SEMINARIO DE DERECHO LOCAL

INFORME EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN LOCAL

Autora: Beatriz Setuáin Mendía

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Fecha: 17-11-2022

SUMARIO:

I) NOVEDADES NORMATIVAS.

2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-

B) Cataluña.-

- Decreto 166/2022, de 13 de septiembre, por el que se crea el Consejo Catalán de Municipios Rurales (DOGC núm. 8753, de 15 de septiembre).

G) La Rioja.-

- Ley 12/2022, de 18 de octubre, de reforma de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, para la admisión extraordinaria de la participación y la votación telemáticas (BOR núm. 202, de 20 de octubre).

J) Aragón.-

- Ley 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa (BOA núm. 101, de 27 de mayo).

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.

2. TRIBUNAL SUPREMO (TS).-

- STS de 15 de junio de 2022, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 3225/2021.

- STS de 20 de septiembre de 2020, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 5002/2020.

- STS de 29 de septiembre de 2022, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 6376/2021.

3. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA (TSJ).-

J) Aragón.-

- STSJ de 13 de junio de 2022, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 633/2021.

- STSJ de 13 de junio de 2022, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 102/2022.

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 mayo y el 13 de noviembre de 2022. 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.-

En Cataluña se ha aprobado el *Decreto 166/2022, de 13 de septiembre, por el que se crea el Consejo Catalán de Municipios Rurales (DOGC núm. 8753, de 15 de septiembre)*. Se trata de una norma, que tiene por finalidad la creación y establecimiento del régimen jurídico del citado órgano, con funciones de asesoramiento al Gobierno catalán en materia de régimen local y de participación y propuesta en los ámbitos que afecten a los municipios rurales de Cataluña. Se entiende por tales aquellos cuya población sea inferior a 2.000 habitantes.

G) La Rioja.-

Durante el mismo periodo, en La Rioja se ha aprobado la *Ley 12/2022, de 18 de*

octubre, de reforma de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, para la admisión extraordinaria de la participación y la votación telemáticas (BOR núm. 202, de 20 de octubre), que regula las fórmulas de participación a través de medios electrónicos de los miembros de los órganos colegiados de las Corporaciones locales.

Esta modificación sigue la línea ya prevista en el art. 46.3 LBRL –incorporado a esta norma por el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo–, que admite la celebración de sesiones y la adopción de acuerdos a distancia a través de aquellos medios, ante en situaciones excepcionales que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones de los órganos colegiados de las entidades locales. También se justifica, como expresa la Exposición de motivos, en el principio de igualdad efectiva entre mujeres y hombres; en concreto en lo establecido en la Disposición Final Séptima de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que reclamaba un proceso de modificación de la legislación vigente con el fin de posibilitar los permisos de maternidad y "paternidad" (hoy denominado "del progenitor distinto de la madre biológica por nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo o hija") de las personas que ostentan un cargo electo, eliminando los obstáculos a la hora de compatibilizar estas situaciones con el derecho al ejercicio de la función representativa en las Entidades locales.

Con este propósito, se modifican varios preceptos de la Ley de Administración Local de La Rioja. Así, se añade un nuevo punto 3 al art. 130, al efecto de computar como asistentes a la sesión a aquellos miembros de la Corporación que, previamente autorizados, participen de forma telemática. También se incluye un nuevo artículo 130 bis, que regula las situaciones en que se admitirá la participación telemática síncrona de los mismos en el debate, deliberación y votación de los asuntos a tratar (incapacidad laboral o circunstancia análoga mediante certificación médica, permisos, etc.) y el procedimiento a seguir para ser autorizado a dicha participación. En todo caso, se excluye la posibilidad de participar a distancia en las sesiones de constitución del Pleno de la entidad local, elección de Alcalde o Alcaldesa y Presidente o Presidenta de la entidad local, moción de censura y cuestión de confianza. Para los Municipios de más de 1.000 habitantes es obligatorio habilitar este modo de participación, mientras que el resto solo podrán hacerlo si su desarrollo tecnológico lo

permita y así lo acuerda el Pleno municipal. Se prevé el apoyo económico, material y formativo del Gobierno autonómico, sin perjuicio de que los Ayuntamientos también deban adoptar las disposiciones y medidas precisas para alcanzar el mismo objetivo.

Finalmente, se añade un nuevo artículo 135 bis para regular el procedimiento de votación telemática anticipada, solo para aquellos supuestos que impidan la presencia física o telemática a la sesión. El precepto indica cómo se debe justificar la situación impeditiva, efectuar la solicitud y proceder al voto, con indicación de las cautelas técnicas a establecer. En los casos en que quien haya emitido voto telemático esté presente en la sesión, su voto presencial posterior será válido en todo caso, anulándose el voto previo. Si un punto fuese retirado del orden del día, el voto telemático emitido en relación al mismo se entenderá decaído.

J) Aragón.-

En esta Comunidad Autónoma se ha aprobado la *Ley 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa (BOA núm. 101, de 27 de mayo)*. De la misma, aquí interesa destacar su art. 12, que introduce una nueva Disposición Adicional Decimoprimera en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en la que se establecen los plazos de resolución y notificación y régimen de silencio de un conjunto extenso de procedimientos administrativos que tramitan las Entidades locales. Entre ellos, varios relacionados con la organización local:

- Modificación de la denominación de un municipio: plazo de resolución y notificación, 3 meses y efecto del silencio estimatorio.

- Modificación de la capitalidad de un municipio: plazo de resolución y notificación, 3 meses y efecto del silencio estimatorio.

- Adopción, modificación o rehabilitación de símbolos de las entidades locales: plazo de resolución y notificación, 3 meses y efecto del silencio estimatorio.

- Publicación de los estatutos de la mancomunidad: plazo de resolución y notificación, 3 meses y efecto del silencio estimatorio.

- Publicación de la modificación de los estatutos y disolución de la mancomunidad: plazo de resolución y notificación, 3 meses y efecto del silencio estimatorio.

- Alteración de términos municipales: plazo de resolución y notificación, 1 año y efecto del silencio desestimatorio.

- Disolución de una entidad local menor: plazo de resolución y notificación, 1 año y efecto del silencio desestimatorio.

II) NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.-

2. Tribunal Supremo (TS).-

Por lo que respecta a las novedades jurisprudenciales, cabe destacar en esta ocasión varias Sentencias del TS relacionadas con la organización local.

La primera de ellas es la *STS de 15 de junio de 2022, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 3225/2021*, que se pronuncia sobre si la exclusión en el siguiente Pleno extraordinario de algunos de los asuntos pendientes de debate a consecuencia de la suspensión de un Pleno ordinario vulneraría el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos reconocido en el art. 23 CE. En este caso, cuando aún faltaban varios puntos del orden del día por tratar, se suspendió una sesión ordinaria de Pleno municipal a causa de los graves desórdenes producidos durante su celebración. El Alcalde convocó la semana siguiente un Pleno extraordinario en el que se tratarían los asuntos de iniciativa del gobierno municipal que habían quedado pendientes, pero no incluyó en el orden del día las interpelaciones y mociones provenientes de la oposición, que tampoco se habían podido tratar en el Pleno interrumpido, y que se demoraron a otras sesiones ordinarias posteriores.

El TS acude directamente al art. 87 ROF, que impone el principio de unidad de acto de las sesiones de Pleno, tanto ordinarias como extraordinarias. En atención a este principio, como es bien conocido, se procurará que dichas sesiones terminen el mismo día de su comienzo, aunque podrán levantarse si este hubiera terminado y no se hubiesen debatido y resuelto todos los asuntos incluidos en el orden del día. En este caso, tales asuntos habrán de incluirse en el orden del día de la siguiente sesión. Está clara, pues, la obligación de que las sesiones plenarias se desarrollen sin solución de continuidad, y si excepcionalmente deben interrumpirse, hay que evitar la demora en la discusión de los asuntos pendientes, que deberán tratarse obligatoriamente en el siguiente Pleno, sin que el precepto indicado distinga si son ordinarios o extraordinarios. Le explicación de esta determinación es evidente: si un asunto se ha introducido en el orden del día es porque es de interés para la comunidad, y en democracia es importante que se debatan en su momento, no semanas o meses más tarde.

Rechaza, así, el argumento expuesto por el Letrado del Ayuntamiento, que se basaba precisamente en la distinta condición de los Plenos, que en ningún momento se distingue en la norma. Además, solo desde un punto de vista formal puede decirse que el segundo fue extraordinario, ya que en sentido material se trató de la continuación del que había sido suspendido. Resulta asimismo muy elocuente que los asuntos no incluidos fuesen las mociones e interpelaciones presentadas por la oposición, cuyos proponentes tienen derecho a que se aborden sin demora. Por todo ello, se desestima el recurso de casación presentado, considerándose quebrado el art. 23.2 CE. La única excepción en estos casos vendría dada por una imposibilidad acreditada de incluir alguno de los puntos pendientes en la siguiente sesión, lo que no ocurre en este supuesto.

La segunda STS a mencionar lleva por fecha *20 de septiembre de 2020, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 5002/2020*, y resuelve la cuestión de cuál es la naturaleza de un acuerdo de Pleno municipal que contenía declaraciones de principios sobre el conflicto entre Israel y Palestina. Se trataba, por tanto, de un acuerdo que no estaba sustentado en una competencia municipal reconocida en la legislación de régimen local.

La primera cuestión que aclara el Alto Tribunal es que no se trata de un acto político en el sentido en que se refiere a los mismos el art. 2 a) LJCA, pues este precepto no incluye a las entidades locales al contemplar este tipo de actos. Significa esto que no puede acogerse

esta doctrina para declarar la inadmisibilidad del recurso, y que hay que entrar a examinar el fondo del asunto, porque en puridad es un acuerdo municipal plenamente fiscalizable en sede contencioso-administrativa.

Aclarado esto, procede analizar la finalidad perseguida por este acto, puesto que en su contenido hay pronunciamientos de distinta naturaleza y consecuencias. Así, para el TS la adhesión a un pronunciamiento del Parlamento europeo por la que se reconoce el Estado de Palestina y la muestra de solidaridad con la población de los territorios ocupados, instando a la ONU a que garantice su protección y obligue a Israel a cumplir la legalidad internacional, no quebranta las competencias municipales ni incurren en ilegalidad, pues se trata de declaraciones que no producen efectos jurídicos vinculantes y, por ello, responden al carácter político de la autonomía municipal. Sin embargo, otros apartados del acuerdo por los que se declara al Municipio Espacio Libre de Apartheid Israelí y se inserta un sello que así lo afirma en la web municipal, se prohíbe la contratación y compra y la suscripción de acuerdos con entidades y empresas "cómplices de violaciones del Derecho Internacional y de la Declaración Universal de Derechos Humanos" o que "participen, colaboren u obtengan beneficio económicos" de las mismas, y se fomenta la cooperación con un movimiento político de solidaridad con la causa árabe deben ser anulados, pues conllevan consecuencias jurídicas para los intereses locales, y suponen discriminación de terceros que lesionan derechos fundamentales.

Se menciona finalmente la *STS de 29 de septiembre de 2022, Sala de lo Contencioso, recurso núm. 6376/2021*, que se pronuncia sobre la naturaleza de un acuerdo local muy particular: el de aprobación definitiva del presupuesto municipal. A tal fin, recuerda jurisprudencia propia, que reconoce naturaleza normativa a dicho presupuesto, que no se ve enervada ni por las especialidades en el procedimiento de elaboración, ni por su temporalidad, ni por constituir en esencia una previsión de ingresos y gastos (STS de 22 de junio de 2015). Dada la misma, resulta aplicable a efectos de su impugnación el art. 112.3 de la Ley 39/2015, que prevé que contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa. Así pues, no cabe frente al mismo recurso de reposición, debiendo impugnarse directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

3. Tribunales Superiores de Justicia (TSJ).-

J) Aragón.-

Se hace mención en esta ocasión a dos *Sentencias de la Sala de lo Contencioso del TSJ* de esta Comunidad, de la misma fecha (*13 de junio de 2022*), *recursos núm. 633/2021 y 102/2022*, que se pronuncian sobre idéntica cuestión: la colocación de banderas distintas de las oficiales en los balcones de los Ayuntamientos. En este caso, del Ayuntamiento de Zaragoza. Dicha Corporación colocó la bandera LGTBI en el edificio consistorial el día 26 de junio de 2020. La asociación recurrente presentó recurso judicial frente a esta decisión, alegando que vulneraba el marco constitucional y legal vigente, contraviniendo los arts. 4 y 6 de la Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas (Ley de Banderas), y más concretamente el deber objetividad y neutralidad de las Administraciones Públicas. Así lo entendió también una de las Sentencias de instancia que ahora se apelan, mientras que la otra inadmitió el recurso al entender que concurría falta de legitimación del recurrente.

Precisamente sobre esta legitimación se pronuncia en primer lugar la Sala, en sentido afirmativo, pues existente un interés legítimo en la asociación, entre cuyos fines estatutarios se encuentra el ejercicio de "las acciones legales y judiciales oportunas y viables contra la promoción desde las Administraciones públicas y en centros educativos de ideología LGTB y de género en contra del deber de neutralidad de las Administraciones públicas y del derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones". Estos fines no han sido cuestionados, puesto que la asociación no se ha considerado ilícita de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación. En esta tesitura, existe a juicio del TSJ una relación directa entre los fines de la asociación y la actuación recurrida, por lo que en atención a la interpretación no restrictiva que debe hacerse de la legitimación, rechaza la inadmisibilidad propuesta por el Ayuntamiento.

También rechaza que la decisión de colocar esta bandera en el balcón municipal quede

al margen del control jurisdiccional, como asimismo pretendía el Ayuntamiento. Se trata de una decisión adoptada en ejercicio de la competencia municipal para regular el uso de los edificios municipales, como establece la LBRL y la Ley de Patrimonio estatal de 2003. Cosa distinta es que haya sido adoptada fuera de los cauces de toma de decisiones públicas –no se instruyó expediente al efecto–, constituyéndose por ello en vía de hecho. Solo en ese aspecto estima la Sala el recurso. En el resto de peticiones, falla a favor del Ayuntamiento.

Así, afirma que la decisión de colocar esa bandera no vulnera el principio de neutralidad ideológica o política. Como alegó el Ayuntamiento en su recurso, la LOI y la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón, establece en su artículo 2.2 que las instituciones aragonesas "garantizarán el cumplimiento de la ley, promoverán las condiciones para hacerla efectiva en el ámbito de sus respectivas competencias y apoyarán acciones positivas sobre orientación sexual, expresión o identidad de género, así como al movimiento asociativo LGTBI de la Comunidad Autónoma y sus propios proyectos". La colocación de esa pancarta-bandera está, pues, legitimada por el poder legislativo, que promueve acciones positivas hacia el movimiento asociativo LGTBI. Si el Ayuntamiento se posiciona en el cumplimiento de esta norma, no se puede sostener que vulnere el principio de neutralidad. Tampoco vulnera la Ley de Banderas, pues a su juicio lo que se expuso en el balcón consistorial fue una "pancarta", y no una "bandera". Argumenta esta afirmación conforme a la definición que de esta última da la RAE ("tela de forma comúnmente rectangular, que se asegura por uno de sus lados a una asta o a una driza y se emplea como enseña o señal de una nación, una ciudad o una institución"), y de acuerdo con Ley de Banderas, que al aludir a las mismas se habla en todo momento de "enarbolar" u "ondear". Algo que no sucede en este caso, en que la pancarta se amarró a la barandilla del balcón. Concluye la Sala que, de aceptarse lo contrario, se llegaría a la conclusión de que también vulneraría esta Ley, la colocación de una pancarta con los colores del Real Zaragoza el día que se festeje el ascenso a primera, o la colocación de una bandera con el color morado el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Por todo ello, procede estimar el recurso en este punto.