

Comisiones Informativas y Autonomía Municipal

Carlos González Álvarez
Universidad de León

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.— II. SUPUESTO DE HECHO DE LA STS DE 9 DE FEBRERO DE 1993.— III. LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS. EL PROBLEMA DE LA PRELACIÓN DE LAS FUENTES.— IV. CARACTERIZACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LAS COMISIONES INFORMATIVAS.— V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Supremo ha tenido la oportunidad —con la Sentencia que nos disponemos a comentar ¹— de volver a desenmascarar actitudes poco democráticas de grupos municipales mayoritarios que pretendían eludir la normativa básica local sobre Comisiones Informativas, interpretada según la doctrina del Tribunal Constitucional, por medio de un subterfugio hasta cierto punto ingenioso. Por otro lado, y aunque sólo tenga el carácter de *obiter dicta*, el Alto Tribunal recoge —por vez primera— la doctrina constitucional instaurada en la STC 214/1989 ², que supuso una alteración en el sistema de fuentes reguladoras de la potestad de organización de los entes locales.

II. SUPUESTO DE HECHO DE LA STS DE 9 DE FEBRERO DE 1993

Los hechos que dieron origen a la Sentencia que comentamos son los siguientes. El Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, de la Isla

¹ Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1993 (Sala 3ª, Sección 2ª), Ponente Sr. Rodríguez-Zapata Pérez (Ar. 1993-548).

² Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, 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).

de Lanzarote, tomó en Pleno, el día 29 de junio de 1988, el acuerdo de crear siete «*Comisiones de Asesoramiento a la Alcaldía y a la Comisión Municipal de Gobierno*», compuestas sólo por concejales pertenecientes al grupo político que gobernaba y que tenían por objeto exclusivo —según lo alegado por el Ayuntamiento apelante— el estudio, informe o consulta de los asuntos que fueran competencia de la Alcaldía o los delegados por ésta a la Comisión de Gobierno. El Ayuntamiento citado buscó amparo normativo para la creación de dichos órganos en la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias y, más en concreto, en su artículo 57.1, que regulaba ³ una serie de órganos complementarios para el estudio, asesoramiento, consulta, propuesta y seguimiento de la gestión municipal.

El acuerdo municipal fue recurrido por el Delegado del Gobierno de Canarias y, tras ser estimado por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, el Tribunal Supremo desestima la apelación, confirmando la Sentencia de instancia.

El pronunciamiento judicial hace un repaso muy ilustrativo de la doctrina, uniforme y asentada, relativa a las comisiones informativas como también de la doctrina sobre la autoorganización de los municipios y los límites de tal potestad. Analizaremos primero esta última materia por ser metodológicamente más oportuno.

III. LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS. EL PROBLEMA DE LA PRELACIÓN DE LAS FUENTES

La alusión a la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 214/1989 es obligada, pues, al declarar la inconstitucionalidad del artículo 5 de la Ley de Bases de Régimen Local y sus concordancias, reasentó los criterios del reparto de competencias en materia de organización municipal. Tras esta Sentencia del máximo intérprete constitucional, ya no es exclusivamente la ley básica la que establece los límites a la potestad de autoorganización de los municipios, sino que éstos deberán respetar

³ Conjugo el verbo en pasado pues la Ley de la Comunidad Canaria aludida, la Ley 8/1986, fue posteriormente derogada por una ley homónima, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, actualmente vigente y que fue *rebautizada* por el Derecho 223/1990 —al corregir un «error» que se deslizó en el Boletín Oficial canario por el que se había denominado «Ley de Reforma de la Ley 8/1986»—.

también las disposiciones autonómicas sobre la materia. O, como mejor expresa el Fundamento de Derecho segundo de la sentencia del Tribunal Supremo:

«La Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 21-12-1989 (S. 214/1989) ha declarado (F. 6.º) que, en materia de organización municipal, el orden constitucional de distribución de competencias se funda en la existencia de tres ámbitos normativos diferentes correspondientes a la legislación básica del Estado (art. 149.1.18ª CE), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas, según sus respectivos Estatutos, y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente ésta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su artículo 140. Es claro que la potestad de autoorganización municipal —art. 4.1.a) LRBR—, se ejerce *en el marco de los límites establecidos en la legislación básica estatal y en las legislaciones de desarrollo de las Comunidades Autónomas* que no pueden, no obstante, invadir ni desconocer la potestad de autoorganización que la Constitución garantiza a la instancia municipal».

A pesar de que estas afirmaciones no suponen la *ratio decidendi* del conflicto planteado al Tribunal, no hay que desconocer la importancia de esta recepción —por otro lado obligatoria— de una doctrina constitucional que, no obstante, ha recibido severas críticas por suponer un claro ataque a la autonomía de los municipios ⁴. Aunque dicha doctrina reconozca que ni las normas básicas estatales ni las de desarrollo autonómicas pueden invadir la esfera de autonomía local, va a ser muy difícil dilucidar cuándo la legislación autonómica transgrede esos límites, dado que los márgenes de maniobra que deja la legislación básica estatal son ya bastante reducidos, concretándose en los órganos municipales complementarios ⁵.

⁴ Entre los autores que han manifestado sus objeciones a esta sentencia hay que citar a SOSA WAGNER, F., en estudio de presentación del monográfico sobre «Organización Municipal» de *Documentación Administrativa*, nº 228, 1991; también PAREJO ALFONSO, L., «La potestad de autoorganización de la Administración local». *Documentación Administrativa*, nº 228, 1991.

⁵ Interesa destacar aquí los trabajos de PAREJO ALFONSO, sobre la autonomía local, y más en concreto, el ya citado *La potestad de autoorganización de la Administración local*, donde se hace un análisis de las distintas facultades de autoorganización de que disponen los entes locales tras la referida sentencia del Tribunal Constitucional. Así, al lado de la ordenación de los órganos complementarios —en los términos que veremos—, el Prof. PAREJO recoge la ultimación, en el nivel de detalle, del estatuto de los miembros de la

Los problemas pueden surgir por varios motivos. La principal fuente de conflictos se producirá cuando haya que investigar cuál es el Derecho aplicable en aquellos casos en los que un reglamento orgánico de un municipio vaya en contra de lo dispuesto en la legislación autonómica. En este supuesto, el Tribunal tendrá que tener en cuenta la declaración de inconstitucionalidad del artículo 20 de la LRBRL, que supuso —como ya sabemos— la alteración en el orden de prelación de fuentes entre la Ley autonómica y los reglamentos orgánicos municipales ⁶. Sí conviene tener presente que los municipios se ven indefensos ante la legislación autonómica agresora de su autonomía ya que es notoria la práctica imposibilidad de reacción frente a dichas normas autonómicas ⁷.

correspondiente Corporación: la regulación de los aspectos secundarios de los órganos necesarios; la regulación, en detalle y de conformidad en todo caso con la legislación autonómica dictada en desarrollo del artículo 45 LRBRL, de las entidades territoriales descentralizadas (de ámbito inframunicipal y referidas a núcleos de población separados del principal) ya existentes en el término municipal o que puedan crearse a iniciativa del propio ente local o de la población interesada; como la problemática que surge al respecto de la libertad de elección de las formas organizativas en el dominio de las actividades y los servicios locales.

⁶ Esta consideración la recoge el Fundamento Jurídico tercero de la sentencia de referencia, que también alude a la obligación que tienen los jueces y tribunales de no aplicar una norma declarada inconstitucional, aunque la sentencia de declaración de inconstitucionalidad sea posterior al acto impugnado.

⁷ No hace falta detenernos en recordar que los entes locales no tienen legitimación *directa* para recurrir ante el Tribunal Constitucional las disposiciones de rango legal que afectan a su autonomía, constitucionalmente garantizada. Sólo pueden *promover la impugnación* ante el TC en los términos que establecen los artículos 63.3 y 119 de la Ley básica del régimen local, o lo que es lo mismo, solicitar que la Comisión Nacional de la Administración local —o la representación de las Entidades locales en dicha Comisión— soliciten a su vez de los órganos constitucionalmente legitimados para ello, la impugnación ante el TC de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que estimen lesivas para la autonomía local.

Esta previsión, dado el margen de discrecionalidad en el cumplimiento de las solicitudes escalonadas de impugnación, convierten esta vía de recurso en absolutamente inoperativa; dejando a las entidades locales en la más absoluta indefensión. Así lo denunció, SOSA WAGNER, *opus cit.* con ágil pluma:

Pues bien, esto es lo que ha ocurrido con la sentencia que ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 20.2 de la Ley 7/1985: las competencias organizativas de los Municipios han quedado abrasadas bajo la lupa de gran aumento con que han sido contempladas las competencias de desarrollo de las Comunidades Autónomas, como queda abrasada la modesta cuartilla si se la somete a análogos devastadores reflejos. ¿Habrá tenido algo que ver en ello la desairada posición que en los pleitos constitucionales ostentan nuestros Municipios, condenados no ya a bailar con la menos agraciada sino a no poder comparecer tan siquiera a la pista de baile? Quizás sea un atrevimiento pensarlo pero tengo para mí que otra cosa sería de la garantía de la autonomía local en

Hay que tener en cuenta que, en caso de conflicto entre una ley de desarrollo autonómica y un reglamento orgánico, puede que no nos encontremos ante un problema de jerarquía de normas sino que esté en juego el principio de competencia —dada la garantía institucional de la autonomía local— que debería vetar dicha esfera a la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas. No obstante, la repetida STC 215/1989, ha oscurecido la tarea de aclarar cuál es el derecho aplicable en caso de conflicto de normas, ya que el orden de prelación alterado consta de *tres ámbitos de normativas diferentes* que no están relacionados exclusivamente por el principio de jerarquía. Antes del pronunciamiento del intérprete de la Constitución, la autonomía municipal quedaba salvaguardada, ya que los municipios podían establecer sus propios órganos complementarios en su reglamento orgánico, que prevalecería sobre las disposiciones autonómicas, e incluso las estatales no básicas ⁸. Tras la criticada sentencia, y en aras de impedir que la Ley 7/1985 eliminase una presunta competencia normativa autonómica sobre régimen local, se ha reducido el poder de autoorganización de los municipios, elemento nuclear de la autonomía local que, sin embargo, sí goza de protección específica en nuestra Constitución, al ser principio informador de la organización del Estado ⁹.

Según ha señalado la doctrina que ha manifestado sus reticencias ante la tesis constitucional de que con la redacción original del artículo 20 de la LRBRL «resulta evidente que se elimina la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo en materia de organización municipal, lo que contradice frontalmente el orden constitucional de distribución de competencias arriba descrito [se refiere al artículo 149.1.18 de la Constitución]», el Tribunal Constitu-

nuestra práctica constitucional si los Municipios pudieran comparecer en la lujosa y brillante pista en la que se baila esa armoniosa danza que son los pleitos constitucionales, donde a menudo los finos argumentos pugnan por coger el talle a la esquivia lógica.

Ver también, MORA BONGERA, F. en «Régimen jurídico de las Entidades locales: la incidencia de la sentencia del Tribunal Constitucional 215/1989, de 21 de diciembre, sobre el sistema de fuentes», *REALA* 70 (1991), págs. 273 y ss., con quien coincidimos en algunas argumentaciones contra la mencionada sentencia constitucional.

⁸ Así, SOSA WAGNER, en el trabajo ya citado, afirma: «Se establecía así un reducto indisponible para la autonomía local que se parapetaba así en “lo organizativo”, especialmente importante en un país como España donde existen más de ocho mil Municipios con dimensiones y población muy variados y, por consiguiente, con problemas de organización de muy surtida naturaleza».

⁹ Ver PAREJO, *opus, cit.*, págs. 27 y ss., donde desarrolla los contenidos que puede abordar el reglamento orgánico.

cional incurre en el error de no apreciar la distinción que se da entre «legislación supletoria» y «eliminación de todo espacio normativo», dado que el espacio normativo para la legislación autonómica sí existe, aunque dicha legislación esté configurada con carácter supletorio —la ley autonómica tendría eficacia en el Municipio en todas las previsiones que no fueran contra el Reglamento orgánico municipal—¹⁰.

Nos podemos preguntar si son los tribunales ordinarios plenamente competentes para conocer de los conflictos entre los reglamentos orgánicos dictados en ejercicio de la potestad municipal de autoorganización, garantizada constitucionalmente, y las normas autonómicas de rango legal si damos por supuesto que entre ellos rige el principio de competencia y no el de jerarquía. Ante esta cuestión, hay que tener presente que para plantear conflictos de competencia es imprescindible la presencia de uno de los órganos que recoge el artículo 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, órganos entre los que no se encuentran las Administraciones locales¹¹. Por lo tanto, debemos deducir que si el Reglamento Orgánico es *ultra vires* —esto es, que excede el ámbito de competencias municipales—, el tribunal ordinario podrá declararlo contrario a derecho —inaplicarlo o anularlo—. En cambio, si se entiende que es la Ley autonómica la que afecta a la autonomía local, el Tribunal que esté conociendo del conflicto, debería plantear la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad, para que el Tribunal Constitucional decida si la norma autonómica no ha respetado el ámbito acotado por la Constitución a la libre discrecionalidad local.

¹⁰ Ver SOSA WAGNER, *opus, cit.*, págs. 7 y 8.

En el mismo sentido, PAREJO, despliega una amplia batería de argumentos contra los razonamientos de la STC 214/1989, entre los que recojo aquí el que opone a la idea del Tribunal Constitucional consistente en que la LRBR opera en una materia en la que la competencia legislativa está dividida entre el Estado y las Comunidades Autónomas. PAREJO entiende que «del hecho de la división o el reparto de la competencia legislativa en la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas no deriva sin más y necesariamente que toda la regulación básica del Estado deba ser susceptible de desarrollo por normas legales autonómicas (que es lo que quiere decir el Tribunal Constitucional, olvidándose de sus propias soluciones, radicalmente distintas, en otras ocasiones, sobre todo en materia de ordenación de la economía); antes bien, semejante afirmación, para ser válida, habría requerido una suficiente justificación de por qué una cuestión básica —consistente en la acabada delimitación del marco legal de la autonomía local, que, por su propia naturaleza, no es susceptible de desarrollo— ha de precisar constitucionalmente, no obstante, tal desarrollo legislativo autonómico».

¹¹ Así lo dispone el artículo 59 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, que se refiere al Estado, a las Comunidades Autónomas, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Consejo General del Poder Judicial; no incluyendo a las Entidades locales.

También nos podemos preguntar si es indiferente a la hora de enjuiciar si se han sobrepasado los límites de la autoorganización el hecho de que en vez de dictar un reglamento orgánico, el Municipio se haya dotado de sus propios órganos complementarios por medio de un acto singular de creación ¹². En la Sentencia que estamos analizando, el Tribunal Supremo entiende —siguiendo la doctrina constitucional— que la labor del órgano jurisdiccional debe limitarse a determinar si las comisiones de asesoramiento creadas por el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana sobrepasan los límites que fijan tanto la ley de bases estatal y la ley 8/1886 canaria. Esta manifestación refleja una de las graves consecuencias que se derivan de la resolución del Tribunal Constitucional, la anulación de la autonomía municipal en materia organizativa, dado que los órganos complementarios —principal ámbito, como hemos visto, en el que cabía la potestad de autoorganización— van a ser los que dicten la normativa autonómica: pudiendo tan sólo los municipios crear otros adicionales, supuesto poco probable en la mayoría de los casos, sobre todo en los supuestos en los que ya la Comunidad Autónoma haya hecho uso de sus competencias para configurar órganos complementarios de las Administraciones locales.

IV. CARACTERIZACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LAS COMISIONES INFORMATIVAS

No obstante, y con ello entramos en la segunda parte de nuestro comentario, para descubrir la presunta violación de los límites impuestos a la potestad de autoorganización municipal por la Ley de bases y la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, hay que partir del análisis de la regulación que hace esta última ley de los órganos complementarios municipales, para ver si son encuadrables o no las referidas Comisiones de asesoramiento dentro de alguno de los tipos que se recogen ¹³. Esta ley canaria en su artículo 57 ¹⁴ enumera los distintos órganos municipales,

¹² Recordemos que ante la ausencia del Reglamento orgánico y de legislación autonómica al respecto, se aplicará el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

¹³ Sobre los órganos complementarios hay un ilustrativo trabajo de MERCEDES FUERTES, en el número monográfico de *Documentación Administrativa*, ya referido, que lleva el título de los «Los órganos municipales de carácter complementario», donde también se analiza la legislación canaria.

¹⁴ Que tiene su correspondencia exacta con el artículo 62 de la Ley 14/1990, vigente en la actualidad.

incluyendo dentro de la letra *b*) del apartado 1.º los siguientes órganos complementarios: las comisiones municipales informativas, la comisión especial de cuentas, la comisión de colaboración con otras Administraciones Públicas y *cualesquiera otras que pudiera crear el Pleno de la Corporación*. En este último inciso se apoyó el Ayuntamiento para crear las referidas comisiones. Hay que reconocer que la redacción de este apartado y de los artículos 78 y ss. que regulan las comisiones informativas y las comisiones especiales no tienen un ajustado acople ya que, todos los órganos complementarios del artículo 57.1.b) pasan a englobarse en dos secciones la VIII y IX, con los epígrafes «*De las Comisiones municipales informativas*» y «*De las Comisiones especiales*», respectivamente. La regulación de las comisiones informativas intenta impedir que las mayorías vulneren el principio de proporcionalidad reafirmado por la jurisprudencia constitucional¹⁵, mientras que la sección X, regula en cada uno de sus cuatro artículos, un tipo distinto de comisión especial¹⁶. Esta sección es la que nos plantea problemas por una sistemática no muy acertada. Así, si como reconoce el propio Tribunal Supremo en la Sentencia que comentamos —acudiendo incluso a argumentos de derecho histórico— la característica distintiva de las comisiones especiales es su carácter no permanente o temporal, nos encontramos bajo el epígrafe de *Comisiones especiales*, con la citada «Comisión Especial de Colaboración con otras Administraciones Públicas» que —según el artículo 83.1— tiene carácter permanente, una excepción a dicha regla¹⁷. Por otro lado, interpretando el artículo 57.1.b) sistemáticamente con la Sección IX de su mismo Título, sólo cabe entender —y en esto seguimos al Tribunal Supremo— que el último inciso de dicha letra tiene que hacer referencia exclusivamente a las comi-

¹⁵ En sus artículos 78 a 81 (hoy 83 a 86) se regula el sistema de constitución, miembros que la deben componer, funcionamiento y posibilidad de subcomisiones. Es de destacar que esta última previsión, la de crear subcomisiones o grupos de trabajo se rodea de dos garantías, a saber, que tendrán siempre un cometido específico y que tendrán, *en todo caso*, carácter temporal. Veremos más adelante que esta característica de provisionalidad va a servir para diferenciar las Comisiones especiales del resto.

¹⁶ El artículo 82 se refiere —de forma genérica— a las Comisiones Especiales; el artículo 83, a la Comisión Especial de Colaboración con otras Administraciones Públicas; el artículo 84, a las Comisiones de Investigación y el artículo 85, a la Comisión Especial de Cuentas.

¹⁷ Recordemos que el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales —aunque sólo sea aplicable a este caso a título supletorio—, permite en su artículo 127.3 que por disposición del Reglamento orgánico, o por acuerdo del Pleno, la Comisión Especial de Cuentas actúe como Comisión informativa *permanente* para los asuntos relativos a economía y hacienda de la entidad. Con esto se logra una nueva comisión especial permanente.

siones especiales del artículo 82; aunque este último artículo no nos aclare nada sobre cuáles son las características de este tipo de comisiones, por lo que el recurso al derecho histórico o a las normas reglamentarias es imprescindible para la integración de dicho concepto.

No obstante, entiendo que por debajo de esta apoyatura formalista del Tribunal Supremo para la fundamentación de su decisión, fluye un argumento de más valor y que trasciende a estos recursos hermenéuticos y es la defensa decidida del principio democrático de participación en los asuntos públicos a través de los representantes políticos, que ya tuvo su principal valedor en este punto concreto en el Tribunal Constitucional que, aun antes de la reforma de 1985, defendió sin paliativos la composición proporcional de las Comisiones Informativas, verdadero *quid* del caso que comentamos ¹⁸. No se puede camuflar una Comisión Informativa bajo el disfraz de «Comisión de Asesoramiento» para impedir la asistencia de los concejales de los grupos minoritarios. Este intento de sustitución queda confirmado —como también lo vio el Tribunal Supremo— por el hecho de que dichas comisiones de asesoramiento reproducen denominación y objetivos de las comisiones informativas ya constituidas

El fundamento sexto de la STS de 9 de febrero de 1993 es tan expresivo que merece ser transcrito aquí:

«La verdadera naturaleza de las «Comisiones de Asesoramiento» creadas en el acto impugnado, queda claramente desvelada al configurarse como órganos permanentes de asesoramiento y que se reparten todas las materias esenciales de competencia municipal, por lo que es claro que no se trata de comisiones especiales sino de Comisiones Municipales Informativas, que suponen una

¹⁸ Nos referimos a la 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). De ella extraemos el siguiente párrafo:

«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 eliminará 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». Fundamento Jurídico segundo.

duplicidad respecto de las que —se dice— ya existen con tal nombre en el propio Ayuntamiento. Y —con independencia de que, como se razona, pudieran tal vez disponer de cierto espacio de actuación respecto de las competencias de la Alcaldía o de que no se respete el principio de proporcionalidad (art. 20.3 de la Ley 7/1985) que, como se aduce por el Ayuntamiento apelante, no sería imperativo caso de no conocer de asuntos de la competencia del Pleno— es claro que las mismas son ilegales porque la Ley 8/1986 no autoriza —con las características enunciadas de órganos complementarios permanentes de asesoramiento de ámbito general— que se creen en los municipios canarios otras comisiones que las Municipales informativas que desarrolla en sus artículos 78 a 81, por lo que la creación de las Comisiones de Asesoramiento por el acto impugnado excede de las potestades de autoorganización municipal que establece la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias de 18-11-1986 —sin que se hayan planteado o sean de plantear dudas sobre la adecuación a la Constitución del margen que la citada Ley concede a la potestad municipal de autoorganización— por lo que procede declarar la nulidad del acto impugnado y contrarias a Derecho las Comisiones creadas en él».

V. CONCLUSIONES

Al hilo de la exposición que hemos hecho, debemos hacer dos tipos de consideraciones finales. Por un lado, nos encontramos con otro intento de apartar a los concejales minoritarios de los órganos de decisión de los municipios, intentos que han sido siempre contundentemente reprimidos por todos los órganos jurisdiccionales¹⁹. El Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana fue más sutil que otros a la hora de idear el mecanismo de alejar a los concejales de la oposición. Quiso crear unos órganos paralelos a las Comisiones informativas dejando éstas —perfectamente constituidas— absolutamente inoperativas. El Tribunal Supremo, muy sensible a la precaria situación de las minorías municipales ha impedido de nuevo que se les usurpara el derecho a estar bien informadas de los asuntos de su Ayuntamiento, ya que no nos encontramos ante un exclusivo derecho de los concejales

¹⁹ Un estudio sobre la uniformidad jurisprudencial en esta materia se puede ver en GONZÁLEZ ÁLVAREZ, «Jurisprudencia sobre organización municipal», *Documentación Administrativa* núm. 228, págs. 327-341. Ver también, el aludido artículo de MERCEDES FUERTES, en el mismo número, en especial, págs. 175 a 180.

relegados, sino —dado que son representantes del electorado— se coarta el derecho de los ciudadanos de influir en los asuntos de sus Corporaciones Locales.

Por otro lado, y quizás tema de más hondura tanto jurídica como política, está la recepción en la jurisprudencia ordinaria de la doctrina constitucional relativa a la prelación de fuentes —más que de prelación de fuentes habría que hablar de reparto competencial— en materia de organización municipal. Doctrina que, como ya hemos apuntado, reduce la autonomía local en uno de sus aspectos más sensibles y de mayor repercusión, a pesar de la proclamada garantía institucional que se anuncia defender, logrando el efecto opuesto. El juzgador ordinario parece haber entendido que los Reglamentos Orgánicos —y, en mayor medida, los actos singulares de autoorganización— deben respetar en todo momento los límites impuestos por las leyes autonómicas de desarrollo, sin pararse a descubrir si dichas normas o actos municipales están dictados o no dentro del ámbito garantizado constitucionalmente a la instancia municipal. Reiteramos que la confusión que se produce de los principios de competencia y de jerarquía puede llevar tanto a la extinción de la autonomía municipal, como al ejercicio de funciones de intérprete constitucional por los Tribunales ordinarios ²⁰.

²⁰ Qué pasa si ante un conflicto entre una Ley autonómica y un Reglamento Orgánico municipal, un tribunal ordinario entiende que el Reglamento Orgánico está dictado *intra vires*, esto es, dentro del ejercicio de la potestad organizatoria que tiene garantizada constitucionalmente. ¿Puede declararlo en ese sentido? Y si así lo hace, ¿esto no implicaría la inconstitucionalidad de la ley autonómica? La solución pasaría por plantear una cuestión de inconstitucionalidad.

