SEMINARIO DE DERECHO LOCAL

INFORME EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN LOCAL

Autora: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 21-5-2020

SUMARIO:

I) NOVEDADES NORMATIVAS.

1. ESTADO.-

- Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (BOE núm. 91, de 1 de abril).

- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE núm. 67, de 14 de marzo).

- Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE núm. 73, de 18 de marzo).

- Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (BOE núm. 73, de 18 de marzo).

- Resolución de 29 de abril de 2020, de la Secretaría General de Administración Digital, por la que se acuerda la continuación de los procedimientos administrativos de autorización de nuevos sistemas de identificación y firma electrónica mediante clave concertada y cualquier otro sistema que las Administraciones consideren válido a que se refieren los artículos 9.2 c) y 10.2 c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en aplicación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE núm. 120, de 30 de abril).

- Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero

de 2020, de la Presidencia del INE y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal (BOE núm. 122, de 2 de mayo).

2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-

B) Cataluña.-

- Decreto-ley 7/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes en materia de contratación pública, de salud y gestión de residuos sanitarios, de transparencia, de transporte público y en materia tributaria y económica (DOGC núm. 8089, de 19 de marzo).

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.

3. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA (TSJ).-

E) Asturias.-

- STSJ de 20 de enero de 2020, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 332/2018.

I) Valencia.-

- STSJ de 31 de enero de 2020, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 193/2018.

- STSJ de 28 de febrero de 2020, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 282/2016.

P) Madrid.-

- STSJ de 5 de febrero de 2020, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 738/2019.

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 10 de febrero y el 17 de mayo de 2020. 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.

1) Estado.-

En el ámbito estatal se destaca en primer lugar el *Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (BOE núm. 91, de 1 de abril)*, cuya Disposición Final Segunda añade un nuevo apartado 3 al art. 46 LBRL. Este precepto, como es sabido, regula el régimen de funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales, que a partir de ahora podrá ser telemático cuando concurran situaciones excepcionales de fuerza mayor, grave riesgo colectivo o catástrofe pública que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones. En estos casos, apreciada la concurrencia de la situación descrita por el Alcalde o Presidente o quien válidamente les sustituya, podrán constituirse, celebrar sesiones y adoptar acuerdos a distancia por medios electrónicos válidos (audioconferencias, videoconferencias, otros sistemas tecnológicos o audiovisuales que garanticen la seguridad, la participación política de sus miembros y la validez del debate y votación de los acuerdos que se adopten), siempre que sus miembros participantes se encuentren en territorio español y quede acreditada su identidad. También se deberá asegurar la comunicación entre ellos en tiempo real durante la

sesión, disponiéndose los medios necesarios para garantizar el carácter público o secreto de las mismas, según proceda legalmente en cada caso.

Igualmente interesa destacar la Disposición Adicional Octava.1, que amplía el plazo para interponer recursos administrativos o instar procedimientos alternativos de impugnación frente a actos de gravamen al establecer el inicio de su cómputo el día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma, con independencia del tiempo que hubiera transcurrido desde la notificación de la actuación administrativa objeto de recurso o impugnación con anterioridad a la declaración del estado de alarma. Esto se entiende sin perjuicio de la eficacia y ejecutividad del acto administrativo objeto de recurso o impugnación.

En este mismo orden de consideraciones procedimentales se mencionan también dos Disposiciones Adicionales del *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE núm. 67, de 14 de marzo)*. Una de ellas es la Disposición Adicional Cuarta, que adopta la suspensión de plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos. La otra es la Disposición Adicional Tercera (modificada mediante *Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, BOE núm. 73, de 18 de marzo*), que determina la suspensión e interrupción de términos y plazos administrativos para la tramitación de los procedimientos de todas las entidades que integran el sector público mientras se mantenga el estado de alarma. De esta regla general se exceptúan los plazos tributarios y, en particular, los plazos de presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias. Asimismo, podrá omitirse mediante acuerdo motivado del órgano competente en relación a otros procedimientos con el fin de evitar perjuicios graves en los derechos e intereses de los interesados (siempre que éstos manifieste su conformidad), o en el caso de procedimientos correspondientes a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos que justifican el estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios. En este marco se entienden tanto la exclusión normativa llevada a cabo por la Disposición Adicional Novena del *Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (BOE núm. 73, de 18 de marzo)* en relación con los procedimientos que prevé este texto como la aprobación de la *Resolución de 29 de abril de 2020, de la Secretaría General de*

Administración Digital, por la que se acuerda la continuación de los procedimientos administrativos de autorización de nuevos sistemas de identificación y firma electrónica mediante clave concertada y cualquier otro sistema que las Administraciones consideren válido a que se refieren los artículos 9.2 c) y 10.2 c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en aplicación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE núm. 120, de 30 de abril), que precisamente para garantizar aquel buen funcionamiento acuerda seguir gestionando las autorizaciones de nuevos sistemas de identificación y firma electrónica que soliciten las Administraciones Públicas, y que permiten a los interesados la tramitación electrónica de sus procedimientos, aun no siendo sujetos obligados de acuerdo con la normativa vigente.

Solo a efectos meramente informativos, se da noticia de la *Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del INE y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal (BOE núm. 122, de 2 de mayo).* Esta Resolución deja sin efecto hasta entonces vigente, de fecha 30 de enero de 2015.

2) Comunidades Autónomas.-

B) Cataluña.-

En la Comunidad catalana cabe destacar la aprobación del *Decreto-ley 7/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes en materia de contratación pública, de salud y gestión de residuos sanitarios, de transparencia, de transporte público y en materia tributaria y económica (DOGC núm. 8089, de 19 de marzo)*, cuya Disposición Adicional Tercera se refiere al régimen de funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales durante situaciones de crisis, en particular la actual crisis sanitaria. En la misma línea que ya se ha establecido en la LBRL, si bien aprobada con carácter previo a la modificación de la legislación básica estatal, esta norma autonómica dispone que dichos órganos podrán constituirse, convocar y celebrar sesiones, adoptar acuerdos y remitir actos a distancia cuando

concurran situaciones de fuerza mayor o de grave riesgo colectivo, catástrofe y calamidades públicas. A estos efectos, la convocatoria de las sesiones deberá motivar la concurrencia o mantenimiento de la situación que justifica excepcionalmente la celebración a distancia. En las sesiones que se celebren a distancia, los miembros de estos órganos podrán encontrarse en diferentes lugares, siempre que se asegure por medios electrónicos (considerando también como tales los telefónicos y audiovisuales) su identidad y la de las personas que los suplan, el contenido de sus manifestaciones y el momento en que éstas se produzcan, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión.

Los medios electrónicos empleados deben garantizar que no se produzcan interferencias externas, la seguridad de los miembros, el mantenimiento del quórum de constitución, la libertad en la participación en los debates y deliberaciones, y el secreto de éstas. A efectos de garantizar el carácter público de las sesiones, se deberá prever su difusión por cualquier mecanismo audiovisual o digital.

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.-

3. Tribunales Superiores de Justicia (TSJ).-

E) Asturias.-

La *Sentencia del TSJ de Asturias de 20 de enero de 2020, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 332/2018*, estima el recurso presentado frente a una Ordenanza municipal que dispone que la lengua asturiana es, con el castellano, la lengua empleada por la Corporación municipal. Dos son los motivos que llevan a la Sala a estimar este recurso. Por un lado, la falta de competencia de las Administraciones locales para declarar la oficialidad de una lengua, que corresponde, de acuerdo con la CE, a los Estatutos de cada Comunidad Autónoma. Por otro, la indudable repercusión económica de esta declaración, sin que se haya realizado memoria sobre la misma, desatendiendo lo impuesto por el art. 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

I) Valencia.-

Por su parte, el TSJ de la Comunidad valenciana ha dictado dos Sentencias relacionadas de distintas formas con la organización local.

La primera de ellas es la *Sentencia de 31 de enero de 2020, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 193/2018*, que se pronuncia en relación a una moción en apoyo al pueblo palestino aprobada por un Pleno municipal, realizando afirmaciones interesantes. Así, el Tribunal niega en primer lugar que el acuerdo impugnado presente un contenido netamente político que lo haga inmune al control jurisdiccional. Es evidente que se trata de un acuerdo municipal con finalidad política, pero que no se dicta en el ejercicio de la función de dirección política o en el ámbito de relaciones constitucionales, lo que le hace plenamente fiscalizable en sede contencioso-administrativa. Por esta razón, tampoco cabe acoger el argumento de la Corporación recurrente, que afirmaba que el acuerdo impugnado es una manifestación de la libertad de expresión y el pluralismo político, al amparo de lo dispuesto en el artículo 137 y 140 CE, donde se reconoce la autonomía de los municipios. Como ya había afirmado el TS en su Sentencia de 24 de noviembre de 2003, "una declaración que no procede de alguno de los miembros de la Corporación, sino que constituye la manifestación de un juicio que pretende atribuirse a la propia Corporación en cuanto tal, como decisión municipal, ha de encontrar una habilitación legal que, en el presente caso, no se encuentra ni en las competencias municipales nominadas del artículo 25 LBRL, ni en las diversas legislaciones sectoriales ni en la propia cláusula de la autonomía municipal al no aparecer concernido el interés municipal o las necesidades de la comunidad vecinal". Tampoco cabe considerar que el Acuerdo carece de eficacia ejecutiva alguna, pues se trata de un acto administrativo que contiene un compromiso del Ayuntamiento de no establecer "convenio, contrato o acuerdo de tipo político, comercial, agrícola, educativo, cultural, deportivo o de seguridad con instituciones, empresas y organizaciones israelíes, hasta que Israel no reconozca el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino y acate el derecho internacional". Es decir: no se queda en una mera declaración, sino que adopta unos compromisos para el futuro en orden a la suscripción de convenios y celebración de contratos que invade claramente competencias estatales. La suma de estos argumentos determina la confirmación de la Sentencia de instancia que, dictada en procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, había considerado

el acuerdo discriminatorio y contrario al principio de igualdad del art. 14 CE.

También hay que citar la *Sentencia 28 de febrero de 2020, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 282/2016,* en la que se recuerdan distintas cuestiones en relación con las ordenanzas locales. Por ejemplo, que no están sujetas en su aprobación a los plazos de caducidad del expediente administrativo, no previstos a estos efectos ni en el art. 49 LBRL ni en la legislación de procedimiento administrativo. O igualmente que, de conformidad con el mismo art. 49, no es precisa en el procedimiento para su aprobación una memoria que justifique el sentido y finalidad de todos sus contenidos. Por descontado, puede elaborarse, pero el hecho de que se prescinda de la misma no determina la nulidad de la norma aprobada ni que se hayan vulnerado los principios que deben regir la actuación administrativa, al no constituir un requisito sine qua non. En atención a estos motivos, y a otros puramente técnicos, el órgano judicial desestima el recurso presentado.

P) Madrid.-

Por último, se menciona la *Sentencia del TSJ de Madrid de 5 de febrero de 2020, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 738/2019*, que recuerda que la imposición de multas coercitivas a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos de los órganos judiciales, así como la reiteración de estas multas hasta la completa ejecución de los fallos judiciales, es una medida legal contemplada en el art. 112 de la LJCA para lograr la efectividad de su cumplimiento cuando hayan transcurrido los plazos señalados al efecto.

En el supuesto enjuiciado, el Ayuntamiento había sido condenado al pago de una cantidad sin que la misma se hubiese abonado en plazo. En aplicación de aquel precepto, es correcto que el Juzgado requiriera personalmente al Presidente de la Corporación el cumplimiento de la Sentencia en un plazo máximo improrrogable, apercibiéndole de la imposición de las multas si el incumplimiento se mantiene, e imponiendo finalmente las mismas si la Sentencia no se cumple de forma exacta e íntegra. Por una razón evidente: el Alcalde es quien representa al Ayuntamiento, dirige el gobierno y la administración del Municipio y quien convoca y preside las sesiones del Pleno, de la Comisión de Gobierno y de los demás órganos municipales, y por ello la autoridad a quien el Juzgado debe dirigirse en representación del Ayuntamiento incumplidor. No cabe alegar en contrario, como hizo el

apelante, que no pudo ordenar el pago al que obligaba la Sentencia porque el Pleno rechazó sus propuestas de modificación presupuestaria. En primer lugar, porque detenta aquella representación. Y en segundo, porque la secuencia de hechos no evidencia la falta de responsabilidad que invoca, pues no consta su voluntad cierta, decidida y demostrada de querer llevar a efecto el cumplimiento de la Sentencia, al estar más de 18 meses sin realizar actuación alguna tendente a dicho cumplimiento. Todo ello, sin perjuicio de que la responsabilidad pueda extenderse también a los demás integrantes del Pleno.