SEMINARIO DE DERECHO LOCAL

INFORME EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN LOCAL

Autora: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 20-5-2021

SUMARIO:

I) NOVEDADES NORMATIVAS.

2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-

B) Cataluña.-

- Decreto-Ley 5/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público (DOGC núm. 8333, de 4 de febrero).

D) Andalucía.-

- Decreto 156/2021, de 4 de mayo, por el que se regulan las Entidades Locales Autónomas de esta Comunidad Autónoma (BOJA núm. 86, de 7 de mayo).

J) Aragón.-

- Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa (BOA núm. 39, de 23 de febrero).

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.

1. TRIBUNAL SUPREMO (TS).-

- STS de 25 de enero de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 2793/2019.

- STS de 15 de marzo de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 72/2020.

- STS de 9 de abril de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 110/2020.

- STS de 24 de febrero de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 2162/2020.

- STS de 15 de febrero de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 1916/2020.

3. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA (TSJ).-

J) Aragón.-

- STSJ de 1 de febrero de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 273/2019.

- STSJ de 16 de diciembre de 2020, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 125/2018.

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 1 de febrero y el 16 de mayo 2021. 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.-

La Generalitat de Cataluña ha dictado el *Decreto-Ley 5/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público (DOGC núm. 8333, de 4 de febrero).* Dentro de esta norma, interesa destacar los arts. 24 y 25, en los que se establecen las medidas relativas a la constitución de consorcios de cooperación como forma de colaboración entre la Administración autonómica y las entidades locales para la gestión de los fondos provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU. La principal finalidad de estos preceptos es simplificar y agilizar la constitución de dichos consorcios (cuya duración máxima será de seis años), para lo que introducen algunas especialidades que flexibilizan el procedimiento requerido al efecto y aceleran los plazos comunes.

D) Andalucía.-

Por su parte, en Andalucía se ha aprobado el *Decreto 156/2021, de 4 de mayo, por el que se regulan las Entidades Locales Autónomas de esta Comunidad Autónoma (BOJA núm. 86, de 7 de mayo)*. Según confiesa en su preámbulo esta norma, su intención es adaptar la regulación de dichas entidades a las modificaciones de su régimen derivadas de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), siendo la principal de ellas la relativa a su naturaleza jurídica. Como sin duda se recordará, las entidades inframunicipales han pasado de ser entidades locales con personalidad jurídica propia y, en cuanto tales, sujetos de derechos y obligaciones con plena capacidad para el ejercicio de sus atribuciones, a tener la consideración de órganos de gestión desconcentrada. Y aunque esta importante variación no se aplica a las entidades ya existentes en el momento de la entrada en vigor de esa norma, sí afecta a la creación de las posteriores. Siendo esto así, el Decreto pretende establecer el régimen de las entidades locales autónomas existentes en Andalucía, intentando, según afirma, garantizarles el mayor margen de actuación posible para el ejercicio de sus competencias, sin menoscabo de la autonomía política y de la potestad de autoorganización del Municipio al que pertenecen.

Su estructura se compone de siete capítulos. En el primero de ellos se contienen las "Disposiciones generales", referidas sobre todo al territorio y a la población de las mismas. En el capítulo II, titulado "Competencias y potestades de las entidades locales autónomas", la norma distingue entre las competencias transferidas y de las delegadas, identificando y desarrollando cada una de ellas. Además prevé expresamente la participación de las entidades en mancomunidades de municipios para prestar los servicios de su competencia, siempre que cuenten con la autorización del municipio matriz, y se garantiza su representación, con voz pero sin voto, en las mancomunidades en que se integre el municipio al que pertenezcan para prestar servicios de competencia municipal que les afecte. También se destaca en este capítulo la obligación de que los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento que no ratifiquen los de la entidad sobre disposiciones de bienes, operaciones de crédito y tesorería, se hallen debidamente fundamentados y acompañados de los correspondientes informes de la Secretaría y de la Intervención municipal.

En el capítulo III se regulan los "Órganos de gobierno de las entidades locales autónomas", estableciendo las funciones propias de cada uno y fijándose reglas de suplencia y sustitución.

En el capítulo IV, sobre el "Personal de las entidades locales autónomas", se diferencia entre el personal propio y el adscrito al servicio de la entidad local autónoma. También regula la realización de las funciones de Secretaría, Intervención y Tesorería en las mencionadas entidades. En este punto, el Ayuntamiento del municipio al que pertenezca la entidad podrá proponer a la Consejería competente en materia de régimen local la creación en la plantilla de la misma de plaza o plazas de personal funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional, aunque también podrá solicitarse la agrupación con otras entidades locales autónomas para el sostenimiento en común de dichas plazas. De no decidirse esta opción, aquellas funciones corresponderán a la persona titular o titulares del Ayuntamiento respectivo o a las personas titulares de plazas de habilitación de carácter nacional creadas a tal fin en la plantilla municipal o por los servicios de asistencia de la correspondiente Diputación Provincial. También la entidad local autónoma podrá asignar esas funciones a una persona funcionaria de carrera de la propia Corporación, que preferentemente pertenezca al subgrupo A1 o cuente con una titulación universitaria, o, en su defecto, a cualquier otra persona con capacitación suficiente.

El capítulo V, sobre el "Régimen patrimonial de las entidades locales autónomas", efectúa un desarrollo pormenorizado de los distintos tipos de bienes, distinguiendo los que son de su titularidad y aquellos sobre los que asume únicamente su posesión, según estén adscritos al ejercicio de competencias propias y transferidas o de competencias delegadas, respectivamente.

Finalmente, el capítulo VI regula el "Régimen económico de las entidades locales autónomas", mientras que el VII desarrolla los procedimientos de supresión de dichas entidades.

J) Aragón.-

En Aragón se ha aprobado la *Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa (BOA núm. 39, de 23 de febrero)*, aplicable a las entidades locales en los términos establecidos por su Disposición Adicional Sexta. Conforme a la misma,

> "1. Las entidades locales aragonesas quedarán sujetas a las disposiciones de la parte articulada de esta Ley cuando así se establezca expresamente en la misma y, en todo caso, a lo establecido en el Título preliminar, excepto el artículo 5, el Título II y, cuando en virtud de su normativa específica apliquen los regímenes de declaración responsable y comunicación, los capítulos primero y tercero del Título III.
>
> 2. En la regulación de los procedimientos de su competencia, en el marco de la legislación básica y sectorial aplicable, las entidades locales observarán los criterios establecidos en el capítulo segundo del Título III".

Puesto que en esta sesión del Seminario se dedica una ponencia monográfica a exponer las principales novedades de esta norma y su implicación para las entidades locales aragonesas, se remite a lo allí explicado.

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.-

2. Tribunal Supremo (TS).-

La *STS de 25 de enero de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 2793/2019*, reflexiona sobre la delimitación del órgano competente para el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias no atribuidas al Pleno en el caso de los municipios de gran población. En estos municipios hay una separación muy evidente entre el Pleno (órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal, art. 122.1 LBRL) y los órganos ejecutivos o "ejecutivo local" (del que forma parte la Junta de Gobierno Local), con gran capacidad de gestión con el fin de actuar rápida y eficazmente. Por esta razón, la Junta de Gobierno local asume la mayoría de las competencias de ejecución que antes correspondían al Pleno (STC 103/2013).

Sin embargo, este hecho no evita que deba responder ante el Pleno como órgano más relevante de la Administración local y, en cuanto tal, titular de la potestad reglamentaria inherente para la efectividad del principio de autonomía local. Esta potestad, además, la ejerce en lo interno u orgánico pero también en lo general. Es decir, sobre todas las materias de competencia municipal respecto a las cuales los otros órganos ejercen potestades ejecutivas o de actuación. Que la Junta de Gobierno ostente potestad de promoción reglamentaria (art. 127.1.a LBRL) no sustrae al Pleno el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Todo esto significa que el Pleno, como órgano que ejerce la potestad reglamentaria, puede regular las materias cuyo ejercicio es competencia de los órganos ejecutivos, en particular de la Junta de Gobierno. Así pues, confirma la anulación del Acuerdo de este órgano por el que se ratificaban, validaban y aprobaban los acuerdos de la mesa de negociación en los que se decidió modificar el Reglamento interno de personal funcionario del Ayuntamiento, al tratarse de una atribución propia del Pleno. Es competencia de este órgano la de aprobar y modificar reglamentos, aún en materias no atribuidas al mismo.

Se cita también la *STS de 15 de marzo de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 72/2020*, que se pronuncia sobre los requisitos de validez de la renuncia a formar parte de la Corporación local como Concejal. Es cierto que el art. 9.4 ROF, en relación con el art. 182 LOREG, dispone que la renuncia es una de las causas que determina la pérdida de dicha condición en el caso de quienes ya la tengan. Sin embargo, el supuesto analizado trata de una renuncia anticipada de quien ha sido candidata de una lista electoral y no ha obtenido aún la credencial que le acredita como tal. En concreto, se trató de una renuncia "en blanco" firmada por una integrante de la lista, que fue presentada al Pleno en un escrito sin fecha encabezado por el partido y dirigido "a la atención de quién corresponda". Y más aún, sin que a dicha sesión fuese convocada la firmante, tal y como constata la Secretaria-Interventora del Ayuntamiento.

En estas condiciones, resulta imposible conocer si la renuncia anticipada responde a la voluntad real de la candidata, pues al no haber sido convocada al Pleno no ha podido confirmarla o revocarla. El propio TS consideró en Sentencias previas que no cabe considerar válidas este tipo de renuncias en blanco, pues pueden frustrar el mandato y la

confianza depositada en los candidatos por los electores. Los candidatos, que han obtenido esa confianza, pueden revocar su renuncia hasta el momento en que el Pleno del Ayuntamiento la acepte tras entender que ha sido expresada de manera clara e inequívoca. En este caso, la falta de convocatoria a la interesada ha impedido que ratifique su renuncia, que por ello ha de reputarse inválida. Así las cosas, se confirma el acuerdo de la Junta Electoral central anulatorio de la credencial expedida a favor de la persona que le seguía en la lista electoral, procediendo la expedición de dicha credencial a favor de la candidata que no tuvo ocasión de ratificar su renuncia formulada en blanco.

También sobre la acreditación de la condición de Concejal se pronuncia la *STS 9 de abril de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 110/2020*. Concretamente, sobre la pérdida de la misma como consecuencia de una condena penal por prevaricación que fue posteriormente anulada en apelación. En un primer momento, en aplicación del art. 6.4 LOREG, el Concejal perdió esta condición, lo que determinó que la Junta Electoral Central expidiera credencial a favor del siguiente candidato de la lista. Tras la revocación de la sentencia condenatoria, la causa de incompatibilidad desaparece, por lo que procede el pleno restablecimiento del derecho al ejercicio del cargo público representativo, debiendo anularse esta segunda credencial. El derecho fundamental al acceso a los cargos públicos se extiende al mantenimiento en los mismos y a su desempeño de acuerdo con los términos previstos en la Ley. Sin embargo, la Sala rechaza la reclamación formulada por el recurrente en orden a percibir los salarios, dietas y demás conceptos retributivos dejados de percibir mientras fue sustituido. La actuación de la Junta Electoral Central constituye la ejecución del efecto establecido por la LOREG: no es su actuación la que removió al recurrente de su cargo, por lo que la anulación de la misma no conlleva *per se* la imputación de responsabilidad.

Una breve mención, por su carácter clarificador, merece la *STS de 24 de febrero de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 2162/2020*, que perfila el alcance de las obligaciones municipales de transparencia en relación con los inmuebles exentos del pago del IBI en el termino municipal. Frente a la pretensión del Ayuntamiento (que se escudaba para no proporcionar esa información en la aplicación de la LGT, cuyo art. 95 confiere carácter reservados a los datos con transcendencia tributaria), la Sala considera que es la

norma básica de transparencia (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno) la que resulta aplicable, ya que la primera no contiene un régimen completo y autónomo de acceso a la información, sino solo un principio o regla general de reserva de aquellos datos que ni desplaza ni hace inaplicable la anterior. Por tanto, salvaguardando los datos protegidos por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (titularidad de las personas físicas) y por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (titularidad de las personas jurídicas), el Ayuntamiento tiene obligación de proporcionar la información solicitada, con expresa determinación de la causa del beneficio de exención y su importe.

La *STS de 15 de febrero de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 1916/2020*, finalmente, se pronuncia sobre la responsabilidad directa de un Ayuntamiento en relación con las infracciones de la Ley de Protección de Datos. Como han consagrado tanto el TC como el TS en su jurisprudencia, las personas jurídicas y, en particular, las jurídico-públicas tienen capacidad infractora y responsabilidad directa por la misma, derivada del bien jurídico protegido por la norma que se infringe y de la necesidad de que dicha protección sea realmente eficaz. Por lo tanto, el elemento subjetivo de la infracción se plasma en estos casos de manera distinta al de las personas físicas, ya que la persona jurídica debe asumir el riesgo ligado a la obligación de cumplir el ordenamiento jurídico.

En el supuesto concreto que analiza esta Sentencia, la infracción de la legislación de protección de datos consistió en la publicación en un periódico de datos relativos a un procedimiento sancionador, especificándose en ellos las iniciales del funcionario sancionado, la zona donde prestaba servicio, los hechos que motivaron la sanción y el contenido de ésta. Estos datos provenían de un fichero de titularidad municipal, por lo que el Ayuntamiento, como responsable de su custodia y sujeto al deber de secreto, vulneró la normativa de protección de datos. Al no haber proporcionado ningún dato que, siquiera de forma indiciaria, permitiese romper el nexo causal entre la actividad del Ayuntamiento y el resultado lesivo, el reproche sancionador debe caer sobre el mismo. En efecto, esta Administración, en lugar de facilitar alguna información o indicación sobre la forma en que se pudo producir la filtración, se limitó a esgrimir unos argumentos genéricos y elusivos

que solo recordaban de manera innecesaria cuáles son los deberes propios de los miembros de las Corporaciones locales y las responsabilidades a que están sujetos, sin aportar ningún dato o indicio sobre si un Concejal o un empleado municipal pudieran haber sido los responsables de la misma.

3. Tribunales Superiores de Justicia (TSJ).-

J) Aragón.-

En esta ocasión, se deja constancia de dos Sentencias dictadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón relacionada con la organización local.

La primera de ellas es la *STSJ de Aragón de 1 de febrero de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 273/2019*, que inadmite el recurso presentado frente al Acuerdo de Pleno por el que se aprobaron unos presupuestos municipales, por falta de legitimación del recurrente. Los motivos de impugnación expresados por éste tienen que ver con el montante de determinadas partidas presupuestarias, sin que acredite de qué manera le afectan las mismas, dado que no es vecino del municipio, no tiene bienes en el mismo y no mantiene ninguna relación con él. Por tanto, no aparece justificado un interés distinto del de defensa de la mera legalidad, sin que ésta, en abstracto, esté contemplada como uno de los motivos tasados de impugnación de los presupuestos municipales (art. 170 TRLHL), que son los que permiten detectar el interés legítimo exigido por el art. 19 LJCA para la interposición del recurso contencioso-administrativo.

También sobre la legitimación para oponerse a unos presupuestos locales, en este caso de una Comarca, se pronuncia la *Sentencia del mismo Tribunal y Sala de 16 de diciembre de 2020, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 125/2018*. El recurrente era un Consejero comarcal y, en puridad, el acto recurrido era la inadmisión de la reclamación presentada frente al Acuerdo de aprobación inicial del presupuesto de dicha Comarca en periodo de información pública. Ésta, como demandada, sostiene que el recurrente carece de legitimación para recurrir dado que dispuso de toda la información necesaria para el debido y adecuado ejercicio de la función representativa que le corresponde por razón de su

cargo.

La Sala recuerda que la legitimación para recurrir de un Consejero comarcal es plena, tal y como ha recordado el TC, en particular a través de la STC 108/2006, de 3 de abril, que la reconoció específicamente en un supuesto análogo (Diputados Provinciales, también elegidos por un sistema de representación de segundo grado). Para el TC, a estos cargos locales les corresponde una legitimación *ex lege* por razón del mandato representativo recibido de sus electores por los miembros electores de las correspondientes Corporaciones locales. Es decir, es una legitimación directa derivada de la condición de representantes de la voluntad popular que ostentan. Eso sí: en todo caso les resulta de aplicación la exigencia de haber formulado oposición expresa al objeto del recurso, mediante votación en contra. Y esto es precisamente lo que no puede acreditar el recurrente. Sí consta que presentó una reclamación tras la aprobación inicial del presupuesto, en trámite de información pública, que para la Sala es inviable, pues la taxativa lista de legitimados al efecto establecida en el art. 170.1 TRLHL permite deducir que los miembros de la Corporación disponen de cauces para canalizar y hacer visible su función de participación y control por vías de naturaleza política y, al final, manifestando su voto en contra. Constatado que el recurrente no votó en contra del Acuerdo de aprobación de los presupuestos, procede la desestimación del recurso por falta de legitimación activa y por quedar excluido en el antecitado precepto de la posibilidad de formular reclamaciones o alegaciones en periodo de información pública.