SEMINARIO DE DERECHO LOCAL

INFORME EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN LOCAL

Autora: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 18-11-2021

SUMARIO:

I) NOVEDADES NORMATIVAS.

2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-

J) Aragón.-

- Decreto 115/2021, de 29 de julio, por el que se modifica el Decreto 345/2002, de 5 de noviembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación Comarcal (BOA núm. 167, de 10 de agosto).

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.

3. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA (TSJ).-

D) Andalucía.-

- STSJ de 28 de mayo de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 402/2021.

- STSJ de 31 de mayo de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 1028/2017.

- STSJ de 4 de junio de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 1912/2020.

J) Aragón.-

- STSJ de 11 de mayo de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 169/2020.

P) Madrid.-

- STSJ de 6 de mayo de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 437/2018.

- STSJ de 6 de mayo de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 556/2018.

- STSJ de 6 de mayo de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 666/2018.

- STSJ de 6 de mayo de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 842/2018.

- STSJ de 6 de mayo de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 1013/2018.

- STSJ de 6 de mayo de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 122/2020.

- STSJ de 10 de mayo de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 244/2019.

- STSJ de 10 de mayo de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 264/2019.

- STSJ de 10 de mayo de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 720/2018.

- STSJ de 11 de mayo de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 775/2019.

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 17 de mayo y el 14 de noviembre 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.-

J) Aragón.-

En Aragón se ha aprobado el *Decreto 115/2021, de 29 de julio, por el que se modifica el Decreto 345/2002, de 5 de noviembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación Comarcal (BOA núm. 167, de 10 de agosto)*. Se trata de una norma organizativa que tiene dos finalidades principales. La primera de ellas es la creación, en el seno de este órgano consultivo y deliberante, de una "Comisión de Coordinación" (nuevo art. 9) que facilite la confluencia y articulación de la Administración autonómica y las Comarcas en la valoración de las situaciones existentes, en la definición de necesidades y en la toma de decisiones relacionadas con el territorio y los servicios para la ciudadanía. Estará integrada por la persona titular del Departamento competente en materia de Régimen local –que la presidirá–, por la persona titular de la Dirección General competente en materia de Régimen local –que ejercerá la Secretaría– y por los Presidentes y Presidentas de cada una de las treinta y tres Comarcas. En su funcionamiento, se atendrá a lo dispuesto en el Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Cooperación Comarcal.

La segunda finalidad de esta norma es adaptar el régimen de convocatorias de las sesiones de Pleno y Comisiones del Consejo de Cooperación Comarcal a los medios electrónicos, lo que permite reducir los plazos establecidos hasta el momento. Así, de conformidad con la nueva redacción de la letra a) del art. 7 del Decreto 345/2002, la antelación mínima para efectuar dichas convocatorias será de 5 días naturales, excepto en el caso de la nueva "Comisión de Coordinación", que se practicará con una antelación mínima de 2 días hábiles. Dichas convocatorias serán remitidas a quienes integren dichos órganos a través de medios electrónicos como regla general (siempre que ello sea posible), e irán acompañadas del orden del día junto con la documentación necesaria para su deliberación o la referencia al lugar donde puede ser libremente consultada, de la indicación de las condiciones en que se va a celebrar la sesión, el sistema de conexión y, en su caso, los lugares en que estén disponibles los medios técnicos para asistir y participar en la reunión.

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.-

3. Tribunales Superiores de Justicia (TSJ).-

D) Andalucía.-

En el período de tiempo tenido en consideración en la elaboración de este informe, el TSJ de Andalucía ha dictado tres Sentencias relacionadas con la organización local.

La primera de ellas es la *Sentencia de 28 de mayo de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 402/2021*, que se manifiesta sobre el órgano competente para asumir las atribuciones propias del Alcalde en los Municipios de gran población en Ceuta. Indudablemente, Ceuta no tiene esta última condición, sino que se trata de una ciudad autónoma que accedió a su régimen de autogobierno mediante Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta. En esta condición, el mismo Estatuto le facultó para el desarrollo normativo de sus instituciones, de lo que fue resultado el Reglamento de Gobierno y los Servicios de la Administración de Ceuta, que asigna al

Presidente las competencias que la LBRL atribuye a los Alcaldes de los Ayuntamientos de gran población, si bien a los únicos efectos de parificar el tratamiento jurídico de ambas entidades locales. Por esta misma razón, también resulta aplicable el régimen de delegación de sus competencias, sin que la superior dirección de personal al servicio de la Administración municipal se encuentre entre las que resulten indelegables. Se entiende, por tanto, que no hubo contravención del ordenamiento jurídico en el supuesto enjuiciado, pues la delegación del Presidente en el Consejero de Hacienda de las competencias en materia de función pública, régimen jurídico y retributivo del personal venía amparada por el marco normativo señalado.

También se menciona la *Sentencia de 31 de mayo de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 1028/2017*, que no aprecia desviación de poder en la modificación del Reglamento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de un Municipio. A juicio del recurrente, la única finalidad de la misma era cesar a aquellos de sus miembros que habían sido nombrados por un anterior Gobierno municipal. Esta desviación, sin embargo, no ha quedado acreditada, por lo que la decisión entra dentro del ámbito de la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas, que atribuye a éstas la facultad de organizar los servicios en la forma que estime más conveniente para su mayor eficacia (art. 103.1 CE).

Finalmente se hace referencia a la *Sentencia de 4 de junio de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 1912/2020*, que se manifiesta sobre el grado de participación de las entidades locales autónomas andaluzas –Administraciones públicas de carácter local creadas para la administración descentralizada de los intereses propios de un núcleo separado de población dentro de un término municipal– en los asuntos municipales. Si bien la Ley de Autonomía local andaluza reconoce dicha participación, nunca alcanza la amplitud de una intervención plena en todos los expedientes municipales, sino que constriñe su acceso a determinados procedimientos e instrumentos relacionados con la planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afectan directa y específicamente, y con un grado que se limita a formular juicios u opiniones no vinculantes para el Ayuntamiento matriz. En concreto, no cabe su intervención en las decisiones municipales sobre movilidad de empleados, pues es una decisión de planificación y gestión

de recursos humanos que corresponde adoptar al Ayuntamiento.

J) Aragón.-

El TSJ de Aragón ha dictado la *Sentencia de 11 de mayo de 2021, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 169/2020*. La parte recurrida solicitaba la inadmisión del recurso, alegando la falta del acuerdo municipal y del informe previo de Secretaría que exigen los arts. 54.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y 221.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales para el ejercicio de acciones judiciales por parte de las Entidades locales. No lo considera así la Sala, que entiende que el acuerdo adoptado en su momento para oponerse en primera instancia al recurso contencioso administrativo interpuesto por el demandante sostiene todos los recursos que la Corporación estime procedentes a lo largo del proceso, sin requerirse la adopción de otros nuevos.

P) Madrid.-

La Sala de lo Contencioso del TSJ de Madrid ha dictado una nutrida serie jurisprudencial referida a la misma cuestión: la modificación de la denominación de diversas calles y plazas en aplicación del art. 15 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura. De acuerdo con este precepto, "las Administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias, tomarán las medidas oportunas para la retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura".

Como se encarga de resaltar la Sala, es importante tener muy en cuenta las condiciones que impone este precepto. Por un lado, la supresión y consiguiente cambio de

denominación de la calle ha de obedecer a que su mantenimiento suponga una exaltación personal o colectiva de aquellos acontecimientos, es decir, una elevación de algo o alguien a gran auge o dignidad, realzando su mérito o circunstancias. Y siempre con la debida motivación, que no se basará en juicios de valor sino en una interpretación de los términos normativos conforme a los criterios hermenéuticos contenidos en el artículo 3.1 del Código Civil (sentido propio de las palabras en relación con el contexto, antecedentes históricos y legislativos, realidad social del tiempo en que han de ser aplicados, espíritu y finalidad de la norma). Por otro, el cambio ha de contribuir a fomentar la cohesión y solidaridad entre las diversas generaciones de españoles en torno a los principios, valores y libertades constitucionales, como señala el art. 1.1 de la misma Ley 52/2007. Y finalmente, resulta de relevancia acreditar que, en el momento en que se concedió la denominación a la calle que se decide suprimir, el propósito de tal acto debió ser enaltecer a una persona o grupo de personas en relación con los tres hitos históricos señalados en el texto legal.

La primera condición, en particular, presenta gran importancia, y pone en evidencia el papel del órgano consultivo creado ad hoc para asesorar y formular propuestas que sirvan de base a las actuaciones municipales. Como tal órgano de asesoramiento, sus informes no vinculan al Pleno Municipal, que podría apartarse de sus criterios motivando su discrepancia. Pero eso no significa que, si este este no incorpora a su decisión ninguna motivación adicional a la ofrecida por aquel órgano, es preciso que el informe de este último contenga las razones por las cuales es posible subsumir la conducta de la persona a la que hace referencia la denominación de la calle en la previsión del art. 15 de la Ley 52/2007, de manera que a través de los motivos ofrecidos pueda constatarse la exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura. No comparte el Tribunal la afirmación expresada por el Ayuntamiento de que el informe no tiene que describir minuciosamente la justificación de la propuesta formulada por el órgano de asesoramiento, que vendría avalada por el conocimiento de los miembros que lo componen, pues “tal aserto conduciría a considerar que no resultaría necesaria la motivación de los informes de los órganos consultivos, atendiendo, precisamente, a la cualificación profesional de sus integrantes, lo que resulta algo inconcebible en Derecho”. Por supuesto, esta cualificación profesional es necesaria para formar parte del órgano, y precisamente en aras a la misma, sus integrantes deben tener la competencia necesaria para

ofrecer una explicación razonada sobre los motivos por los que formula su propuesta. Nunca pueden convertirse en pretexto para considerar innecesaria la motivación de la decisión administrativa.

La falta de concurrencia de estas condiciones, particularmente la que acaba de exponerse, ha determinado la anulación de acuerdos municipales modificatorios de la denominación de calles en aplicación de la Ley 52/2007 (*SSTSJ de 6 –seis– y 10 –dos– de mayo de 2021, recursos núm. 437/2018, 556/2018, 666/2018, 842/2018, 1013/2018, 122/2020, 244/2019 y 264/2019*). En otros casos, sin embargo, se ha constatado el cumplimiento de todas ellas, ratificándose la validez de la decisión adoptada por el Pleno municipal –*SSTSJ de 10 y 11 de mayo de 2021, recursos núm. 720/2018 y 775/2019*–.

Sobre otra cuestión organizativa diferente *el mismo Tribunal y Sala* ha dictado la *Sentencia de 18 de junio de 2021, recurso núm. 92/2020*. En ella se pronuncia sobre vulneración del derecho fundamental a la representación política que reconoce el art. 23.2 CE en el caso de un Concejal que no fue nombrado miembro del Consejo de Administración de una empresa municipal, sin tener en cuanta una representatividad proporcional con la composición del Pleno. No lo considera así el órgano judicial, que recuerda la muy consolidada jurisprudencia constitucional conforme a la cual el derecho de participación política de los cargos públicos representativos es un derecho de configuración legal cuyo contenido deben conformar las Leyes, ordenando los derechos y atribuciones que corresponden a los mismos. Cualquier acto que infrinja el status jurídico aplicable a los mismos no supone una vulneración de dicho derecho, pues solo poseen relevancia a estos efectos los derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa. Esto es: el derecho a participar en la actividad de control del gobierno local, el de intervenir en las deliberaciones del Pleno, el de votar los asuntos sometidos a votación de este mismo órgano y el de obtener la información necesaria para poder ejercer los anteriores derechos, así como el derecho de participar en las comisiones informativas. Ninguno de estos derechos se ven vulnerados por la no pertenencia del Concejal al Consejo de Administración de la empresa municipal.