

SUPUESTO

33

La autonomía local

SUPUESTO

Por parte de determinada Corporación local se quiere modificar su propio Reglamento Orgánico, suscitándose la polémica sobre cuál es el alcance de la potestad de autoorganización de los entes locales, ya que la Comunidad Autónoma de la que depende el municipio ha dictado una Ley de desarrollo de régimen local, en la cual se establecen determinadas normas indicativas respecto a la organización complementaria que deben tener tales entes, discutiéndose por determinados miembros de la citada Corporación el grado de vinculación que pueden tener las citadas normas autonómicas para que tengan que ser asumidas por los entes locales.

Los miembros corporativos consideran que la Ley de la Comunidad Autónoma deberá respetar el principio de autonomía de los entes locales consagrado en el artículo 137 de la Constitución, por lo que, cualquier limitación que restrinja la potestad de autoorganización, —salvo aquellas que vengan determinadas en la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), reservada a la competencia del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de nuestra Carta Magna—, podría ser tachada de inconstitucional. De esta forma, consideran los citados ediles, que la citada potestad reglamentaria sólo deberá ceñirse a lo que determine la Ley Básica.

PREGUNTAS

- 1) En caso de que se quiera ejercer alguna acción por parte de la Corporación contra la Comunidad Autónoma en cuestión, ¿cuál sería la fórmula adecuada para hacerlo?
- 2) ¿Quiénes son los órganos legitimados para poder interponer el recurso de inconstitucionalidad contra una Ley?. ¿Qué plazo se establece para poder acudir al Tribunal Constitucional ejercitando tal recurso?
- 3) Desde la perspectiva de sus efectos ¿cuál es la diferencia entre las sentencias por las que se estima el recurso de inconstitucionalidad y el de amparo?
- 4) Si la norma autonómica fuera de rango reglamentario ¿qué podría hacer el ente local?
- 5) ¿Puede efectuar una descripción a modo de síntesis respecto a las fases de aprobación de un Reglamento Orgánico?

RESPUESTAS

Pregunta 1

El artículo 20 de la LBRL (reformado por la Ley 11/1999 y por la Ley 57/2003), con referencia a los entes locales de régimen común, determina que la organización municipal responde a las siguientes reglas:

- a) El Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno existen en todos los ayuntamientos.
- b) La Junta de Gobierno Local existe en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su ayuntamiento.
- c) En los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, existirán, si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno. Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de Concejales que tengan en el Pleno.
- d) La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones existe en los municipios señalados en el título X, y en aquellos otros en que el Pleno así lo acuerde, por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, o así lo disponga su Reglamento orgánico.

- e) La Comisión Especial de Cuentas existe en todos los municipios, de acuerdo con la estructura prevista en el artículo 116.

De la misma forma, la Ley 57/2003 establece un régimen especial para los entes locales a los que se les aplique el Título X de la LBRL, es decir, los municipios y cabildos que tengan gran población (como en uno de los supuestos prácticos analizamos las determinaciones del citado régimen, a fin de no ser reiterativos nos remitimos al mismo).

Asimismo el citado precepto (art. 20 de la LBRL) indica que las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre el régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria a la prevista en el párrafo anterior. Y concluye diciendo que las Corporaciones Locales podrán establecer y regular otros órganos complementarios, de conformidad con lo previsto en el citado artículo y en las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

Como vemos la LBRL se transforma en la norma habilitante para el ejercicio de la potestad de auto-organización de las diferentes Corporaciones locales, sin perjuicio de que las respectivas autonomías puedan establecer una organización municipal complementaria a la prevista en la citada norma básica. Por tanto, los entes locales, a la hora de organizar o regular sus propios órganos complementarios, deberán tener en cuenta ya no sólo las determinaciones de la citada Ley Básica, sino también la legislación de las respectivas Comunidades Autónomas en materia de régimen local con relación a la citada organización complementaria.

En la reciente historia de nuestro régimen local postconstitucional y como consecuencia de la entrada en vigor del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (R.O.F.) se plantearon serias dudas sobre la preferencia o no de tal Reglamento ejecutivo sobre los Reglamentos Orgánicos aprobados por las entidades locales al amparo de lo previsto en el art. 4º de la citada Ley Básica. Esto originó la publicación de la Resolución de la Dirección General de Administración Local, de 27 de enero de 1987, por medio de la cual se declaró la prevalencia de los Reglamentos Orgánicos sobre cualquier norma legal reglamentaria que pudiera contener una regulación relativa a la organización y funcionamiento interno de los órganos de tales Corporaciones.

Este fue el estado de cosas existente hasta que se publicó la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 214/1989, de 21 de diciembre, que consideró inconstitucional el inciso final del artículo 20.2 de la Ley Básica, regla c) que era del siguiente tenor literal *“el resto de los órganos complementarios de los anteriores, se establece y regula por los propios municipios en sus Reglamentos orgánicos, sin otro límite que el respeto a la organización determinada por esta Ley”*. Añadiendo el párrafo 3 del citado artículo 22 lo siguiente *“sin perjuicio de lo dispuesto en la regla c) del número anterior, las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria de la prevista en este texto legal, que regirá en cada municipio en todo aquello que su Reglamento Orgánico no disponga lo contrario”*. (Los párrafos en cursiva son los que han sido tachados de inconstitucionalidad).

Decíamos que, al declarar inconstitucionales tales incisos, el Tribunal Constitucional afirma que el ámbito normativo de las Comunidades Autónomas desplaza a los Reglamentos Orgánicos que puedan aprobar los respectivos Ayuntamientos, en base a su potestad reglamentaria y de autoorganización, en favor de la legislación de las Comunidades Autónomas, por lo que deberá declararse contrario al orden constitucional de competencia los anteriores incisos suscritos en letra cursiva.

Lo mismo es de aducir respecto a las Diputaciones Provinciales, ya que la referida Sentencia declara igualmente inconstitucional los incisos contenidos en el artículo 32.2 de la citada Ley Básica, el cual al referirse a la organización complementaria de los órganos no necesarios, prácticamente venían a decir lo mismo *“sin otro límite que el respecto a la organización determinada por esta Ley. De igual modo se decía que las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local podrán establecer una organización provincial complementaria de la prevista en este texto legal, que regirá en cada provincia en todo aquello en lo que ésta no disponga lo contrario, en ejercicio de su potestad de auto-organización”*. (la letra cursiva es la que ha sido declarada asimismo inconstitucional).

Así pues, en concordancia con tales fundamentos jurídicos, el régimen de fuentes que deberá regir la materia organizativa de los entes locales deberá tener la siguiente prelación: la legislación básica estatal, la legislación que dicten las respectivas Comunidades Autónomas en desarrollo de la citada normativa básica, los Reglamentos Orgánicos que aprueben los entes locales y por último, la legislación estatal no básica.

La problemática surgirá a la hora de aplicar la legislación sectorial correspondiente a las diferentes áreas de actuación de tales entes locales, ya que al haberse declarado la inconstitucionalidad del régimen de fuentes establecido en el artículo 5 de la citada LBRL (STC 214/1989, de 2 de diciembre) y por ende todos aquellos preceptos emparentados con aquel, se deberá acudir a una interpretación contrastada para analizar cuál es el régimen jurídico regulador de las diferentes competencias municipales y de sus propias formas de actuación.

Dado que en la práctica se nos solicita que informemos sobre cuál sería la fórmula adecuada para ejercitar alguna acción contra la Comunidad Autónoma en cuestión, debemos informar que hasta la entrada en vigor de la Ley 11/1999, la única previsión normativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 63.3 de la LBRL, que a su vez se remitía al 119 del mismo texto legal, a los efectos de poder impugnar las normas con rango de ley emanadas tanto de las Cortes como de las Asambleas legislativas de las diferentes Comunidades Autónomas, era la de solicitar la convocatoria de la Comisión Nacional de Administración Local, (ya que las sesiones de la citada Comisión se pueden convocar a instancia de los representantes locales designados que formen parte de la citada Comisión), a fin de que se solicitase de los órganos legitimados para ello, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de la norma con rango de ley que menoscabase las competencias que la Ley atribuyera a tales entes locales, por estimarse que era lesiva para la autonomía

local garantizada constitucionalmente. También podía acudir directamente a los representantes de las entidades locales en la citada Comisión, a fin de que tal iniciativa la asumieran como propia, ya que la citada solicitud podía realizarla igualmente dicha representación.

Como vemos, estos “*artilugios legislativos*” ponían en evidencia la inconsistencia de la garantía constitucional de la autonomía local frente a las normas emanadas del Estado o de las Comunidades Autónomas, puesto que tales entes locales no podían impugnar directamente ante el Tribunal Constitucional aquellas leyes que considerasen que lesionaban dicho derecho. Sin embargo, la reforma del régimen local a partir de las medidas adoptadas al amparo del denominado “*Pacto Local*” ha previsto la posibilidad de que los órganos representativos de las Corporaciones locales puedan dirigirse al Tribunal Constitucional en defensa de su propia autonomía. Y esta posibilidad tomó carta de naturaleza como consecuencia de la modificación introducida en Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (L.O. 2/1979, de 3 de octubre) por parte de la L.O. 7/1999, de 21 de abril, en donde en su exposición de motivos, de forma gráfica, se indica que “*la garantía constitucional de la autonomía local aconseja que puedan ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, por parte de los Entes locales, aquellas leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que pudieran no resultar respetuosas de dicha autonomía....En este sentido, el nuevo procedimiento abre una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional que permitirá a éste desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder*”.

Sin embargo, cuando acudimos al articulado de la citada Ley Orgánica, la referida nueva vía se queda a mitad de camino, ya que el ejercicio de dicha facultad se instrumenta a través de unos procedimientos muy limitados y de escasa virtualidad. Dicha vía se denomina en la Ley como “*conflicto en defensa de la autonomía local*”, y se concibe como un instrumento impugnatorio específico, a partir del cual, los entes locales puedan dirigirse directamente al Tribunal Constitucional para la defensa de sus propias competencias o atribuciones que le han sido asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias, en los casos en que aquellas hayan podido ser menoscabadas por la legislación estatal o autonómica.

Los requisitos de legitimidad necesarios para poder ejercitar el citado conflicto evidencian las limitaciones que van a encontrar los citados entes locales a la hora de promoverlos. Así, la citada Ley Orgánica establece tres clases de exigencias formales para admitir esta clase de acción ante el Tribunal Constitucional:

- 1º. Que exista suficiente legitimación, para ello la Ley establece las siguientes alternativas:
 - a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley. (Esta posibilidad sería un caso insólito por la escasez de normas de rango legislativo de la cual pueda ser destinatario un sólo municipio o provincia. Tan sólo sería aplicable a aquellos entes locales que pudieran tener un régimen especial de carta).

- b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. (Imaginemos la dificultad que entraña aunar tantas voluntades, sobre todo teniendo en cuenta las innumerables tendencias políticas que se pueden encontrar en una séptima parte de los municipios españoles, lo que significa más de 1.000 municipios).
 - c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial. (Este apartado merece el mismo comentario que el anterior).
- 2º. Para que pueda contabilizarse la iniciativa será necesario que las Corporaciones locales interesadas manifiesten su voluntad favorable a la impugnación a través de acuerdo plenario con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas.
- 3º. Una vez cumplido el requisito establecido en el apartado anterior, y de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado. La solicitud de los dictámenes a que se refiere el artículo anterior deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local.

A la vista de lo expuesto, la solución más factible para aunar tantas voluntades y poder reconducir la iniciativa sería a través de la Federación Nacional de Municipios y Provincias, cuestión a la que hace referencia la citada Ley orgánica al expresar que *“las asociaciones de entidades locales podrán asistir a los entes locales legitimados a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento de tramitación del presente conflicto”*.

En cuanto al plazo establecido en la citada Ley Orgánica para plantear el conflicto, lo consideramos excesivamente perentorio, ya que se reduce al plazo de un mes a contar desde el siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, cuando para interponer el recurso de inconstitucionalidad se confiere el plazo de tres meses.

Planteado el conflicto, el Tribunal podrá acordar, mediante auto motivado, su inadmisión por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviera notoriamente infundada la controversia suscitada.

Es significativo indicar, igualmente, que la sentencia no declarará la inconstitucionalidad de la Ley, sino tan sólo si declarará si existe o no la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando,

según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.

Para que tal declaración (la de inconstitucionalidad de la ley) se produzca requerirá nueva sentencia, si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto, declarando que ha habido vulneración de la autonomía local, por lo que tal facultad dependerá directamente del propio Tribunal y no de la acción de los entes locales intervinientes.

Para concluir la propia Ley alude a las islas, al decir que las referencias a las provincias contenidas en esta Ley se entenderán realizadas a las islas en las Comunidades Autónomas de las Illes Balears y Canarias. Asimismo, además de los sujetos legitimados a los que hemos hecho referencia anteriormente, lo estarán también, frente a leyes y disposiciones normativas con rango de Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias, tres Cabildos, y de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, dos Consejos Insulares, aun cuando en ambos casos no se alcance el porcentaje de población exigido en dicho precepto.

En cuanto al País Vasco, la Ley indica que los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de cada uno de sus Territorios Históricos se regirán por lo dispuesto en el artículo 39 de su Estatuto de Autonomía.

Pregunta 2

Según el artículo 162 de la Constitución están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.

A tenor de lo regulado en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional, el recurso de inconstitucionalidad se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley.

Pregunta 3

Los efectos de las Sentencias por las que se estima un recurso de inconstitucionalidad son “*erga omnes*”, es decir, vincularán a todos los poderes públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el B.O.E. Sin embargo, el recurso de amparo sólo afectará a la persona que lo promueva, salvo en el supuesto de que sea declarada por el Tribunal Constitucional la nulidad de la decisión o acto que haya impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, en cuyo caso la propia sentencia determinará la extensión de sus efectos. También puede suceder que el recurso de amparo estime que la Ley aplicada vulnera derechos fundamentales o libertades públicas, en cuyo caso se podrá dictar nueva sentencia declarando la inconstitucionalidad de la Ley, pero ya con efectos “*erga omnes*”.

Pregunta 4

Si la norma autonómica fuese reglamentaria, el ente local podría promover el correspondiente recurso contencioso-administrativo contra la misma, debiendo tenerse en cuenta que la Ley 11/1999 (de modificación de la de Bases de Régimen Local) atribuye el ejercicio de acciones al Alcalde cuando se trata de asuntos de su competencia, y al Pleno, en caso contrario. No obstante, en los supuestos de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, la acción, al igual que sucedía con la redacción originaria del precepto, le corresponderá al Alcalde, si bien en este último supuesto, deberá dar cuenta posteriormente al Pleno de la Corporación, en la primera sesión que se celebre, para su ratificación, ya que es éste el destinatario de la citada competencia, por lo que incluso puede no ratificar la iniciativa emprendida por aquél y dejarla sin efecto.

En el presente caso, al tratarse de un recurso contra otra Administración Pública, consideramos que la iniciativa debe residir en el Pleno de la Corporación, sin perjuicio de que aquella sea ejercitada por el Alcalde, conforme a lo referido en el párrafo anterior, es decir, en los casos de urgencia, dándose cuenta posteriormente al Pleno.

La representación y defensa en juicio de tales entes a los letrados que sirvan en los Servicios Jurídicos de tales Corporaciones, salvo que designen abogado colegiado que los represente y defienda.

En el régimen especial señalado en el Título X de la LBRL corresponderá, igualmente, a la Asesoría Jurídica de los entes locales a los que se les aplica el citado régimen especial, la representación y defensa en juicio del Ayuntamiento, con la salvedad a la que se ha hecho referencia.

Pregunta 5

A modo de síntesis las fases por las que puede transcurrir el procedimiento de elaboración de un Reglamento Orgánico son las siguientes:

- Moción razonada del órgano competente (normalmente del Concejal Delegado).
- Elaboración del proyecto de Reglamento, con memoria descriptiva de los preceptos que se modifican y las razones por las cuales se lleva tal modificación.
- Informe preceptivo del Secretario General, según lo previsto en el artículo 173.1.b) del R.O.F. ya que la aprobación del citado Reglamento requiere un quórum cualificado (mayoría absoluta, a tenor del artículo 47.3 de la LBRL).
- Dictamen de la Comisión Informativa que corresponda.
- Acuerdo plenario adoptado con el quórum de la mayoría absoluta.
- Sometimiento del expediente a información pública, conforme a lo prevenido en el artículo 49 de la LBRL a fin de que durante un plazo no inferior a 30 días hábiles puedan presentarse reclamaciones o su-

gerencias, debiendo insertarse anuncio, a tales efectos en el B.O.P., o en su caso, el de la Comunidad Autónoma uniprovincial (CCAA), y en el Tablón de anuncio de la sede capitular.

- Informe de las reclamaciones o sugerencias presentadas dentro del plazo de información pública.
- Acuerdo de Pleno aprobando definitivamente el Reglamento, con el mismo quórum al que hemos hecho referencia.
- La Ley 11/1999 prevé la posibilidad, no contemplada en la redacción originaria de la Ley de Bases, de que no se presentasen reclamaciones ni sugerencias durante el período de información pública a la que es sometida la Ordenanza, en este supuesto, dice al citada Ley “*se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional*”.
- Publicación del Reglamento en el B.O.P., o, en su caso, el de la Comunidad Autónoma.

En el régimen específico aplicable a los municipios y cabildos de gran población, corresponderá previamente a la aprobación del Pleno, la aprobación del proyecto de Reglamento por parte de la Junta de Gobierno Local. Se trata de una especie de «*iniciativa normativa*» introducida por la Ley 57/2003.

Se debe hacer constar la importancia que adquieren con esta Ley los Reglamentos Orgánicos, que ya son los únicos que se aprueban con el quórum de la mayoría absoluta del Pleno. Si bien denotamos una excesiva reglamentación de los mismos, al tratarse de una Ley Básica, con lo cual parece que se está limitando la potestad de autoorganización de la que hablábamos al principio de nuestra práctica. Así, conforme al art. 123.1.c) de la Ley 57/2003 tendrán en todo caso naturaleza orgánica:

- La regulación del Pleno.
- La regulación del Consejo Social de la ciudad.
- La regulación de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.
- La regulación de los órganos complementarios y de los procedimientos de participación ciudadana.
- La división del municipio en distritos, y la determinación y regulación de los órganos de los distritos y de las competencias de sus órganos representativos y participativos, sin perjuicio de las atribuciones del Alcalde para determinar la organización y las competencias de su administración ejecutiva.
- La determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, entendiendo por tales las grandes áreas de gobierno, los coordinadores generales, dependientes directamente de los miembros de la Junta de Gobierno Local, con funciones de coordinación de las distintas Direcciones Generales u órganos similares integradas en la misma área de gobierno, y de la gestión de los servicios comunes de éstas u otras funciones análogas y las Direcciones Generales u órganos similares que culminen la organización administrativa, sin perjuicio

- de las atribuciones del Alcalde para determinar el número de cada uno de tales órganos y establecer niveles complementarios inferiores.
- La regulación del órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.