetas obligatoriamente a dicha reserva, so pena de un entendimiento expansivo de la misma que impida el ejercicio de competencias estatales atribuidas por el artículo 149 para las que cabe utilizar la ley ordinaria.

Tampoco entiende que los nuevos artículos 75 bis y 75 ter LBRL (que introducen límites a la dedicación y retribución de los miembros de las Corporaciones locales) vulneren el derecho fundamental al acceso a los cargos públicos, al establecer como regla general que los que pertenezcan a poblaciones con población inferior a 1000 habitantes presten servicio sin dedicación alguna, y solo excepcionalmente puedan tener dedicación parcial. A juicio del TC, los entes locales siguen manteniendo márgenes relevantes para decidir el régimen de dedicación y la cuantía de las retribuciones asociadas, que no podrán exceder de los topes fijados por la Disposición Adicional Nonagésima del Real Decreto-Ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte y otras medidas económicas. Además, la justificación de estos límites viene dada por los principios constitucionales de eficiencia en los recursos públicos y estabilidad presupuestaria, junto con criterios de pura lógica: a menor población, menos carga de trabajo y menos remuneración. A ello se suma también la inexistencia de un “derecho a la retribución fija” como parte del núcleo esencial del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (STC 36/2014). Todos estos extremos llevan a desestimar la impugnación formulada.

Sin embargo, sí declara inconstitucional la nueva redacción del artículo 97 TRRL que, al señalar al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma como órgano competente para aprobar el régimen de monopolio acordado por el ente local para la gestión de actividades reservadas conforme al artículo 86.2 LBRL, aborda cuestiones de organización administrativa que pertenecen a la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma. No existen razones constitucionales que justifiquen que las bases descendan a la regulación de estos detalles.

El FJ 8º de la Sentencia reflexiona con detalle acerca de la constitucionalidad de la Disposición Adicional Decimosexta LBRL, titulada “Mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las Corporaciones Locales”. En ella se establece que la aprobación del presupuesto del ejercicio inmediato siguiente (siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado), los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, los planes de saneamiento de la Corporación Local o los planes de reducción de deudas, y la entrada de la Corporación Local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la misma Ley Orgánica 2/2012 (en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio) –es decir: instrumentos que comportan las decisiones sobre los ingresos y gastos que soportan la actividad de la Corporación a corto y medio plazo– corresponde al Pleno, si bien excepcionalmente, cuando éste no alcanzara en primera votación la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta Ley (mayoría simple), será competente la Junta de Gobierno Local, que dará cuenta al mismo en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la adopción de los acuerdos. Para la Junta de Andalucía esta previsión vulnera el principio democrático (artículo 1.1 CE), fundamento de la autonomía local constitucionalmente garantizada y del derecho de acceso a los cargos públicos, al hurtar a un órgano representativo y, como tal, constitucionalmente necesario funciones relevantes para permitir que las ejerza un órgano eventual, carente de relieve constitucional y de carácter ejecutivo (con funciones propias de dirección política y gestión administrativa). Y el TC está de acuerdo con esta estimación, llegando a esta conclusión a través de una labor de análisis en la que evalúa en primer lugar si la Disposición recurrida impone sacrificios al principio democrático y, de ser así, si están justificados como compensación por el beneficio que implican para otros principios constitucionales.

El sacrificio al principio democrático queda para el TC fuera de toda duda, considerando que decisiones muy relevantes para la vida local pueden quedar sustraídas, si se dan las condiciones indicadas, del órgano colegiado representativo local por excelencia, que expresa el pluralismo político de la comunidad y donde se desarrolla el procedimiento deliberativo de sus representantes. Y la inexistencia de razones suficientes para imponerlo también es inequívoca a su juicio. El principio al que responde la previsión –estabilidad

presupuestaria: evitar problemas de gobernabilidad local ligada a decisiones económico-financieras que afecten a su consecución— es tan constitucional como principio el democrático, pero en modo alguno equivalente. Los bienes jurídicos a que responden no tiene reconocido el mismo peso por la CE, siendo el primero un valor superior de nuestro ordenamiento y el segundo no. Por eso, para compensar el sacrificio del primero los beneficios al segundo deberían ser muchísimos. Lo que no sucede en este caso. La Disposición Adicional Decimosexta LBRL no se aplica solo a situaciones de bloqueo institucional o déficit presupuestario, pudiendo operar también en supuestos de gobiernos locales más o menos estables que puntualmente dejen de recibir apoyos por razones políticas o de conveniencia. Esto nada aporta a la estabilidad presupuestaria. Además, los eventuales beneficios para la misma son siempre no inmediatos, a diferencia del sacrificio impuesto al principio democrático. Por último, la LOREG ya articula herramientas para superar situaciones de bloqueo en la toma de decisiones, singularmente el planteamiento de la cuestión de confianza vinculada a las más trascendentes o la moción de censura. Todo ello lleva a entender que, tras este ejercicio de ponderación, las eventuales ventajas para la estabilidad presupuestaria ni superan ampliamente ni compensan mínimamente los perjuicios causados al principio democrático, por lo que procede declarar la inconstitucionalidad de la Disposición controvertida.

Con esta valoración no está de acuerdo un Magistrado, que formula voto particular discrepante entendiendo que la medida prevista en la Disposición Adicional Decimosexta no persigue preservar el principio de estabilidad financiera sino la autonomía local, evitando el sacrificio que supondría que, ante supuestos de incumplimiento de la misma como consecuencia de la no asunción de compromisos por la falta de aprobación de los instrumentos económico-financieros aludidos, se activasen las medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Se trata de un riesgo real y actual que quedaría conjurado por la medida que, así pues, nunca determinaría beneficios eventuales y mediatos, como afirman la mayoría de Magistrados. A su juicio, la Disposición Adicional Decimosexta no debería de haberse declarado inconstitucional.

Sobre un similar orden de cosas se pronuncia la *STC 168/2016, de 6 de octubre (BOE*

núm. 276, de 15 de noviembre), que también resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno del Principado de Asturias sobre la LRSAL. Como elemento adicional no considerado por las anteriores, esta Sentencia aporta un nuevo análisis del artículo 24 bis.1 LBRL, cuya constitucionalidad como precepto básico ya fue confirmada por la STC 41/2016 y que, recuérdese, contiene diversas medidas de racionalización de las entidades locales menores. Fundamentalmente, la obligación autonómica de suprimir las existentes en su territorio o transformarlas en formas de organización desconcentrada si no presentan sus cuentas antes de una determinada fecha –lo que implica su transformación en entes desconcentrados integrados en el Municipio, sin personalidad jurídica propia ni consideración de entidad local– y la obstaculización a la creación de otras nuevas, que solo cabrá si resultan más eficientes que la administración concentrada de núcleos de población separados. Sin embargo, los recurrentes aprecian en él un nuevo problema de constitucionalidad, en este caso derivado de su colisión con el Estatuto de Autonomía de Asturias, donde se reconoce expresamente la personalidad jurídica de las entidades locales menores sitas en su territorio. Para el TC ese problema no existe, toda vez que el Estatuto puede contener las líneas fundamentales del régimen local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma “respetando en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud del artículo 149.1.18 CE” (STC 41/2016). Dicho de otro modo: el derecho local estatutario no puede vincular al legislador estatal de régimen local ni impedir de ninguna manera el ejercicio de la competencia estatal (STC 31/2010), procediendo justamente lo contrario: que el Estatuto respete la competencia básica estatal.

Tampoco estima inconstitucional la Disposición Adicional Sexta LRSAL, conforme a la cual “las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales”. Para el Gobierno del Principado, el indicado tenor impediría que Comunidades que no prevean en su norma estatutaria una organización comarcal como ámbito de gestión supramunicipal la instauren, vulnerándose así sus competencias. Pero el TC no lo entiende así, razonando que basta la mera consideración estatutaria de un nivel local intermedio o de entidades locales supramunicipales –como sucede en la mayoría de los Estatutos de Autonomía– para interpretar que podrán llevar a cabo la gestión de servicios supramunicipales y, por lo tanto,

que no se verán afectadas por lo previsto en aquella Disposición. A ello se suma que la organización comarcal, con independencia de su reflejo estatutario, puede ser objeto de legislación estrictamente autonómica al amparo de la competencia de las Comunidades para crear y regular entidades de segundo grado. En definitiva: hay que considerar la previsión cuestionada en positivo, como una cláusula de salvaguarda de las organizaciones comarcales estatutariamente previstas, y no en negativo, como límite a su creación.

El artículo 24 bis LBRL es también objeto de análisis por la *STC 180/2016, de 20 de octubre (BOE núm. 285, de 25 de noviembre)*, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra frente a varios preceptos de la LRSAL, en gran medida coincidentes con los ya enjuiciados en las comentadas SSTC 41/2016, 111/2016 y 168/2016. La única salvedad que se quiere hacer notar aquí es la expuesta en el FJ 5º, donde se afirma la inaplicación de aquel precepto en el ámbito de la Comunidad Foral a consecuencia de su especial régimen local (derivado de sus derechos históricos y garantizado por la Disposición Adicional Primera CE), que le permite desplazar la competencia estatal de dictar legislación básica en la materia (STC 140/1990). En concreto, los Concejos –entidad local menor histórica– seguirán teniendo reconocida personalidad jurídica, y tampoco cabrá adoptar la supresión de aquéllos que no hayan presentado sus cuentas a fecha 31 de diciembre de 2014 (Disposición Transitoria Cuarta).

Igualmente reviste importancia una serie de tres Sentencias que, encabezada por la *STC 102/2016, de 25 de mayo (BOE núm. 159, de 2 de julio)* y continuada por las *SSTC 116/2016, de 20 de junio (BOE núm. 181, de 28 de julio)* y *127/2016, de 7 de julio (BOE núm. 192, de 10 de agosto)*, resuelven otras tantas cuestiones de inconstitucionalidad presentadas por la Sala de lo Contencioso del TSJ de Galicia en relación con el artículo 32.1 de la Ley de Administración Local de esta Comunidad, que establece la mayoría requerida para adoptar los acuerdos sobre alteración de términos municipales: voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho que suponga, en todo caso, la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. Esta exigencia coincide con la impuesta por la redacción original del artículo 47.2.a LBRL que, no obstante, fue modificada por la Ley 53/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local en el sentido de eliminar el requisito del número de hecho y limitarla a

aquella mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. Esto implica que ahora son distintos los requerimientos de la norma básica y de la norma de desarrollo autonómica, lo que justifica el planteamiento de la duda ante el TC acerca de la posible inconstitucionalidad mediata y sobrevenida del precepto de la Ley gallega, en la medida en que no se ajusta a aquélla.

La importancia del fallo de estas Sentencias no radica tanto en la solución dada en relación con el precepto autonómico controvertido, ni siquiera sobre los razonamientos formulados sobre la doctrina de la inconstitucionalidad mediata –ya muy consolidada–, sino sobre el nuevo alcance otorgado a la cláusula de prevalencia de la legislación estatal en los supuestos de modificación de la normativa básica de obligado acatamiento por las Comunidades Autónomas. Es muy sabido que dicha modificación no provoca la derogación automática de la Ley autonómica anterior y contraria sino su inconstitucionalidad sobrevenida, lo que obliga a los órganos judiciales a promover la correspondiente cuestión ante el único fiscalizador de la constitucionalidad legal (el TC), sin que puedan proceder a inaplicarlas por su propia autoridad. Sin embargo, en este concreto caso, el TC considera que cabe flexibilizar la regla, tratándose como se trata de un supuesto de *leges repetitae*, en que el precepto autonómico reproduce el básico estatal que después se modifica en sentido incompatible con el mismo. Para estos supuestos, entiende que la propia Administración – que carece de competencia para promover la cuestión de inconstitucionalidad–, puede decidir de manera directa la aplicación del nuevo tenor básico y desplazar la norma autonómica antes coincidente pero actualmente contraria. Y ello mientras no se ponga en duda la constitucionalidad de la nueva norma básica estatal –como así ha sucedido–, puesto que en este caso el órgano judicial sí estaría obligado a plantear la cuestión de inconstitucionalidad en relación a ella, y no a la norma autonómica en contradicción sobrevenida. La razón dada estriba en el “carácter superfluo de la legislación reproductora” (FJ 6º), que no añade a la legislación básica nada que pueda considerarse “desarrollo”. Y formula una analogía, si bien sin advertir que se trata de una consecuencia de la aplicación del principio de jerarquía normativa que no opera en este caso: se trataría de la misma técnica reconocida a la jurisdicción ordinaria para inaplicar preceptos de reglamentos ejecutivos que transcriben la Ley que desarrollan cuando ésta se modifica, sin que esto implique su nulidad. De todo ello concluye que se trata de la solución impuesta por el

artículo 149.3 CE, en la que se contiene la cláusula de prevalencia de las normas estatales sobre las autonómicas en todo lo que no esté atribuido en exclusiva a las últimas, y que vincula a los aplicadores del derecho. En este caso concreto, a la Administración autonómica, que aprobó el Decreto de fusión voluntaria de dos Municipios pese a que uno de los acuerdos municipales no cumplía el requisito del voto favorable las dos terceras partes del número de hecho de los miembros de la Corporación (que seguía imponiendo el artículo 32.1 de la Ley de Administración Local de Galicia), en aplicación prevalente de la legislación básica en la materia.

El giro amplificador dado a la interpretación de la cláusula de prevalencia resulta, pues, evidente, y se ancla en una consideración asimismo muy llamativa: si bien el control de la adecuación de la legislación autonómica de desarrollo no se formula mediante la aplicación de aquella cláusula sino a través del obligado control de constitucionalidad y de la consecuente valoración de una posible contravención de las bases, en el caso en que el presunto desarrollo no sea tal por ejercer un puro mimetismo respecto de la legislación básica cabría aplicar aquélla. En otras palabras: en el primer supuesto Comunidad Autónoma y Estado aprueban normas incompatibles en apoyo de títulos competenciales distintos –bases/desarrollo–, mientras que en el segundo no hay ejercicio real de la competencia autonómica, lo que habilita la aplicación de la regla de prevalencia estatal prevista para casos en que no se actúan aquéllas. La conclusión a la que llega el TC es, visto el razonamiento expuesto, también muy palmaria: la Xunta de Galicia actuó con acierto, motivo por el que procede a inadmitir las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas.

Como era dable esperar, a semejante variación interpretativa se han formulado votos particulares discrepantes. En la Sentencia que inicia la serie jurisprudencial es una Magistrada quién se muestra disconforme en términos muy claros y tajantes. En las posteriores, varios Magistrados más –hasta sumar un total de cinco– se adhieren al mismo, lo que da buena medida de la contestación existente al fallo mayoritario. Los argumentos que exponen no son, desde luego, desdeñables. Sobre todo en lo referente a la inseguridad que se plantea para el operador jurídico, que se verá en la situación de decidir si procede la aplicación del criterio de prevalencia en supuestos de contradicción entre la norma

autonómica y la estatal.

El primero de estos argumentos tiene que ver con el traspaso de esta función valorativa a un órgano administrativo, en lo que puede considerarse fiscalización de una norma con rango de Ley y, como tal, competencia exclusiva del TC. Y ejemplifica el riesgo que entraña esta posibilidad en un aspecto muy claro: el hecho de que la posterior Ley estatal que modifique la norma básica invoque para ella esta condición no significa que la tenga, ni tampoco que, pese a tenerla, sea incompatible con la norma autonómica de desarrollo. Tradicionalmente estas cuestiones han debido ser ratificadas por el TC, permitiéndose ahora que el aplicador normativo pueda realizarlas al amparo de una “indiscutible contradicción” que él mismo determina –y que no es tal, puesto que la existencia de un recurso frente a la decisión administrativa evidencia controversia– y que decide no resolver de la manera señalada por el bloque de la constitucionalidad: impulsando una modificación legislativa que, cuando menos, propiciaría una discusión sobre la compatibilidad cuestionada y la pertinencia del mantenimiento del precepto que genera la duda. A ello se suma el otorgamiento a la Administración de una facultad –la de desplazamiento legislativo– de la que no disponen ni los órganos judiciales, que son precisamente quienes controlan la actuación de la misma, tal y como ha recordado el propio TC (STC 195/2015).

Y justamente estos órganos judiciales ven desvirtuado su papel por la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad, ya que se les priva de su competencia exclusiva para pronunciarse sobre la cuestión de fondo al imponerles una decisión administrativa con la que legítimamente pueden diferir (o no). No solo eso: el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente –Concejala de uno de los Municipios fusionados que votó en contra del acuerdo de fusión– también puede verse perturbado por la decisión, pues una cosa es que la Administración decida en un determinado sentido y otra muy distinta que quién no esté de acuerdo con esa decisión tenga derecho a que un órgano judicial controle la legalidad de la misma, decidiendo dentro de su potestad de juzgar si la norma invocada era aplicable al caso y, una vez determinado esto, trasladar sus dudas de constitucionalidad mediata al intérprete constitucional. El juicio de aplicabilidad y relevancia de la norma legal cuestionada corresponde al órgano judicial y formulado éste a juicio de los Magistrados

discrepantes de modo pertinente, correspondía la valoración sobre la constitucionalidad de la norma.

El hecho de que la decisión del TC opera solamente en el caso de *leges repetitae* no elimina reproches a la misma, pues no estiman quienes suscriben el voto particular que se infiera necesariamente de este hecho el inejercicio de la competencia autonómica de desarrollo de la legislación básica. Por un lado, el precepto cuestionado forma parte de una Ley de régimen local autonómico aprobada en virtud de la competencia que al efecto le atribuye el Estatuto de Autonomía dentro del marco constitucional. Por otro, la falta de acomodación al nuevo tenor básico puede ser perfectamente una decisión legítima de la Comunidad en orden a mantener requisitos más exigentes para proceder a la fusión de Municipios en su ámbito territorial, y no una mera reproducción de la norma base. En este caso, se ha reclamado la aplicación de la prevalencia prevista en el artículo 149.3 CE con el fundamento que supone una hipótesis o premisa no constatada.

Tampoco consideran que la cláusula de prevalencia pueda operar en la solución de conflictos normativos en los que intervenga el criterio de la competencia, pues si éste está concernido en la confrontación de las normas, se impone la depuración del vicio de incompetencia de la norma que se ha extralimitado por parte de órgano competente al efecto: el TC, quién tiene reservado el entendimiento de las cláusulas competenciales de la CE (arts. 153, 161 y 163 CE). Esto sucede con cierta habitualidad en materias en las que actúa el binomio bases estatales/desarrollo autonómico, como es el caso que se analiza. Aplicar aquí el criterio de prevalencia estatal supone desconocer que, de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad, al Estado le corresponde en exclusiva un ámbito competencial propio y a las Comunidades Autónomas otro distinto, por lo que en casos de conflicto por alteración posterior de la normativa básica debe determinarse el punto en que se suscita el vicio de incompetencia, lo que corresponde al TC. Como afirman expresamente, “considerar que esa tarea puede realizarse por cualquier aplicador del derecho en virtud de la regla de prevalencia ... conlleva un riesgo cierto de inseguridad jurídica y de pérdida de uniformidad en la interpretación y aplicación de las normas del bloque de la constitucionalidad, hurtando a este Tribunal su conocimiento por la vía del artículo 163 CE”.

3. Tribunales Superiores de Justicia (TSJ).-

C) Galicia.-

La *STSJ de Galicia de 8 de septiembre de 2016, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 4227/2016*, procede a anular un acuerdo de Pleno por el que se otorgaba al Alcalde la facultad de modificar el día y hora preestablecido para las sesiones ordinarias de ese órgano, por razones justificadas y sin alterar dicho carácter ordinario. La interpretación sistemática de los artículos 21.1.c y 46 LBRL, 47 TRRL y 78 ROF permiten recordar a la Sala que uno de los elementos definatorios de las sesiones ordinarias del Pleno, en contraposición con las extraordinarias, es la fijación previa por acuerdo del órgano de los días que van a celebrarse, dentro de las reglas generales del artículo 46 LBRL. Esto no quiere decir que, en un momento dado, y concurriendo circunstancias debidamente acreditadas y justificadas que impidiesen el cumplimiento del calendario, no pudiera introducirse una cierta flexibilidad. Pero nunca con la amplitud e inespecificidad señaladas en aquél –en que ni siquiera se ejemplifican circunstancias que podrían determinar la actuación del Alcalde–, pues ello podría llevar a excluir a miembros del Pleno del ejercicio de su función representativa.

D) Andalucía.-

Por su parte, la *STSJ de Andalucía de 15 de septiembre de 2016, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 497/2015*, también anula un Acuerdo de Pleno por el que se aprueba la Ordenanza reguladora del servicio municipal de tanatorio, por no haber sido sometido el asunto a la Comisión Informativa correspondiente, cuyo informe tiene carácter preceptivo no vinculante ex artículos 20.1.c LBRL y 126 ROF. Frente al argumento de la Corporación demandada – el informe de la Comisión fue sustituido por otro de la Junta de Portavoces–, la Sala recuerda la falta de equivalencia entre ambos órganos, no siendo la segunda un órgano preceptivo en la organización local ni planteándose en su relación disposiciones específicas a atender en cuando a su creación, composición y funciones

encomendadas, como sí ocurre con las Comisiones informativas (artículos 123 a 126 ROF). La única posibilidad que existe de que el Pleno adopte sus acuerdos sin el previo informe de la Comisión Informativa es que la sesión haya sido declarada urgente por causas debidamente motivadas, que se ratifique por el Pleno la inclusión del asunto no informado en la misma, y que se dé cuenta del mismo a dicha Comisión en la primera sesión que se celebre, cualquiera de cuyos miembros podrá proponer la inclusión del asunto en la siguiente sesión de Pleno para deliberar sobre la urgencia acordada, en ejercicio de sus funciones de control y fiscalización (artículo 126.2 ROF). Esto tampoco sucedió en el supuesto enjuiciado. Procede así, la anulación del acuerdo recurrido.

J) Aragón.-

En el ámbito de nuestra Comunidad hay que citar la *STSJ de Aragón de 28 de junio de 2016, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 65/2015*, que recuerda que el derecho de los concejales a promover y obtener la convocatoria de las sesiones de pleno municipal no es un derecho absoluto, sino que ha de cohererse con la facultad del Alcalde para determinar los puntos del orden del día y excluir motivadamente todos o algunos de los asuntos propuestos (artículo 78.2 ROF). En el caso sobre el que se pronuncia la Sala, la motivación existe. Además, los asuntos excluidos son solicitudes de información a la que los Concejales pueden acceder directamente mediante la correspondiente petición, que no consta que hicieran. Por ese motivo, se desestima el recurso presentado por los mismos.

Q) Castilla y León.-

Se cita finalmente la *STSJ de Castilla y León de 14 de octubre de 2016, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 111/2016*, que, al pronunciarse sobre el acuerdo de recuperación posesoria de un bien, considera competente al efecto al Alcalde. Frente a lo alegado por el recurrente –es el Pleno el competente al efecto, dado que el artículo 71.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales exige “acuerdo al efecto de la Corporación”–, la Sala recuerda jurisprudencia previa del TS, conforme a la cuál no hay que confundir la persona

jurídica (la Corporación) con el órgano (el Pleno); hecho que puede deducirse del artículo 22.2.j LBRL, cuando otorga a este último la competencia para “el ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Corporación en materias de competencia plenaria”. Por ello, cuando el Reglamento de Bienes exige aquel acuerdo no está señalando la competencia de ningún órgano en concreto, lo que obliga a comprobar lo dispuesto en los artículos 21 y 22 LBRL. Conforme a los mismos corresponden al Alcalde “aquellas competencias que la legislación del Estado asigne al Municipio y no atribuya a otros órganos municipales” (artículo 21.1.s), como es éste caso.