

SEMINARIO DE DERECHO LOCAL
INFORME EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN LOCAL

Autora: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 8-2-2018

SUMARIO:

I) NOVEDADES NORMATIVAS.

2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

I) Valencia.-

- Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (DOGV núm. 8202, de 30 de diciembre).

J) Aragón.-

- Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón (BOA núm. 231, de 1 de diciembre).

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.

1- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (TC).-

- STC 151/2017, de 21 de diciembre (BOE núm. 15, de 17 de enero de 2018).

3. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA (TSJ).-

E) Asturias.-

- STSJ de 20 de noviembre de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso 269/2017.

J)- Aragón.-

- STSJ de 1 de diciembre de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 133/2016.

P) Madrid.-

- STSJ de 11 de diciembre de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 370/2017.

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 16 de noviembre de 2017 y el 4 de febrero de 2018. 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.-

I)- Valencia.-

En la Comunidad Valenciana hay que dar cuenta de la *Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (DOGV núm. 8202, de 30 de diciembre)*, cuyo Capítulo II, sección primera del Título II introduce diversas modificaciones en la Ley autonómica de régimen local en relación con el régimen electoral de las entidades locales menores. En concreto, las novedades se centran en dos puntos:

- En la nueva regulación de la Comisión gestora que, con 3, 5 o 7 miembros según la población existente, habrá de constituirse en las entidades menores sin vocales en las Juntas vecinales por falta de candidaturas. La determinación

del número de miembros que corresponde dentro de ella a cada partido o agrupación electoral se llevará a cabo por la Junta electoral de zona o, de haber cesado en sus funciones, por la Junta Electoral Central, de conformidad con los resultados de las últimas elecciones. La elección concreta de los miembros se realizará por el Departamento competente en materia de administración local, a propuesta del Ayuntamiento a que pertenezca la respectiva entidad local menor, mediante acuerdo de Pleno adoptado por mayoría absoluta del número legal de sus miembros. La elección del presidente se llevará a cabo mediante votación de sus miembros, requiriéndose mayoría en primera votación. De no lograrse ésta, aquel Departamento designará al candidato propuesto por el partido o agrupación electoral que hubiera obtenido el mayor número de votos en las últimas elecciones para el Ayuntamiento, en la sección o secciones constitutivas de la entidad local menor.

- En la regulación de la composición de la Junta vecinal, integrada por la Presidencia y por los vocales (cuyo número oscilará entre 3 –entidades de 1 a 250 habitantes–, 5 –entre 251 y 1.000 habitante– y 7 miembros –1.001 en adelante–), sin que el número total de miembros pueda exceder en ningún caso del tercio del número de Concejales del Ayuntamiento al que pertenecen.
 - La elección de los vocales se hará de conformidad con los resultados de las elecciones que, en paralelo con las realizadas para el Ayuntamiento, se celebren en la sección constitutiva de la entidad local menor.
 - Para dicha elección podrán presentarse candidaturas mediante listas cerradas o abiertas en función de la población (inferior o superior a 250 habitantes) con una composición paritaria mediante el sistema de lista cremallera.
 - En las entidades locales menores con una población superior a 250 habitantes la proclamación de miembros electos de la Junta vecinal no

tendrá en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 5 % de los votos válidos emitidos en la circunscripción, y se seguirá un sistema proporcional del que el artículo 66.e pone un ejemplo.

- En entidades locales menores con una población igual o inferior a 250 habitantes el sistema de elección es directo, pudiendo cada elector o dar su voto a un máximo de dos candidatos. Serán proclamados electos aquéllos que obtengan el número más alto de votos hasta completar el número de miembros de la Junta vecinal. En caso de empate se resolverá por sorteo.
- El mandato de los miembros de la Junta vecinal será el mismo que el de los Concejales de los Ayuntamientos y coincidente con ellos.
- El nuevo artículo 66 bis establece el sistema de elección de la presidencia de la entidad local, requiriéndose mayoría absoluta en primera votación entre todos los miembros de la Junta o los que encabezan las listas según la población sea inferior o superior a 250 habitantes. Si no se obtuviese, recaerá en el candidato que hubiese obtenido directamente o mediante lista más votos en las elecciones. En caso de empate, se resolverá mediante sorteo.
- El nuevo artículo 69 ter establece el régimen de la sesión constitutiva de la Junta vecinal, que se realizará en sesión pública el trigésimo día posterior a la celebración de las elecciones, salvo que se hubiera presentado recurso contencioso-electoral, en cuyo caso se constituirá el sexagésimo día posterior a la elección. A tal fin, se constituirá una mesa de edad integrada por los electos de mayor y menor edad, presentes en el acto, actuando como Secretario quien lo sea de la entidad local menor. La mesa deberá comprobar las credenciales presentadas, o acreditaciones de la personalidad de los electos, en base a las certificaciones que el Ayuntamiento del Municipio a que

pertenezca la entidad local menor hubiera remitido a la junta electoral de zona. Realizadas las comprobaciones, la mesa declarará constituida la Junta vecinal si concurren por lo menos tres de sus miembros.

J) Aragón.-

En Aragón se ha aprobado en el período de tiempo analizado una norma largamente anunciada. Se trata de la *Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón (BOA núm. 231, de 1 de diciembre)* que, como su propio nombre indica, pretende regular la singularidad de este municipio atendiendo a sus condicionantes de diverso orden: institucionales, poblacionales, territoriales y económicos. Como es obvio, el articulado de la norma, dictada en ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local y respetando la reserva de Ley establecida al efecto por el artículo 87 del Estatuto de Autonomía, no se ciñe a los aspectos puramente organizativos y de funcionamiento de dicho régimen, conteniendo también importantes previsiones relativas al tema competencial, al régimen de financiación y a otros aspectos sectoriales (urbanísticos, por ejemplo). Estas previsiones serán mencionadas a buen seguro en los informes correspondientes ya que, en realidad, comportan la mayoría del núcleo sustantivo de la nueva Ley. Nos limitamos ahora a abordar aquellos primeros, situados en los Capítulos II, III, V y VI y en las Disposiciones Adicionales de la norma.

Tras recordar en el Capítulo I distintas cuestiones generales (personalidad jurídica, capacidad de obrar, potestades, legitimación procesal para actuar ante la jurisdicción ordinaria y plantear conflictos en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, títulos honoríficos, etc.), la Ley de capitalidad aborda en su Capítulo II las especialidades organizativas que presenta Zaragoza, alineadas lógicamente con su condición del Municipio de gran población y con las previsiones básicas que contiene sobre ellos el Título X de la LBRL. Así pues, como no puede ser de otro modo, comienza reiterando la correspondencia del gobierno y la administración de Zaragoza al Ayuntamiento, estructurado orgánicamente en Pleno (como órgano de máxima

representación política de los ciudadanos de Zaragoza), Alcalde, Gobierno de Zaragoza (denominación que corresponde a la Junta de Gobierno en este municipio, según aclara la Disposición Adicional Segunda de la Ley), Vicealcalde, Tenientes de Alcalde, Concejales y otros órganos que se determinen en el reglamento orgánico (todos ellos como órganos ejecutivos de dirección política y administrativa, con responsabilidades de gobierno), y órganos directivos, así como aquellos otros que, con funciones de información, consulta o asesoramiento, se creen cuando resulten necesarios para el buen gobierno administración municipal, en el marco de lo dispuesto por la legislación básica de régimen local y el reglamento orgánico municipal. Las competencias del Pleno, Gobierno de Zaragoza, Alcalde y de los restantes órganos ejecutivos de dirección política y administrativa serán las establecidas en la regulación básica de régimen local y demás disposiciones normativas vigentes de aplicación, y salvo prohibición legal expresa, el Ayuntamiento podrá desconcentrar competencias entre sus órganos, así como delegar funciones concretas respecto de ciertas competencias a través de los mecanismos establecidos para ello en esta Ley. Hasta aquí, pues, nada nuevo.

Según se desprende de la Exposición de motivos, la intención innovadora del legislador en el plano organizativo es de un doble orden. Por un lado, reforzar la autoorganización municipal por considerarla núcleo esencial de la autonomía local, para lo que considera preciso definir con más claridad y separación –y sin perjuicio de posteriores desarrollos y concreciones por reglamentos orgánicos y eventuales normas complementarias– las funciones correspondientes al Pleno y al Ejecutivo municipal (Gobierno de Zaragoza). Por otro, crear un órgano bilateral y permanente de coordinación entre el Ayuntamiento y el Gobierno de Aragón para el ejercicio de sus competencias y la prestación de servicios. En ambos objetivos se adivina un interés por incrementar el nivel de autogobierno municipal.

El primero de los objetivos se aborda, como acaba de decirse, singularizando las funciones que corresponde a ambos órganos. En el caso del Pleno no son muchos los puntos en los que el artículo 11.4 se separa del tenor básico del artículo 123 LBRL, pudiendo destacar, por ejemplo, dentro de su atribución para aprobar el fin de la tramitación municipal de los instrumentos de planeamiento, la enunciación de cuáles son estos,

desarrollando la mera mención genérica hecha por la legislación básica (apartado i). También se especifican como funciones de este órgano la adopción de acuerdos relativos a la constitución o participación municipal en consorcios, fundaciones y asociaciones, la adquisición de acciones o participaciones de sociedades mercantiles que no gestionen servicios públicos de la competencia municipal y representen la mayoría de su capital social, y la autorización y aprobación a las sociedades constituidas o participadas por el municipio para fundar o participar en el capital de otras (apartado l), la aprobación del código ético de actuación de los miembros del Pleno y del personal municipal (apartado o), la promoción de actuaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón en todos los asuntos de interés para el municipio de Zaragoza (apartado q), y la propuesta al Gobierno de Aragón de que ejerza la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón para la modificación de la presente Ley (apartado r). Sin embargo, en el caso del Gobierno de Zaragoza, sí se percibe un reforzamiento de sus funciones y una reconfiguración de las mismas en un sentido más gestor o ejecutivo. A las funciones básicas previstas en el artículo 127 LBRL se suman en la Ley autonómica sus competencias como órgano de contratación que la legislación sobre contratos del sector público atribuye a la Junta de Gobierno Local en los municipios de gran población (apartado f), las competencias ejecutivas y de gestión relativas a la adquisición, gestión, administración, aprovechamiento y enajenación del patrimonio municipal y concesiones sobre los bienes, así como los acuerdos relativos a la aceptación de bienes, alteración de la calificación jurídica de los bienes, mutaciones demaniales, desafectación de bienes comunales, aprobación del inventario y sus rectificaciones de bienes a organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles municipales (apartado g), las encomiendas de gestión para la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios, así como los encargos a entidades que tengan atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del Ayuntamiento de Zaragoza (apartado ñ), la aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones que hayan de otorgarse en régimen de concurrencia competitiva (apartado o), la aprobación de los precios o tarifas de los servicios municipales de transporte urbano de viajeros y autotaxis, informando, en su caso, a la Comisión de Precios de la Comunidad Autónoma de Aragón (apartado p), la celebración de convenios de colaboración en las materias de competencia municipal (apartado q), los acuerdos relativos

al ejercicio de la potestad expropiatoria, la aprobación del procedimiento de tasación conjunta, así como la determinación municipal del justiprecio (apartado r), los acuerdos relativos a la puesta a disposición de contenidos en la sede electrónica municipal, así como a la publicación de anuncios y edictos en el tablón municipal electrónico, el cual será de libre acceso mediante la instalación de terminales en las Juntas de Distrito y principales dependencias municipales (apartado s), la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de los servicios públicos municipales (apartado t), la formación de la voluntad del Ayuntamiento como socio único en las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente al municipio de Zaragoza, asumiendo las funciones de Junta General (apartado u), así como las demás que le correspondan a la Junta de Gobierno Local de acuerdo con las disposiciones legales vigentes (apartado v).

Además de estas previsiones, la Ley de capitalidad singulariza siquiera brevemente otras estructuras organizativas, como son los Grupos municipales –que, constituidos conforme al reglamento orgánico, pueden formular directrices, orientaciones y recomendaciones– y la Junta de Portavoces –constituida por los portavoces designados por cada Grupo municipal, y presidida por el Alcalde o Teniente de Alcalde en quien delegue– (artículos 15 y 16). Asimismo, los artículos 17 y 18 contemplan la posibilidad de que el Gobierno de Zaragoza, mediante acuerdo, decida la creación de un Consejo Jurídico Municipal, con el fin de emitir informes y dictámenes de carácter no vinculante sobre cualesquiera asuntos de interés municipal, y de Comisiones específicas de asesoramiento para dictaminar recursos administrativos. En ambos casos su composición y funcionamiento se determinará en los correspondientes acuerdos.

Por lo que respecta al segundo objetivo organizativo antes citado (la articulación de una coordinación orgánica entre el Ayuntamiento y el Gobierno de Aragón), queda plasmado con la referencia al Consejo Bilateral de Capitalidad, órgano colegiado de carácter permanente, que tiene por objeto la coordinación y colaboración entre ambas instancias en todo lo que afecta a sus competencias y responsabilidades. Estará integrado por representantes del Gobierno de Aragón y del Gobierno de Zaragoza, siendo miembros del mismo, respectivamente, los Consejeros autonómicos y municipales de Presidencia y de

Hacienda, a los que se sumarán dos Consejeros de cada parte en función de los asuntos que tratar. Si las competencias en materia de Presidencia y de Hacienda corresponden a la misma área serán tres los Consejeros o Concejales Delegados determinados en función de los asuntos por tratar. La Presidencia del Consejo se ejercerá de modo alternativo por un representante del Gobierno de Aragón y del Gobierno de Zaragoza, y la Secretaría será ejercida alternativamente por un funcionario del Gobierno de Aragón, cuando presida un representante municipal, y del Ayuntamiento de Zaragoza, cuando presida un representante del Gobierno de Aragón. El Secretario actuará con voz pero sin voto. El Consejo de Capitalidad podrá crear grupos de trabajo y preparación de asuntos con representantes de ambas Administraciones, y podrá invitar a participar en sus sesiones a cualquier miembro de los Gobiernos de Aragón y de Zaragoza cuando se vayan a tratar asuntos o temas de su competencia específica (artículo 20).

En los artículos 21 y 22, la Ley de capitalidad establece un esquema básico de funcionamiento del órgano, fijando la forma y periodicidad de las sesiones (a celebrar en dependencias de la Administración que vaya a ostentar la Presidencia como mínimo una vez al semestre, previa convocatoria efectuada por la Presidencia de turno con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas salvo casos de especial urgencia, y debiendo reunirse en cada caso en el plazo de dos meses desde el inicio de cada legislatura, de cada mandato corporativo o de cambio de Gobierno de Aragón o de Gobierno de Zaragoza), el quórum de constitución y celebración (para la válida constitución del órgano se requerirá la asistencia, al menos, del Presidente y de la mitad de sus miembros, y en todo caso de los Consejeros autonómico y municipal de Presidencia o, alternativamente, de Hacienda; el Consejo aprobará su propio reglamento de funcionamiento, siendo de aplicación supletoria las normas sobre funcionamiento de los órganos colegiados establecidas en la legislación sobre régimen jurídico de las administraciones públicas), el modo de aprobación y constatación de acuerdos (el Consejo adoptará sus acuerdos por voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, levantándose acta que refleje sucintamente los asuntos tratados y los acuerdos adoptados, pudiendo asimismo, cuando lo estime oportuno, elevarlos como propuestas de actuación a los órganos competentes para su tramitación y

resolución) y las funciones que le corresponden ¹, sin perjuicio de sus necesarios concreción y desarrollo reglamentario.

También interesa destacar cómo el Capítulo V de la Ley establece algunas especialidades en materia procedimental, consistentes fundamentalmente en el establecimiento de reglas específicas para la aprobación de diversas normas reglamentarias (ordenanzas y reglamentos municipales, ordenanzas fiscales, presupuesto municipal). La justificación de estas especialidades viene dada para el legislador por la especial configuración, representatividad y función de la ciudad de Zaragoza en el esquema de la Comunidad Autónoma de Aragón. Se identifica así a quienes corresponde la iniciativa normativa en cada caso (Gobierno de Zaragoza en todo caso, grupos políticos mediante proposición e iniciativa popular en el caso de las ordenanzas y reglamentos), y se enumeran los trámites concretos que componen el procedimiento de aprobación en cada supuesto. Todos parecen alineados con los mandatos básicos del nuevo Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de la LBRL y del TRRL, sin que en principio planteen ninguna dificultad jurídica ni de entendimiento. En particular la participación ciudadana, que es uno de los

¹ Corresponden al Consejo Bilateral de Capitalidad:

- a) La determinación de los ámbitos de interés concurrente entre la Comunidad Autónoma de Aragón y el municipio de Zaragoza y el diseño de los mecanismos de colaboración en esos ámbitos.
- b) El impulso de la realización de actuaciones y planes conjuntos destinados al desarrollo de políticas comunes y, en virtud de ello, la suscripción de los oportunos convenios de colaboración.
- c) La deliberación y formulación de propuestas, en su caso, sobre la elaboración de proyectos normativos de Aragón que afecten especialmente a las competencias e intereses del municipio de Zaragoza.
- d) La preparación de acuerdos en materia de transferencia o delegación de competencias, funciones y servicios al municipio de Zaragoza, la valoración de su coste y la fijación de los instrumentos de cooperación precisos.
- e) La adopción de medidas de coordinación para el armónico ejercicio de las competencias respectivas.
- f) El control y seguimiento de las relaciones de colaboración entre las administraciones públicas integrantes.
- g) La adopción de acuerdos y la emisión de informes en los supuestos y materias en que así se prevea en esta ley y en el resto de la legislación.
- h) La emisión de informe preceptivo para la creación o modificación de cualquier entidad local de carácter supramunicipal que afecte al municipio de Zaragoza.
- i) La preparación del convenio bilateral económico-financiero regulado en el artículo 57 de esta ley.
- j) El informe y, en su caso, propuesta de las inversiones que el Gobierno de Aragón pueda realizar en el municipio de Zaragoza.
- k) La resolución de conflictos que puedan surgir entre ambas administraciones.
- l) Cualesquiera otras que coadyuven a los fines de cooperación y colaboración entre ambas administraciones, así como todas las demás que le atribuya la legislación.

principios destacados en la nueva Ley de Procedimiento Administrativo, se garantiza normativamente tanto en este Capítulo V como en el VI, en el que, con carácter más general, se insiste en su importancia, al punto de preverse la creación de distritos como divisiones territoriales propias dotadas de órganos de gestión desconcentrada, con el fin de impulsar y desarrollar dicha participación en lo que se refiere a la gestión de los asuntos municipales y su mejora.

Sí que supone una singularidad la decisión legislativa (Disposición Final Primera.2) de garantizar la participación de la capital en el desarrollo reglamentario de la Ley a través de un trámite especial de comunicación previa al máximo órgano de gobierno municipal por parte del Gobierno autonómico de los proyectos de reglamento al efecto, y ello con la finalidad de que el Ayuntamiento informe preceptivamente sobre su contenido.

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.-

1. Tribunal Constitucional (TC).-

En cuanto a la jurisprudencia constitucional, la Sentencia de la que hay que dar cuenta esta vez, por lo discutido del fallo –se formulan al mismo tres votos particulares suscritos por cinco Magistrados–, es la *STC 151/2017, de 21 de diciembre (BOE núm. 15, de 17 de enero de 2018)*, que se pronuncia sobre la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de TSJ de Canarias respecto al artículo 197.1.a de la LOREG. Este precepto regula la moción de censura frente al Alcalde, y extiende a aquellos supuestos en que entre los proponentes existiesen concejales que hubieran dejado de pertenecer al grupo político al que se adscribieron al inicio de su mandato la misma exigencia prevista para los casos en que los proponentes pertenezcan o hubiesen pertenecido al grupo político al que se adscribe aquél: incrementar la mayoría requerida para plantearla (mayoría absoluta) en número equivalente al de ediles que se

encuentren en esta circunstancia. La exigencia, por remisión de la letra e) del mismo precepto, ha de mantenerse hasta el momento inmediatamente anterior a la votación de la moción, correspondiendo a la Mesa de edad constatarlo. El órgano judicial que plantea la cuestión considera que puede ser contraria al artículo 23.2 CE, al imponer restricciones en el núcleo esencial de los derechos propios del cargo público para los concejales no adscritos. Y el TC se muestra de acuerdo con esta consideración.

En efecto, conforme a una consolidada doctrina al respecto, el derecho fundamental de representación política es de configuración legal, correspondiendo a la Ley fijar y ordenar los derechos y atribuciones de los representantes electos como propios de su estatus. Sin embargo, no toda infracción de este último implica contravenir dicho derecho, sino solo la que afecta al núcleo de su función representativa, identificado en los derechos a participar en la actividad de control del gobierno local y en las deliberaciones del pleno de la corporación, votar en los asuntos sometidos a ese órgano, obtener la información necesaria para poder ejercer las funciones anteriores, y participar en las comisiones informativas. Parece, pues, que en la medida en que la exigencia del precepto cuestionado obstaculiza la función de control de la acción de gobierno a los concejales no adscritos (la moción es un instrumento clave de control y exigencia de responsabilidad política a los gobernantes por quienes les invistieron de su confianza para serlo, y el requisito impuesto priva de efecto a los apoyos que aquéllos pudieran ofrecer en la fase de iniciativa de dicho instrumento) podría afectar a dicho núcleo y, en consecuencia, lesionar el derecho fundamental a la participación política. Más si, a juicio del TC, no existe ningún fundamento constitucionalmente admisible que la respalde y permita su armonización con el perfeccionamiento de su función representativa. Aun reconociendo que surgió con la finalidad legítima de luchar contra el transfuguismo, no es menos cierto que se trata de un límite contrario a la garantía de igualdad en el ejercicio de la función representativa que también garantiza el artículo 23.2 CE. Como afirma muy claramente el TC (FJ 6º), la garantía de igualdad

“ha de armonizarse además, de manera insoslayable, con la libertad de mandato; opción política de nuestra CE en el marco del derecho de participación política a través de una vinculación inmediata entre los representantes y los representados, ya que las funciones del núcleo de derechos y facultades de los cargos electos se atribuyen a su titular y en

condiciones de igualdad, y no al partido o grupo en el que se integre”.

Incrementar el quórum de iniciativa dificulta la exigencia de responsabilidad política, sin que esto quede enervado por la inexistencia de esta misma exigencia en la fase de votación de la moción, donde los concejales no adscritos conservan su facultad al efecto como cualquier otro concejal. La imposición del requisito para la presentación de la moción de censura parte de una generalización desproporcionada: que cualquier disolución del nexo orgánico entre los concejales y el grupo político por el que accedieron a su mandato es contraria en si misma a la estabilidad de la vida municipal y a la voluntad popular, equiparando el respeto a esta última a la protección del Alcalde que fue designado, cuando lo cierto es que la representación política en democracia es siempre colegiada y el Alcalde representa al Ayuntamiento en función de los pactos y las mayorías que generen.

Por todos esos motivos, el TC considera el precepto cuestionado inconstitucional, si bien matiza en el FJ 8º el alcance y los efectos del fallo, que ciñe a la determinación, por remisión del apartado e), de mantenimiento del quórum de iniciativa hasta el momento inmediatamente anterior a la votación de la moción de censura en el plenario. No procede extender la declaración de inconstitucionalidad por conexión a los restantes supuestos y fases del procedimiento regulados en la letra del artículo 197.1 LOREG, de la misma manera que, por seguridad jurídica, se difiere la nulidad que sigue a dicha declaración hasta la convocatoria de nuevos procesos electorales. Se trata de evitar alteraciones en procedimientos de exigencia de responsabilidad política en curso, ante la ausencia de un régimen jurídico alternativo respetuoso con la CE.

Dos Magistrados se muestran disconformes con estos efectos descritos, y formulan dos votos particulares en los que expresan su conformidad con la fundamentación y el fallo, pero no con la decisión de no declarar la nulidad inmediata del precepto. Si bien ambos reconocen la posibilidad excepcional de desvincular inconstitucionalidad de nulidad, lo cierto es que el TC lo ha admitido con mucha prudencia al implicar la pervivencia temporal en el ordenamiento jurídico de una norma declarada contraria a la CE. Así pues, solo en casos de derechos, intereses, bienes o valores de gran relevancia constitucional (no cualquiera) se ha permitido dicha desvinculación, sin que quede acreditado a su juicio cuál es en este caso y qué riesgo para su integridad supondría anular un requisito declarado

inconstitucional. Más cuando entienden que existe un régimen alternativo y respetuoso con la CE: aplicar el sistema ajustado al artículo 23.2 CE. A ello suman el hecho de que, al ser dictada la Sentencia en respuesta a una cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial va a verse obligado, en principio, a aplicar la norma declarada inconstitucional que todavía no es nula.

Otros tres Magistrados, por su parte, suscriben votos particulares discrepando del fallo, al considerar que el pronunciamiento debería haber sido desestimatorio de la cuestión de inconstitucionalidad, fundamentalmente por no superar el juicio de proporcionalidad. A su juicio, la ponderación de beneficios y perjuicios que se derivan para el interés general de la declaración de inconstitucionalidad no ha sido realizada correctamente. La disolución del vínculo político del concejal con su grupo político inicial no es el verdadero objeto contra el que pretende reaccionar el precepto cuestionado, sino frente a la intención de ese concejal de apoyar la moción de censura contra el Alcalde a cuyo grupo pertenecía antes. En ningún caso entienden que esto haya que entender como una cortapisa a la regeneración democrática, sino todo lo contrario, considerando que la medida es ponderada o equilibrada, pues de su aplicación se derivan más beneficios para el interés general que perjuicios sobre otros intereses en conflicto, en particular el derecho de representación política de los concejales no adscritos. En cualquier caso, no concurre un desequilibrio excesivo o irrazonable entre la medida y la finalidad de la norma, por la que la cuestión de inconstitucionalidad debió de ser desestimada.

3. Tribunales Superiores de Justicia (TSJ).-

E) Asturias.-

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Asturias, hay que citar la *Sentencia de la Sala de lo Contencioso de su TSJ de 20 de noviembre de 2017, recurso 269/2017*, que desestima una pretensión ciertamente sorprendente. El recurrente, empleado público laboral de un Ayuntamiento, obtuvo en la jurisdicción social un fallo favorable por el que se apreció que dicho Ayuntamiento y una concejal del mismo vulneraron su derecho a la

integridad física y moral, lesionando su derecho a la dignidad en el trabajo (artículo 14.h TREBEP), aun sin apreciar una conducta de acoso laboral. Por ello, obtuvo una reparación moral al sentarse con firmeza la declaración de reproche frente a los anteriores, así como una indemnización por daños morales de 6.251 euros. Tras a ello, el recurrente adujo ante la jurisdicción contenciosa un pretendido derecho para exigir la imposición de las sanciones previstas en la Ley de Transparencia, en concreto la declaración de cese de la condenada como concejal del Ayuntamiento y la revocación de sus funciones. Como recuerda la Sala, no existe ningún precepto que dote de acción pública o legitimación a estos efectos, ni tampoco puede presumirse, pues el artículo 23.2 CE sienta el derecho al cargo representativo y su corolario es que las causas de revocación, extinción o suspensión estén expresamente previstas en Ley formal. Procede así, como se ha dicho, desestimar el recurso.

J) Aragón.-

En Aragón se ha dictado la *STSJ de 1 de diciembre de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 133/2016*, que recuerda que los funcionarios hayan sido elegidos Alcaldes y hayan desempeñado su puesto con carácter retribuido y en régimen de dedicación exclusiva durante más de dos años ininterrumpidos o tres con interrupción, recibirán el mismo tratamiento en la consolidación del grado y conjunto de complementos que el que se establezca para quienes hayan sido Directores generales y otros cargos superiores de la correspondiente Administración Pública (artículo 87. 3 TREBEP). Y ello desde el momento en que el funcionario se reincorpore al servicio activo y mientras se mantenga en esa situación, sin supeditar o condicionar su efectividad a la previa solicitud (artículo 33.1 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de PGE para 1991, que contempló esta posibilidad). El único límite viene dado por la prescripción del derecho, que se producirá a los cuatro años desde la fecha en que pudo ejercitarse. En el supuesto analizado, concurrían todos los supuestos legalmente exigidos, por lo que la Sala anula la resolución de la Administración estatal por la que se reconocía al funcionario el complemento a partir de la fecha de su solicitud, declarando su derecho a que le sea reconocido desde su reincorporación al servicio activo.

P) Madrid.-

La *STSJ de Madrid de 11 de diciembre de 2017, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 370/2017*, se pronuncia sobre dos aspectos relacionados con la organización local. Por un lado, el referido al órgano competente para aprobar determinados instrumentos urbanísticos según su verdadera naturaleza. Por otro, el relativo al alcance de la legitimación para recurrir acuerdos locales por parte de miembros de la Corporación contrarios al mismo. En lo que se refiere a la primera cuestión, el objeto del recurso es un decreto aprobado por el Delegado del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible del Ayuntamiento de Madrid por el que aprueba la Instrucción 1/2017, aclaratoria sobre determinados artículos de las Normas Urbanísticas del PGOU de dicho municipio. La Sala analiza la naturaleza de dicha Instrucción, recordando que las Normas Urbanísticas sobre las que versa son parte integrante de los PGOU, legal y doctrinalmente considerados disposiciones de carácter general y, como tales, a aprobar inicialmente por el Pleno municipal (artículo 22.c LBRL), siendo también este órgano el competente para pronunciarse sobre cualquier alteración de los mismos. La Instrucción controvertida, como su propio nombre indica, aparece formalmente calificada como instrumento de organización interna dirigida a los funcionarios municipales para aclarar expresiones de concretos artículos de las Normas Urbanísticas del PGOU. Sin embargo, los Magistrados no creen que ésta sea su verdadera naturaleza, pues una mera lectura de los elementos que la estructuran permiten concluir que sus pronunciamientos más allá de una simple aclaración, creando derecho con fuerza vinculante y constituyendo una auténtica regulación para los particulares que deseen realizar intervenciones en los patios de manzana, excediendo en sus destinatarios a los funcionarios para extenderse a los ciudadanos interesados. Se trata, por ende, de una modificación de una disposición de carácter general que, en cuanto tal, debería haber sido aprobada por el Pleno.

Así las cosas, el grupo municipal recurrente está legitimado para ejercer una acción pública en materia urbanística ante la jurisdicción contenciosa, pues se trata de una disposición de carácter general aprobada sin seguir el procedimiento legalmente previsto y por órgano manifiestamente incompetente. No cabe oponer, como hacía el Ayuntamiento

recurrido, la falta de legitimación del mismo en aplicación del artículo 63.1.b LBRL (“podrán impugnar los actos y acuerdos de las Entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico los miembros de las corporaciones locales que hubiesen votado en contra..”). En primer lugar, porque la indebida aprobación del acuerdo por un órgano unipersonal ha impedido cualquier votación. Más aún cuando el mismo ni siquiera ha sido dado en cuenta al Pleno y éste no ha podido ratificarlo. Sin embargo, en Comisión Permanente Ordinaria de Desarrollo Urbano Sostenible del Ayuntamiento de Madrid, el Concejal Delegado autor de la instrucción contestó a preguntas del portavoz del grupo municipal recurrente, que manifestó en su intervención la oposición clara a la resolución, lo que a juicio de la Sala le legitimaría ya para ejercer la presente acción, en lo que supone ampliar la legitimación activa al mero interés legítimo reconocida por el TC. A ello se suma igualmente el reconocimiento jurisprudencial de la legitimidad de los grupos políticos de una Corporación local para impugnar en la vía contenciosa los acuerdos de la misma si todos los Concejales del mismo hubiesen manifestado en contra: éstos se integran en aquél, y ellos sostienen la acción ejercida por el mismo.