

# SEMINARIO DE DERECHO LOCAL

## INFORME EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN LOCAL

Autor: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 18-5-2017

### SUMARIO:

#### I) NOVEDADES NORMATIVAS.

##### 2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

##### B) Cataluña.-

- Ley del Parlamento catalán 2/2017, de 15 de febrero, de modificación de la Ley 30/2010, de veguerías, para crear la veguería de El Penedès (DOGC núm. 7312, de 20 de febrero).

#### II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.

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

- STC 19/2017, de 2 de febrero (BOE núm. 59, de 10 de marzo).

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

##### C) Galicia.-

- STSJ de 15 de febrero de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 216/2016.

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

##### Q) Castilla y León.-

- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ávila de 13 de febrero de 2017, recurso núm. 204/2016.

# 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 6 de febrero y el 15 de mayo de 2017. 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.-**

Como única novedad normativa en relación con la organización local que hay que citar en esta ocasión la *Ley del Parlamento catalán 2/2017, de 15 de febrero, de modificación de la Ley 30/2010, de veguerías, para crear la veguería de El Penedès (DOGC núm. 7312, de 20 de febrero)*. Hay que recordar aquí que, como ya se indicó en su momento, en la actualidad, y aunque ésta no es la intención definitiva, la veguería es un ente de organización territorial básica de Cataluña adoptada por la Generalitat para la organización de sus servicios. En nada afecta en el presente a la Provincia como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, y ello en tanto no se opere a la pertinente modificación, mediante Ley Orgánica estatal, del mapa provincial en coincidencia con los límites vegueriales.

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

### **1. Tribunal Constitucional (TC).-**

En cuanto a la jurisprudencia constitucional, hay que hacer mención a la *STC 19/2017, de 2 de febrero (BOE núm. 59, de 10 de marzo)* que, en respuesta al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente al artículo 19.6 de la Ley del Parlamento de Cataluña de simplificación de la actividad administrativa de los gobiernos locales de esta Comunidad (16/2015, de 21 de julio), vuelve a reproducir una doctrina propia ya expuesta en las Sentencias 41 y 168/2016, tratadas en informes previos. Recordemos que ambas Sentencias se pronunciaron sobre el artículo 24bis LBRL –precepto introducido en esta norma por la LRSAL–, y que en él se prevé que las entidades locales menores que se constituyan tras su entrada en vigor se conformen como estructuras desconcentradas del Municipio sin personalidad jurídica. Este mandato no ha sido considerado inconstitucional por el TC, pues aunque afecte a la potestad municipal de autoorganización y a las competencias autonómicas sobre régimen local, viene respaldado por intereses generales de alcance supraautonómico (eficiencia en el uso de los recursos públicos, artículo 31.2 CE, estabilidad presupuestaria, artículo 135 CE) que pueden calificarse de básicos y acordes con la garantía constitucional de la autonomía local. A lo que procede en realidad es a variar el modelo relacional entre estos entes y los Ayuntamientos, sin que el cambio de subjetividad de los primeros afecte a su sustantividad jurídica. Es cierto que los segundos –como es característico de las relaciones interorgánicas– pasan a constituirse en el centro de imputación, control y supervisión de las obligaciones y derechos dimanantes de la actividad de aquéllos, que quedan sujetos en términos de jerarquía a unos órganos municipales de gobierno que seguirán siendo los que, en el marco de la legislación básica y autonómica sobre régimen local, decidan los propios Municipios en ejercicio de su potestad de autoorganización. Pero esto no implica un estatuto sustancialmente distinto del que tenían previamente como entes descentralizados con personalidad jurídica propia (art. 45.2 LBRL, derogado), que en ningún caso garantizaba amplias esferas de autonomía al estar sujetos a las facultades de tutela del Municipio que la legislación autonómica podía precisar. De la misma manera que se

admitió en el caso de los Municipios de gran población que la legislación básica previera la existencia de órganos adicionales a los de gobierno en aras a la protección de intereses supraautonómicos (órganos de gestión desconcentrada, comisión especial de sugerencias y reclamaciones, consejo social de la ciudad), debe admitirse ahora el supuesto inverso: la supresión preceptiva de estructuras organizativas o la conversión de las mismas en formas de organización desconcentrada por un legislador, el básico, que sigue dejando un amplio espacio de regulación al legislador autonómico. Aunque, en este orden de cosas, el hecho de que los Estatutos de Autonomía reconozcan personalidad jurídica de las entidades locales menores sitas en sus respectivos territorios tampoco altere esta interpretación: el Estatuto puede contener las líneas fundamentales del régimen local en su ámbito territorial respetando la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud del artículo 149.1.18 CE, sin que, a la inversa, pretenda actuar como límite al legislador estatal de régimen local y al ejercicio de su competencia estatal.

Pues bien. En esta ocasión, el precepto autonómico impugnado procede a modificar dos letras del apartado 1 del artículo 79 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, alterando el procedimiento de constitución de entes locales descentralizados al reducir los plazos de creación y al simplificar la mayoría exigida para aprobar las alegaciones presentadas en el trámite de información pública. Como era de esperar en aplicación de toda la doctrina expuesta, el TC no considera que incurra en inconstitucionalidad mediata al oponerse al artículo 24.bis LBRL –precepto formal y materialmente básico–, pues supone ejercicio de la competencia autonómica en materia de régimen local. Los únicos extremos del mismo que pasan a ser incompatibles con las nuevas bases estatales y que, por ello, hay que declarar inconstitucionales y nulos, son las referencias a la consideración subjetiva de estas entidades como entes descentralizados con personalidad propia. Asimismo, las referencias a los “entes locales” para aludir a los mismos han de interpretarse como sinónimos de entes de naturaleza desconcentrada y sin personalidad jurídica. Al margen de esto, la fijación de unas nuevas reglas procedimentales de constitución de los mismos encajan a la perfección en la competencia de desarrollo normativo de estos entes que tiene atribuida estatutariamente el legislador autonómico y que, interpretada en los términos expuestos, en nada incide en la dimensión subjetiva de las entidades locales menores.

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

#### **C) Galicia.-**

La *STSJ de Galicia de 15 de febrero de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 216/2016*, se pronuncia en su FJ 3º acerca de la legitimación activa de una Diputada provincial para recurrir un Acuerdo de la Diputación Provincial a la que pertenece. Es cierto que el artículo 20.a LJCA no reconoce con carácter general legitimación activa para interponer recurso contencioso-administrativo frente a actos de una Administración pública a los órganos de la misma y a los miembros de sus órganos colegiados, “salvo que una Ley lo autorice expresamente”. Lo que, sin ir más lejos, sucede con los miembros de las Corporaciones locales a los que, por mor de lo dispuesto en el artículo 63.1.b LBRL, se reconoce legitimación para impugnar los actos y acuerdos siempre que hubiesen votado en contra.

Dicha legitimación, evidentemente extensiva a los Diputados provinciales que se encuentren en esta circunstancia, se explica, como ha aclarado en muchas ocasiones el TC, en el mandato representativo que han recibido de los electores, y que les obliga a atacar los actos contrarios al ordenamiento jurídico y a perseguir el correcto funcionamiento de la institución para conseguir la satisfacción de los fines propios y específicos de la Provincia como entidad local. El hecho de que los Diputados provinciales, a diferencia de los Concejales, no sean elegidos mediante sufragio universal y directo de los vecinos, sino indirectamente y por un sistema de representación de segundo grado de conformidad con los artículos 204 a 206 LOREG, no afecta a este hecho: ejercen igualmente las funciones representativas que les corresponden como miembros electos de la Corporación.

La indicada legitimación no ha de identificarse como un interés abstracto de defensa de la legalidad semejante al que subyace en las acciones públicas admitidas por la Ley, sino como un interés concreto respecto del objeto del proceso que se manifieste en un funcionamiento ajustado a derecho de la Corporación. Lo que precisamente sucedía en el supuesto enjuiciado, en que el objeto procesal eran unos acuerdos relacionados con la

cobertura de puestos de trabajo funcionariales de cuya legalidad dudaba la recurrente. Por ese motivo, se revoca la Sentencia de instancia, que declaró inadmisibile por falta de legitimación el recurso presentado por la misma.

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

##### **Q) Castilla y León.-**

La *Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ávila de 13 de febrero de 2017, recurso núm. 204/2016*, resuelve el recurso sustanciado a través del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales presentado por una Concejala frente al acuerdo plenario por el que se le deniega la posibilidad de estar en todas las Comisiones informativas del Ayuntamiento con voz y voto por su condición de no adscrita. A juicio de la recurrente, esta decisión municipal vulnera su derecho fundamental a acceder (y permanecer) a los cargos públicos en condiciones de igualdad, directamente conectado con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. Así lo entiende también la Magistrada ponente, que comienza recordando cómo el derecho de integración en las comisiones informativas de la Corporación no puede configurarse como un derecho exclusivo de aquellos miembros de la misma que se integren en los grupos políticos, siendo de titularidad de cada cargo electo al formar parte del contenido esencial del derecho de representación que les ha sido conferido. Porque, efectivamente, ésta última es la clave del asunto. Como ha manifestado en una pluralidad de ocasiones el TC, no todo acto que infrinja el estatuto jurídico aplicable a los electos locales supone lesión del derecho fundamental reconocido en el artículo 23 CE, sino solo el que incida en el núcleo esencial de su función representativa, que ha sido identificado en la participación en la actividad de control del gobierno municipal, en las deliberaciones del Pleno y en la votación de los asuntos sometidos a la consideración del mismo, y en la obtención de la información necesaria para poder ejercer las funciones anteriores. En ningún caso los miembros de la Corporación pueden ser privados de estas facultades, ni siquiera en el caso en que hayan optado por abandonar el grupo político de procedencia. Otros límites normativamente impuestos a los concejales no adscritos (prohibición de incorporarse a otro

grupo político o constituir uno nuevo, pérdida de los beneficios económicos y de la infraestructura asociada al grupo político, imposibilidad de tener portavoz, etc.) son legítimos por no comprometer ninguno de los extremos de aquel núcleo esencial. Pero no decisiones que afecten a aquellas funciones inherentes a la función representativa que les es propia.

La exclusión de las Comisiones informativas ha de entenderse afectadora a dicho núcleo esencial y, por ende, lesiva del derecho fundamental reconocido en el artículo 23 CE. Son estas Comisiones órganos municipales encargados del estudio, dictamen, investigación, informe o análogas funciones no resolutivas respecto de aquellos asuntos cuya resolución compete al Pleno, de existencia obligatoria en los Municipios de más de 5000 habitantes y potestativa en el resto. Pese a carecer de atribuciones resolutorias, su papel en la toma de decisiones del Pleno tiene no poca trascendencia, pues implica el estudio y elaboración de las propuestas sometidas a éste. Por eso, en cuando “divisiones internas” del Pleno municipal, deben reproducir en lo posible la estructura política de éste, so pena de hurtar a las minorías un estadio importante de la decisión dificultando la defensa de sus posiciones en el Pleno. Interpretar otra cosa supondría, además, admitir que el derecho de los Concejales no adscritos a participar en dichas Comisiones queda a la entera disposición de unos terceros ajenos (los grupos políticos), en una concesión graciable que no resulta amparable para la juzgadora.

Por todo ello, se estima el recurso presentado, se declara contrario y no ajustado a derecho el acuerdo de Pleno impugnado y se ordena al Ayuntamiento demandado reformar la constitución de las Comisiones informativas, integrando como miembro a la Concejala no adscrita con todos los derechos.