

Jurisprudencia sobre organización municipal

SUMARIO: 1. INTRODUCCION. 2. POTESTAD ORGANIZATORIA. 3. ALCALDE. 4. COMISION DE GOBIERNO. TENIENTES DE ALCALDE. 5. CONCEJALES. 6. PLENO. 7. ORGANOS COMPLEMENTARIOS. A) Comisiones Informativas. B) Comisión Especial de Cuentas. 8. ORGANOS DESCENTRALIZADOS Y DESCONCENTRADOS. 9. PARTICIPACION VECINAL.

1. INTRODUCCION

La intención de esta breve revisión jurisprudencial es destacar cuáles son las líneas básicas interpretativas de la normativa sobre organización municipal que siguen nuestros Tribunales, significando tan sólo las más relevantes. Aun teniendo en cuenta las grandes interrelaciones que existen en esta materia, hemos intentado agrupar las sentencias por epígrafes correspondientes a los distintos órganos que componen o pueden componer el Ayuntamiento. El período estudiado es el posterior a la entrada en vigor de la Ley de Bases del Régimen Local y, en lo posible, las sentencias que ya aplican el derecho tras esta sustancial reforma.

Al hacer una revisión de las sentencias sobre organización municipal con apoyo en la nueva normativa de Régimen Local, se aprecian varias notas características. La primera de ellas es que existen algunas prácticas, que van contra el principio democrático y de participación plural que inspira el nuevo Régimen Local, que han sido sistemática-

mente reprimidas por parte de nuestros Tribunales. Nos referimos sobre todo a los subterfugios usados por algunos Alcaldes para impedir las mociones de censura presentadas contra ellos, como también a la injustificada y, como veremos, antijurídica discriminación de los grupos municipales minoritarios al negarles su participación en las Comisiones Informativas.

La segunda de las apreciaciones de conjunto es que existen órganos previstos legalmente sobre los cuales los Tribunales no han tenido aún la oportunidad de pronunciarse; es el caso de algunos órganos complementarios.

2. LA POTESTAD ORGANIZATORIA

Refiriéndonos en primer lugar a la jurisprudencia sobre la potestad organizatoria hay que partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional número 214/1989 ¹, en la que se evaluó la constitucionalidad de varios preceptos de la Ley de Bases de Régimen Local. El Tribunal Constitucional, al declarar la inconstitucionalidad del artículo 5 y sus concordancias, reasentó las bases del reparto de competencias en materia de organización municipal. Esta distribución se hace en «tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (art. 149.1.18 de la Constitución Española), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los Municipios, inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su artículo 140». En su fundamento jurídico número 6.º, el Tribunal Constitucional establece que la Ley de Bases de Régimen Local, como Ley Básica del Estado, constituye un límite a la reglamentación organizativa de los Municipios. Por otro lado, reconoce la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en la fijación de una organización municipal complementaria de la fijada con carácter básico o necesario por la propia Ley de Bases de Régimen Local. Quedando un ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal, ámbito que no podrá ser desconocido o invadido por las normas que en materia de organización municipal complementaria dicten las Comunidades Autónomas.

En este sentido resuelve el Tribunal Superior de Justicia de Baleares en una Sentencia de 11 de julio de 1990 ², en la que afirma que

¹ Sentencia 214/1889 de 21 de diciembre. (Pleno.) Resuelve los recursos de inconstitucionalidad núms. 610, 613, 617 y 619 de 1985 (acumulados). Ponente: D. José Luis de los Mozos y de los Mozos. (B.O.E. de 11 de enero de 1990.)

² STSJ de Baleares de 11 de julio de 1990; *Revista General de Derecho*, año 1990, pág. 921. Por este motivo, decreta para el caso en cuestión la nulidad de los preceptos que substraen determinadas funciones al Secretario de la Corporación que contradicen preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo.

«los Reglamentos Orgánicos Locales prevalecen sobre la normativa estatal o autonómica no contenida en la Ley de Bases de Régimen Local y en las disposiciones que la complementan, pero deben respetar esa normativa básica».

3. EL ALCALDE

Pasando a un análisis por sectores de la organización local, de las sentencias que se refieren a la figura del Alcalde, un número importante de ellas resuelven controversias, entre otras, acerca del procedimiento de elección y remoción del Alcalde, sus incompatibilidades, sus competencias, etc.

El Tribunal Supremo es constante en afirmar que existe violación del artículo 23 de la Constitución, que ampara el derecho a la participación en los asuntos públicos, siempre que el Alcalde se niegue a convocar el Pleno para tratar mociones de censura o, una vez convocado, lo suspenda sin permitir dicho debate o la correspondiente votación. La doctrina del Alto Tribunal es uniforme a la hora de condenar dicha práctica, por lo demás muy repetida, dado el alto número de casos que están llegando al Tribunal Supremo, muchos de ellos por el procedimiento especial de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona previsto en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre. Citemos, como ejemplo, la Sentencia de 19 de diciembre de 1990³, en la cual se da la variante de que el Alcalde no asistió a la sesión extraordinaria en que debía debatirse la moción de censura interpuesta contra él mismo. En la sentencia podemos leer:

«la obstaculización material a la celebración del Pleno, mediante la expeditiva actitud del Alcalde de no asistir y presidir la sesión extraordinaria del mismo en que tenía que debatirse y votarse la moción de censura presentada contra él, constituye una clara violación del artículo 23 de la Constitución, una vulneración del derecho fundamental garantizado a todos los ciudadanos, en el apartado 1, de participar en los asuntos públicos —en este caso en los de su Municipio—, resultado del hecho de haber impedido de *facto* a sus representantes, concretamente a los Concejales recurrentes, ejercer la función que le es propia, derecho sin el que, como es obvio, se vería vaciado de contenido el de los representados —STC 10/1983, de 21 de febrero—, y una vulneración también del derecho reconocido en el apartado 2 que protege, tanto el acceso —en condiciones de igualdad— a las fun-

³ STS de 19 de diciembre de 1990, Ponente Sr. Rodríguez García (Ar. 1991-623).

ciones y cargos públicos —con los requisitos que señalen las leyes—, como el ejercicio de tales cargos y funciones, que no puede ser obstaculizado si no es por causas legalmente establecidas».

Por otro lado la STS de 18 de enero de 1991⁴, además de insistir en el criterio jurisprudencial apuntado, uno de cuyos más claros exponentes es la STS 16 de febrero de 1988⁵ (cuya cita es de la propia sentencia comentada) entiende, al aceptar los fundamentos de la sentencia apelada, que cuando la moción se ha formulado con los requisitos legales, lo único que le cabe al Alcalde es convocar el Pleno extraordinario en el que precisamente se ha de debatir y votar sobre dicha moción, en función exclusiva de sí, a juicio de los miembros de la Corporación, los motivos alegados son justos, sin que el Alcalde pueda entrar a examinar el fondo y sin que pueda alegar que los Concejales habían firmado otra petición de convocatoria para debatir otra moción de censura, pues parece evidente que lo que la ley prohíbe es esa segunda moción de censura en cuanto se haya debatido la primera firmada por los mismos Concejales, pues nada impide, precisamente para cumplimentar el mandato constitucional de participación en los asuntos públicos, la reiteración de las peticiones entre tanto una no se debata. Esta sentencia también diferencia las dos fases apuntadas: el Alcalde no puede denegar ni negarse a convocar la correspondiente sesión extraordinaria del Ayuntamiento, so pena de vulnerar el derecho fundamental que proclama el artículo 23.1 de la Constitución, como tampoco, sin atentar contra éste, levantar dicha sesión tan pronto sea comenzada⁶. Como ya hemos apuntado, este tema es uno de los que más sentencias ha originado⁷.

Existen, ya referidas a otro aspecto de este órgano, resoluciones judiciales que entienden que es preceptiva la abstención del Alcalde en la toma de acuerdos en los que él tiene interés como particular, al haberse opuesto ya como vecino⁸. Por último, cuestiones concretas so-

⁴ STS de 18 de enero de 1991, Ponente Sr. Reyes Monterreal (Ar. 1991-543).

⁵ STS de 16 de febrero de 1988, Ponente Sr. González Mallo (Ar. 1988-1419).

⁶ Este es, entre otros, el caso de la STS de 30 de mayo de 1986, Ponente Sr. Ruiz Sánchez (Ar. 1986-2775).

⁷ Entre las muchas sentencias que podríamos citar incluimos sólo algunas de las más recientes: SSTS de 16 de febrero de 1988 (Ar. 1988-1419), 25 de febrero de 1988 (Ar. 1988-1465), 1 de junio de 1988 (Ar. 1988-4519), 28 de marzo de 1989 (Ar. 1989-2138), 12 de febrero de 1990 (Ar. 1990-1140), 24 de mayo de 1990 (Ar. 1990-4985), 12 de febrero de 1990 (Ar. 1990-1140), 24 mayo de 1990 (Ar. 1990-4985), 19 de diciembre de 1990 (Ar. 1991-623) y 18 de enero de 1991 (Ar. 1991-543). La STS de 10 de diciembre de 1991, Ponente Sr. Trillo Torres (Ar. 1992-389) resuelve un «peculiar» recurso interpuesto por un Alcalde cesado por una moción de censura.

⁸ Así la STS de 3 de julio de 1989, Ponente Sr. Reyes Monterreal (Ar. 1989-5548); también la STS de 25 de junio de 1991, Ponente Sr. Martín del Burgo y Marchán (Ar. 1991-6326). Acerca de las incompatibilidades del Alcalde de STS de 18 de julio de 1991, Ponente Sr. Rodríguez-Zapata Pérez (Ar. 1991-6550).

bre la competencia del Alcalde a la hora de tomar acuerdos en ciertas materias sectoriales han sido objeto de un número considerable de sentencias que no entramos a estudiar ⁹.

4. LA COMISION DE GOBIERNO. TENIENTES DE ALCALDE

Otro punto central que la jurisprudencia ha ido clarificando, es la concepción presidencialista que imbuye toda la organización municipal. Dicha configuración tiene varias manifestaciones a las que el Tribunal Supremo ha intentado establecer sus límites.

Uno de esos reflejos es la posibilidad de que la Comisión de Gobierno sea monocolor, esto es, que el Alcalde elija como miembros de la misma sólo Concejales de su partido político; lo vemos en la STS de 11 de marzo de 1986 ¹⁰:

«la fórmula de designación [del art. 23.1 Ley de Bases de Régimen Local] constituye uno de los fundamentos del nuevo Régimen Local, facultando al Alcalde la formación de un “ejecutivo” monocolor, respondiendo la nueva organización municipal a la concepción del Alcalde (y su Comisión de Gobierno) como órganos ejecutivos y del Pleno como órgano de participación y control...».

Esta sentencia, en su considerando sexto, afirma que este carácter eminentemente presidencialista en absoluto afecta a su constitucionalidad, ya que el Alcalde es elegido entre todos los miembros de la Corporación, decisión en la que influye el juego de la mayoría y la minoría, consustancial a todo sistema democrático. El Tribunal Constitucional en su Sentencia de 6 de marzo de 1985 ¹¹ ya afirmó, a este respecto, que no existe discriminación ideológica por el hecho de que, al proveer cargos públicos de naturaleza política, se dé preferencia a los correligionarios.

Esta posición predominante del Alcalde no impide que haya flexibilidad a la hora del reparto competencial entre éste y la Comisión de Gobierno. Así se ha afirmado la validez de los acuerdos tomados por la Comisión de Gobierno (o por su antecesora, la Comisión Municipal Permanente) con unanimidad en todos sus miembros o, al menos, sin

⁹ Tan sólo, al respecto de la potestad reglamentaria del Alcalde citemos la interesante STS de 9 de mayo de 1991, Ponente Sr. Baena del Alcázar (Ar. 1991-4247).

¹⁰ STS de 11 de marzo de 1986, Ponente Sr. Ruiz Sánchez (Ar. 1986-1074), que resuelve un recurso de amparo en base al procedimiento previsto en la Ley 62/1978.

¹¹ STC 32/1985, de 6 de marzo (Sala Segunda). Recurso de amparo núm. 573/1983. Ponente Sr. Rubio Llorente (B.O.E. de 27 de marzo de 1985).

la discrepancia del Alcalde, sobre materias de exclusiva competencia de este último. El Tribunal Supremo entiende que aunque el Alcalde sea competente, en virtud de una norma jurídica, el acuerdo tomado por un órgano más complejo, del que forma parte el mismo Alcalde, supone, no una nulidad, sino una mayor garantía de acierto, al encontrarse asistido de un determinado número de Concejales, en la forma prevista en el artículo 23.1 de la Ley de Bases de Régimen Local ¹².

Por esto, «hablar del espíritu presidencialista de la nueva concepción de los Alcaldes-Presidentes de los Ayuntamientos..., no debe llevarnos a la conclusión de aceptar un presidencialismo autoritario, desvinculado de la base que componen los órganos de Gobierno de estas Entidades Locales y reñido con el espíritu democrático sustentador del armazón de nuestro Estado de Derecho al que se refieren las primeras palabras empleadas en el inicio del Preámbulo de la repetida Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril» ¹³.

La Comisión de Gobierno, por tanto, queda configurada por la jurisprudencia como un órgano delegado del Alcalde, quien puede elegir libremente sus miembros de entre los Concejales, ya que «nada exige que contra lo establecido expresamente en la ley, la libre designación de los miembros de la Comisión de Gobierno por el Alcalde, se haya de ver condicionada por el juego de los principios de representación y proporcionalidad de las distintas fuerzas políticas presentes en la Corporación, toda vez que cuando la ley lo ha querido así (art. 20.3) lo ha dicho». STS de 11 de marzo de 1986 ¹⁴.

La STS de 24 de febrero de 1989 ¹⁵, pone en relación las competencias de la Comisión de Gobierno y las del Pleno: ante un acuerdo tomado por la Comisión de Gobierno, decretando la declaración de

¹² En este sentido resuelven las siguientes SSTS de: 1 de febrero de 1989, Ponente Sr. Gordillo García (Ar. 1989-792); 10 de octubre de 1989, Ponente Sr. García Ramos Iturralde (Ar. 1989-7350); 4 de julio de 1990, Ponente Sr. Esteban Alamo (Ar. 1990-6019).

¹³ Cita de la STS de 25 de octubre de 1989, Ponente Sr. Martín del Burgo y Marchán (Ar. 1989-7493).

¹⁴ STS de 11 de marzo de 1986, Ponente Sr. Garralda Valcárcel (Ar. 1986-1073).

¹⁵ STS de 24 de febrero de 1989, Ponente Sr. Reyes Monterreal (Ar. 1989-1707). La argumentación de la sentencia es la siguiente. Aunque la legislación especial atribuyese la competencia en materia de incoación y resolución de expedientes de ruina al Pleno del Ayuntamiento —que no lo hace— ésta no es una materia indelegable, porque no se encuentra entre las prohibiciones que a este respecto efectúa el 23.2.b) último inciso de la Ley de Bases de Régimen Local. No puede hablarse, pues, de incompetencia, o al menos, de manifiesta falta de aquélla. Pero aunque admitiésemos que la competencia aquí tratada fuese exclusiva y excluyente del Pleno y, siendo como es, materia delegable, no existiría en el presente supuesto ninguna duda respecto a la aquiescencia del presunto órgano delegante (el Pleno) respecto a los actos de ruina y su confirmación. El acuerdo del Pleno de defender ante los Tribunales los acuerdos de Comisiones de Gobierno recurridos no sería tanto una convalidación *stricto sensu*, del artículo 53.2 de la LPA, sino un acto externo que refleja con claridad innegable la voluntad de un órgano colegiado; voluntad, por supuesto, previa a la adopción de las resoluciones impugnadas. Trátese, pues, de competencia del Alcalde o del Pleno, las decisiones de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de G. son competencialmente válidas y eficaces.

ruina de un inmueble, siendo este tipo de actos competencia del Pleno, el Tribunal entiende que de los artículos 20 a 23 de la Ley de Bases de Régimen Local no se colige una incompetencia absoluta de la Comisión de Gobierno, como órgano delegado del Alcalde para decretar la ruina de un edificio ¹⁶. Por otro lado, la STS de 3 de junio de 1991 ¹⁷, se refiere a la ejecución por la Comisión de Gobierno de un acuerdo del Pleno.

A) TENIENTES DE ALCALDE

La figura de los Tenientes de Alcalde ha sido estudiada por la jurisprudencia en pocas ocasiones. Una de las primeras en la que ya se tiene en cuenta la Ley de Bases de Régimen Local, aunque sólo con finalidad interpretativa, es la STS de 30 de diciembre de 1986 ¹⁸, que se apoya en el artículo 23 Ley de Bases de Régimen Local para afirmar que no todos los miembros de la Comisión Municipal Permanente tienen por qué ser nombrados Tenientes de Alcalde. Otra sentencia ¹⁹ se refiere a la necesidad de exteriorización de la delegación de las facultades del Alcalde a uno de sus Tenientes de Alcalde para que los actos de éste puedan ser eficaces. «Aunque la omisión en la resolución del Teniente de Alcalde del dato de la delegación no pasa de ser, en términos generales, una mera irregularidad no invalidante, si realmente existe aquélla. Pero en el supuesto litigioso, la Administración ni expresó en el acto impugnado la existencia de la delegación, ni tampoco después, negada la competencia, ha probado su existencia. Siendo evidente que es la Administración la que ha de acreditar que se ha producido la delegación».

5. LOS CONCEJALES

En relación con los Concejales, las cuestiones por las que se ha interesado al Tribunal Supremo son, principalmente, su derecho a participar en los órganos del Ayuntamiento perteneciendo o no a un grupo político o grupo municipal, las retribuciones que les corresponden, las incompatibilidades y las formalidades de las renunciaciones.

¹⁶ También trata de las delegaciones del Pleno a la Comisión de Gobierno la STS de 7 de julio de 1990, Ponente Ortolá Navarro (Ar. 1990-5196). En el mismo sentido, la STS de 21 de enero de 1992, Ponente Sr. De Oro-Pulido y López (Ar. 1992-757).

¹⁷ STS de 3 de junio de 1991, Ponente García Estartús (Ar. 1991-4984).

¹⁸ STS de 30 de diciembre de 1986, Ponente Sr. Garayo Sánchez (Ar. 1987-1686). Sentencia dictada con base en la legislación anterior a la Ley de Bases de Régimen Local, pero que utiliza esta norma con fines interpretativos.

¹⁹ STS de 7 de junio de 1988, Ponente Sr. Delgado Barrio (Ar. 1988-5064).

Al respecto de las retribuciones de los Concejales hay que destacar que «es distinta la posición de los Alcaldes frente a los Concejales, pues mientras los primeros se permite que les señalen asignaciones respecto de cuyo contenido y características nada se expresa, con relación a los segundos únicamente se posibilita la percepción de gastos de representación y dietas por la asistencia a las sesiones y reuniones de las Comisiones Informativas»²⁰.

También han tenido oportunidad los Tribunales de resolver conflictos en torno a la renuncia hecha por algún Concejal. La renuncia debe hacerse ante el Pleno y por escrito. Esto significa que el escrito de renuncia se considera como acto preparatorio mientras no se hace efectiva la declaración de voluntad ante el mismo pleno, lo que equivale a una verdadera ratificación ante y por parte del Pleno²¹. Igualmente se han referido en alguna ocasión a las incompatibilidades que sufren los Concejales con el ejercicio de otros cargos²².

Mayores controversias han surgido en torno al derecho de los Concejales a participar en los órganos del Ayuntamiento²³. Como este tema entronca con el estudio de la problemática suscitada en torno a las Comisiones Informativas y a los grupos políticos o grupos municipales, por razones de exposición lo trataremos en el epígrafe de los órganos complementarios.

6. EL PLENO

Dado que una gran parte de los acuerdos municipales, sobre todo los más importantes, son tomados por la Corporación en Pleno, existe un gran número de sentencias referidas a este órgano. Apelando a la brevedad de esta reseña jurisprudencial valga apuntar tan sólo las más

²⁰ Hay un considerable número de sentencias relativas las distintas remuneraciones posibles de los ediles, como a su cuantía; reseñamos sólo las más interesantes: SSTS de 22 de mayo de 1986, Ponente Sr. Gordillo García (Ar. 1986-3603); 3 de junio de 1986, Ponente Sr. Gordillo García (Ar. 1986-6596); 27 de mayo de 1988, Ponente Sr. Martín (Ar. 1988-3969); 30 de abril de 1990, Ponente Sr. González Navarro (Ar. 1990-3670); 12 de febrero de 1991, Ponente Sr. García Estartús (Ar. 1991-1184); 14 de junio de 1991, Ponente Sr. Escusor Barra (Ar. 1991-4999); 28 de junio de 1991, Ponente Sr. Escusor Barra (Ar. 1991-5307); 3 de julio de 1991, Ponente Sr. Pujalte Clariana (Ar. 1991-6677).

²¹ Entre otras, STS de 25 de enero de 1990, Ponente Sr. Burón Barba (Ar. 1990-97). Más contundente es la STS de 31 de marzo de 1992, Ponente Sr. García Estartús (Ar. 1992-3240).

²² El cargo de Concejal es incompatible con el puesto de funcionario en el Ayuntamiento. Sentencia de la Audiencia Territorial de Las Palmas (*Revista General de Derecho*, año 1989, p. 7462).

²³ La STS de 12 de febrero de 1992, Ponente Sr. Rodríguez Zapata y Pérez (Ar. 1992-2252), resolvió sobre el conflicto surgido por la negativa de unos concejales de tomar posesión de su cargo al no asistir a la sesión constitutiva del Ayuntamiento. Ver también, STS de 4 de marzo de 1992, Ponente Sr. Baena del Alcázar (Ar. 1992-2132).

significativas, teniendo en cuenta que ya hemos aludido a algunas al tratar el tema de las mociones de censura.

Algunas sentencias se refieren a los requisitos necesarios para que el Pleno tenga lugar²⁴. Otra ha incidido en la posibilidad de que el Delegado de Gobierno requiera al Alcalde para que convoque sesión plenaria ordinaria en cumplimiento del artículo 46.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, legitimado por el artículo 66 de la Ley de Bases de Régimen Local²⁵. Alguna otra se ha referido a las competencias del Pleno²⁶.

7. ORGANOS COMPLEMENTARIOS

Existe una inclusión indebida dentro de la enumeración que hace el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de los órganos complementarios que es la que recoge el 119.1.c): La Comisión Especial de Cuentas. Como establece el artículo 116 Ley de Bases de Régimen Local, su existencia es preceptiva; sin embargo, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales la regula entre los complementarios aunque sí reconoce su carácter obligatorio en el artículo 127.

A) LAS COMISIONES INFORMATIVAS

La jurisprudencia acerca de los órganos complementarios se ha centrado, sobre todo, en las Comisiones Informativas siendo este «órgano» el protagonista de un considerable número de sentencias, desde la STC 32/1985, de 6 de marzo²⁷, que aún sobre la legislación anterior a la última reforma, ya estableció el intérprete constitucional que:

²⁴ SSTS de 14 de febrero de 1990, Ponente Sr. García Estartús (Ar. 1990-1821); 18 de septiembre de 1990, Ponente Sr. de Oro-Pulido y López (Ar. 1990-7093) —trata del régimen de votaciones—; 23 de noviembre de 1990, Ponente Sr. Reyes Monterreal (Ar. 1990-9107); 18 de diciembre de 1990, Ponente Sr. Reyes Monterreal (Ar. 1990-10407) —trata de la prohibición por parte del Alcalde de la utilización de grabadoras en las sesiones plenarias—; 4 de abril de 1991, Ponente Sr. García-Ramos Iturralde (Ar. 1991-3285) —referida a las sesiones extraordinarias urgentes—; 5 de abril de 1991, Ponente Sr. Barrios Iglesias (Ar. 1991-3296) —referida a las exigencias de *quorum*.

²⁵ STS 18 de febrero de 1991, Ponente Sr. García Estartús (Ar. 1991-1190).

²⁶ SSTS de 24 de octubre de 1990, Ponente Sr. García-Ramos Iturralde (Ar. 1990-8324); 17 de abril de 1991, Ponente Sr. Trillo Torres (Ar. 1991-3223); 2 de julio de 1991, Ponente Sr. Reyes Monterreal (Ar. 1991-5973). La STS de 15 de enero de 1992, Ponente Sr. Rodríguez-Zapata y Pérez (Ar. 1992-599), ratifica la competencia del Pleno para crear Comisiones Informativas —negándosela al Alcalde—.

²⁷ STC 32 /1985, de 6 de marzo, ya citada.

«la composición no proporcional de las Comisiones Informativas resulta constitucionalmente inaceptable, porque éstas son órganos en sentido impropio y, en realidad, meras divisiones internas del Pleno municipal, carentes de competencias decisorias propias y cuya función se reduce a preparar las decisiones de aquél, estudiando e informando previamente los asuntos sobre los que debe resolver. En cuanto partes del Pleno, deben reproducir, en cuanto sea posible, la estructura política de éste, pues, de otro modo, en efecto, no sólo se eliminaría toda participación de los Concejales de la minoría en un estadio importante del proceso de decisión, sino que se hurtaría a la minoría incluso la posibilidad de participar con plena eficacia en el estadio final de la decisión, privándola del tiempo necesario para el estudio en detalle de los asuntos o de la documentación que ello requiere, o de ambas cosas».

A pesar de la contundencia de esta sentencia, las Comisiones Informativas han sido uno de los temas más conflictivos y que más veces ha llegado al Tribunal Supremo en materia organizativa municipal. Tras analizar las sentencias, podemos hacer dos consideraciones básicas. La primera es al respecto de la caracterización de dichas Comisiones: la jurisprudencia ha repetido hasta la saciedad que son meras divisiones internas del Pleno, por lo que deben reproducir, en cuanto sea posible, la estructura política de éste, respetando la proporcionalidad existente entre los distintos grupos políticos representados en la Corporación, y aunque dichos grupos municipales no estuvieran formalmente constituidos, dicha proporcionalidad debe ser también respetada, pero no de una forma estricta y exclusivamente matemática, ya que podría llevar a que cada Comisión Informativa sea una réplica del Pleno ²⁸.

Dentro de esta cuestión de la configuración de las Comisiones Informativas hemos de referirnos a su tipificación como órganos precep-

²⁸ Las principales resoluciones del Tribunal Supremo que versan sobre este órgano complementario son las SSTs de: 21 de enero de 1987, Ponente Sr. García-Ramos Iturralde (Ar. 1987-1793); 27 de enero de 1987, Ponente Sr. González Navarro (Ar. 2001), ya comentada por el Prof. Quintana López en *REDA*, núm. 58, p. 261; 9 de septiembre de 1988, Ponente Sr. Trillo Torres (Ar. 1988-7039); 28 de diciembre de 1989, Ponente Sr. Trillo Torres (Ar. 1989-9642); 29 de noviembre de 1990, Ponente Sr. González Mallo (Ar. 1990-8833). Ver la más reciente STS de 15 de junio de 1992, Ponente Sr. Rodríguez-Zapata Pérez (Ar. 1992-5114), que insiste en la exigencia de la proporcionalidad entre los distintos grupos políticos.

Hay alguna sentencia de los Tribunales Superiores de Justicia (Audiencias Territoriales) que puede reseñarse aquí: Sentencia de la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca de 8 de julio de 1989, *Revista General de Derecho*, 1990, p. 847, afirma que no compete al Alcalde, sino a la propia Comisión, la designación de su Presidente, en el supuesto de que aquél haga dejación efectiva de la Presidencia. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Granada) de 12 de marzo de 1990, *Revista General de Derecho*, 1991, p. 8530, que establece que se debe computar en la proporcionalidad al Presidente en el grupo político al que pertenece.

tivos, en oposición a órganos facultativos. El Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este punto. El Tribunal Supremo en la STS de 27 de enero de 1987²⁹ se refirió a esta cuestión, pero sobre la base de la normativa anterior; no obstante, en su Sentencia de 29 de noviembre de 1990 ya se apoya en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, siendo quizás ésta la resolución del Tribunal Supremo más clarificadora. Una peculiar Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 3 de diciembre de 1990³⁰, afirma el carácter preceptivo de la existencia de dichas Comisiones Informativas Municipales, argumentándolo de una manera cuestionable³¹.

²⁹ STS de 27 de enero de 1987, Ponente Sr. González Navarro (Ar. 1987-2001).

³⁰ STSJ de Andalucía de 3 de diciembre de 1990, Ponente Sr. Sánchez Ugena (*Revista General de Derecho*, 1991, p. 5567). Desconozco si ha sido recurrida.

³¹ Así, esta STSJ de Andalucía parte de la STS citada de 27 de enero de 1987 (Ar. 1987-2001), según la cual y con base a la normativa anterior, las Comisiones Informativas tenían carácter preceptivo, pasando a argumentar de la forma siguiente:

«... esta afirmación [del Tribunal Supremo] se refuerza con los siguientes argumentos: a) cierto es que se distingue entre órganos municipales necesarios —arts. 35 y ss.— y complementarios —arts. 119 y ss.—, pero complementario no es sinónimo de potestativo o voluntario (dicho sea de paso, de entenderse así, el argumento del Ayuntamiento C. se volvería en su contra, pues la Comisión de Cuentas —única a la que otorga el carácter preceptivo— se regula entre los órganos complementarios). La defectuosa —desde el punto de vista terminológico— distinción normativa no estaba en el binomio necesidad-discrecionalidad, sino en el diferente ámbito que a la autonomía municipal se concede en orden al contenido, organización y composición de tales órganos. b) Porque de admitirse la interpretación municipal [a favor del carácter potestativo], se llegaría al absurdo. Y es así porque según el artículo 119, entre los órganos «complementarios», además de las tan repetidas comisiones están —entre otros— *los Concejales y los Diputados* *. Y si admitimos que por ser complementarios, pueden suprimirse las comisiones, tampoco habría razón lógica para admitir que los Concejales y los Diputados, en tanto que complementarios, serían igualmente suprimibles. c) Porque cuando el artículo 127 dice que la Comisión de Cuentas es de existencia preceptiva, no quiere decir que las demás no lo sean. Lo que quiere decir es que al respecto de las demás a la que la norma dedica todo un Título en su articulado, se concede autonomía a los Ayuntamientos para determinar su número, composición, mecánica de actuación, etcétera. Y d) y, por último, cuando la norma jurídica atribuye a las Comisiones Informativas determinadas competencias, es obvio que el contenido de ésta no permite que su existencia dependa de la sola voluntad municipal...»

En esta sentencia se aprecian varias quiebras argumentales, la primera es la errónea —si no inexistente— lectura que se hace del artículo 119.1.a) Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, cuando se afirma que los Concejales y Diputados según este artículo son órganos complementarios, siendo tan palmario que la referencia es a los Concejales-*delegados* y Diputados-*delegados*. Por otro lado, el establecer las competencias y régimen jurídico de un órgano no implica que ese órgano deba existir obligatoriamente; los demás argumentos son, como mínimo, insostenibles.

La principal conclusión del comentario a esta sentencia es que del error del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de incluir a la Comisión Especial de Cuentas entre los órganos complementarios (ya denunciado por Sosa Wagner en su *Manual de Derecho local*, 1.ª ed., 1987, p. 106) no se puede deducir que las Comisiones Informativas sean de creación obligatoria por parte de los Ayuntamientos, porque si fuera éste el caso, habría que cuestionarse qué comisiones, cuántas y de qué tipo deberán constituirse; sin

La segunda consideración tiene mucho que ver con el equívoco que se ha venido produciendo entre los conceptos de grupo político o grupo municipal con el de partido político, a los efectos de determinar quiénes tienen derecho a ser miembros y en qué proporción de las Comisiones Informativas. Hay que partir de la diferenciación anunciada, que trae como consecuencia que el Ayuntamiento puede establecer en sus Reglamentos Orgánicos un número mínimo de Concejales para constituir un grupo municipal. Según declara la STS de 29 de noviembre de 1990³², «no cabe confundir grupo político o grupo municipal (que como su propio nombre indica está constituido por más de un Concejal, uno de los cuales actúa como portavoz del mismo, siendo el Reglamento Orgánico de cada Ayuntamiento el que establece el número de Concejales necesarios para constituir grupo político, variable según la importancia y número de Concejales de cada Ayuntamiento) con partido político, del que puede haber resultado elegido un único Concejal o un número insuficiente para constituir grupo político, que pasarán a formar parte del grupo mixto»³³.

entrar a valorar la interferencia en la autonomía municipal y en la distribución competencial que esto supondría.

Por suerte, en otros Tribunales se siguen criterios más acertados. Baste el ejemplo del Superior de Justicia de Cantabria, Sentencia de 21 de febrero de 1990 (*Revista General de Derecho*, 1990, p. 8359) en la que se afirma que las Comisiones Informativas no son órganos necesarios del Ayuntamiento y que es exigible que los asuntos sean tratados en dichas comisiones antes del Pleno. De igual forma, resulta determinante la dicción de la STS de 29 de noviembre de 1990, cuando afirma en su considerando 2.º que «Dicho Reglamento [Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales] regula en los Títulos II y III los órganos necesarios de los Entes Locales y en el Título IV los órganos complementarios, entre los que el artículo 119.1.b) incluye las Comisiones Informativas, que regula en los artículos 123 a 126, de cuyo contenido interesa destacar a efectos de este recurso que *la creación, número y denominación* * de las Comisiones Informativas se decidirá por acuerdo adoptado por el Pleno a propuesta del Alcalde o Presidente...»

* La cursiva es mía.

³² SSTS de 29 de noviembre de 1990, Ponente Sr. González Mallo (Ar. 1990-8833). En el mismo sentido la STS de 20 de mayo de 1988 (Ar. 1988-4194) y la STS de 28 de junio de 1990 (Ar. 1990-5171), ambas del mismo Ponente que la anterior.

³³ Tema conexo a éste por lo que supone pretender la proporcionalidad también en otros órganos extramunicipales es el de la designación de los representantes del Ayuntamiento en el Consejo de Administración de Cajas de Ahorros, no es necesario mantener esa proporcionalidad entre los grupos políticos o municipales, así la STS de 9 de mayo de 1990, Ponente Sr. Trillo Torres (Ar. 4046), en ella se lee:

«... la tesis de este Tribunal Supremo ha sido la que es necesario distinguir entre la composición interna de los Ayuntamientos y la designación de sus representantes en otras entidades... Otra cosa [distinta de la proporcionalidad en las Comisiones Informativas] según nuestra jurisprudencia, es cuando el Ayuntamiento como entidad debe ser representado, en que su voluntad se forma por el procedimiento regulado en la legislación de Régimen Local, en el que se toman las decisiones por votación mayoritaria... Los órganos rectores de las Cajas de Ahorros representan intereses de los Ayuntamientos, impositores, fundadores y empleados, siendo el interés municipal indivisible, el que ostentan sus representantes, sin que pueda fraccionarse a su vez en intereses de la mayoría y de la minoría» (fundamento de Derecho 1.º).

Por último, cabe apuntar que de las Comisiones Informativas sólo pueden ser miembros Concejales designados, no delegaciones integradas por aquellas Entidades, organizaciones y asociaciones que se ocupen del tema en concreto ³⁴.

B) LA COMISIÓN ESPECIAL DE CUENTAS

Aunque viene enumerada entre los órganos complementarios en el artículo 119 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, tanto la doctrina como la jurisprudencia entienden que tiene carácter necesario, dado que en el artículo 116 de la Ley de Bases de Régimen Local establece su carácter obligatorio para toda Entidad Local. Una STS de 6 de julio de 1989 ³⁵ ha resuelto que «el Concejil miembro de la Comisión Especial de Cuentas está legitimado para pedir y obtener del Alcalde cuantos antecedentes, datos e informes obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el ejercicio de su función —art. 77 de la Ley 7/1985 y art. 14.1 y 2 Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales— y que la jurisprudencia viene enseñando que su negación implica vulneración del artículo 23 de la Constitución».

Otra Sentencia de 12 de junio de 1991 ³⁶ establece que para que se pueda entender violado el derecho fundamental amparado en el artículo 23 de la Constitución de acceder y participar en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, ante la pasividad u omisión del Alcalde de convocar la Comisión Especial de Cuentas en el plazo previsto por la ley para que informe sobre las cuentas de la Corporación, es necesaria la previa reclamación de la convocatoria ante el Ayuntamiento. Dicha sentencia concluye:

«Esa pasividad podía determinar la responsabilidad del Ayuntamiento, o del Alcalde, como directamente obligado a la convocatoria. Existía, además en los Concejales el derecho, y a la vez el deber de solicitar al Ayuntamiento la rendición de cuentas y la consiguiente convocatoria de la Comisión. Y ante una actitud pasiva municipal, que no les diera respuesta a la solicitud, frente a la vía de hecho entonces creada por la pasividad, sí se abriría la vía judicial para la defensa del derecho de participación, del artículo 23.2 de la Constitución. Pero entablar directamente el

³⁴ STS de 21 de enero de 1987, Ponente Sr. García-Ramos Iturralde (Ar. 1987-1793).

³⁵ STS de 6 de julio de 1989, Ponente Sr. Rosas Hidalgo (Ar. 1989-5330).

³⁶ STS de 12 de junio de 1991, Ponente Sr. Carcer Lalanne (Ar. 1991-5001).

proceso, sin la previa solicitud, ante la mera actitud pasiva municipal, necesariamente había de conducir a la desestimación del recurso contencioso-administrativo, que debía reputarse prematuro y desconectado de la vulneración actual del derecho fundamental de participación, que lógicamente ha de seguir a una solicitud de convocatoria del órgano en el que se quiere participar.»

8. ORGANOS DESCENTRALIZADOS Y DESCONCENTRADOS

Respecto de los órganos desconcentrados, no se han encontrado en los repertorios de jurisprudencia, sentencias que se hayan referido a ellos.

La STS de 28 de junio de 1990 ³⁷, que también distingue entre grupo político municipal y partido político, establece que los entes descentralizados creados para la gestión de un servicio municipal, que tienen personalidad jurídica propia y sobre los que la Corporación Municipal ejerce funciones de control y tutela, se regirán por sus propias normas estatutarias y en su defecto por la legislación de Régimen Local, especialmente el Reglamento de Servicios. Y, tras hacer una interpretación correctora de los Estatutos del Patronato Municipal de la Vivienda de Málaga, donde se mencionaba la representación proporcional de los Concejales de los distintos «partidos políticos», obliga a entender esta expresión como «grupo político», ya que en otro caso, todos los Concejales deberían pertenecer a la Junta del Patronato, solución contraria al principio de economía organizativa que propugna el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales, artículo 133.

9. LA PARTICIPACION VECINAL. REFERENDUM. ASOCIACIONES

Con el punto de mira en las Asambleas periódicas, la STS de 21 de enero de 1987 ³⁸, sobre la base de la legislación previa a la reforma, manifestó que «el régimen de colaboración y participación ciudadana en los asuntos municipales se articula fundamentalmente a través de la composición democrática de los órganos de gobierno, mediante la elección de los Concejales».

La intervención de los vecinos en la toma de decisiones en el ámbito municipal puede desarrollarse de diversas formas. La que impli-

³⁷ STS de 28 de junio de 1990, Ponente Sr. González Mallo (Ar. 1990-5171).

³⁸ STS de 21 de enero de 1987, Ponente Sr. García-Ramos Iturralde (Ar. 1987-1793).

que una mayor amplitud en dicha participación es la consulta popular por medio de referéndum, a la que se refiere el 18.1.f) y 71 de la Ley de Bases de Régimen Local. La STS de 14 de noviembre de 1989³⁹, resolvió el pleito planteado por la negativa del Ayuntamiento de Sevilla de dar cauce a una solicitud de celebración de una consulta popular «con el exclusivo objeto de conocer la voluntad popular acerca de la continuación de las obras del metro de aquella ciudad». El Tribunal Supremo resuelve a favor de dicha petición, entendiendo que estamos ante un verdadero derecho público subjetivo exigible, si fuera desconocido, en vía contencioso-administrativa⁴⁰.

Otra de las formas de participación de los ciudadanos en los órganos municipales es a través de las asociaciones vecinales. Ya hemos visto que el Tribunal Supremo entiende que no cabe que dichas asociaciones sean miembros de las Comisiones Informativas⁴¹.

³⁹ STS de 14 de noviembre de 1989, Ponente Sr. García Estartús (Ar. 1989-8304).

⁴⁰ Del considerando 7.º de la sentencia apelada: «... el legítimo ejercicio del derecho a pedir consulta popular, debe ser objeto de la oportuna respuesta por el Alcalde, que en caso de ser negativa, podrá ser fiscalizable ante la jurisdicción...»

⁴¹ Así, la ya citada STS de 21 de enero de 1987, Ponente Sr. García-Ramos Iturralde (Ar. 1987-1793).

