

# Empleo y organización local

Beatriz Setuáin Mendía

Este informe pretende dar cuenta de las novedades normativas autonómicas y de los pronunciamientos jurisprudenciales aparecidos a lo largo de 2013 en relación con el empleo y la organización local en Aragón. Como por diversas causas viene siendo tónica habitual en los últimos años, no son muchas las normas jurídicas aprobadas por los poderes aragoneses en estas materias, lo que no significa, sin embargo, que no hayan sido destinatarias de nuevas regulaciones. Antes al contrario: al empleo local aragonés le resultan de aplicación las reformas generales que afectan al empleo público acometidas a nivel estatal. Es el caso, por ejemplo, del paquete de reformas en materia de Seguridad Social aprobado por el Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, que introduce importantes modificaciones en el régimen de jubilación tanto de empleados laborales como de funcionarios al servicio de las distintas Administraciones Públicas. Y por supuesto, también de las determinaciones básicas de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, extensivas asimismo a cuestiones organizativas locales. Sin embargo, el objetivo concreto de este informe es reflejar la actividad normativa de las Cortes y del Gobierno de Aragón en ambas materias, lo que obliga a centrar la exposición en las normas que tienen este origen.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia, estas páginas no solo dan cuenta de los pronunciamientos sobre empleo y organización local dictados por Juzgados y Tribunales de sede aragonesa. También reflejan una Sentencia del Tribunal Constitucional dictada a consecuencia del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de Aragón frente a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

## I. EMPLEO LOCAL

### 1. NOVEDADES NORMATIVAS AUTONÓMICAS: LA NUEVA LEY DE COORDINACIÓN DE POLICÍAS LOCALES DE ARAGÓN Y ALGUNOS TEXTOS MENORES

La novedad normativa más relevante es sin duda la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón (BOA núm. 188, de 24 de septiembre). Esta norma, largo tiempo proyectada, viene a sustituir a la inicial Ley del mismo título 7/1987, de 15 de abril, que deroga expresamente. Desde diversas instituciones y entidades se había reclamado la necesidad de actualizar un texto que ya había cumplido un cuarto de siglo. Sobre todo por la necesidad de adaptarlo a las reformas sufridas por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), básica, con incidencia sobre los Cuerpos de policía local. Con esta intención aparece la nueva norma aragonesa, contestada no obstante desde diversos sectores y, de modo especialmente destacable, por sus destinatarios, que la consideran insuficiente, regresiva y no acomodada a la realidad de estos Cuerpos. Aun desconociendo la realidad práctica de los mismos, lo que el jurista sí percibe rápidamente es la necesidad de un inmediato desarrollo reglamentario de la Ley, pues no son pocas las cuestiones que se remiten al mismo, dependiendo de él su implementación real. El Reglamento marco de organización de las Policías Locales de Aragón, aprobado mediante Decreto 222/1991, de 17 de diciembre, ha quedado superado por el nuevo texto legal, y exige su modificación o, mejor aún, su sustitución por una nueva norma del Ejecutivo que complete y perfeccione sus previsiones. De hecho, el desarrollo reglamentario aludido ya se prevé por la Disposición Final Primera de la Ley, que establece para ello un plazo de dieciocho meses.

Formalmente la Ley, dictada en ejercicio de la competencia autonómica para la coordinación de la actuación de las Policías locales aragonesas (art. 76.3 del Estatuto de Autonomía), se compone de un total de treinta y cuatro artículos, estructurados en cuatro Títulos con sus correspondientes Capítulos, tres Disposiciones Adicionales, siete Transitorias, una Derogatoria y cinco Finales.

En el *Título Preliminar* («Disposiciones Generales») se señala el objeto de la norma –establecer los criterios de coordinación de las Policías Locales de Aragón– y su ámbito de aplicación, que comprende las Policías Locales de los diferentes Municipios de la Comunidad y el personal que las integra, bien funcionario, bien en formación.

Por su parte, el *Título I*, fundamentalmente organizativo, define qué ha de entenderse por coordinación de las Policías Locales de Aragón (conjunto de medidas que posibiliten la unificación de los criterios en materia de organización y actuación, formación y perfeccionamiento, uniformidad, homogeneización de

los recursos técnicos y materiales a su disposición, establecimiento de sistemas de información recíproca, asesoramiento y colaboración, art. 3), recordando la correspondencia autonómica de esta competencia, que será ejercida –salvo en los casos en que la materia exija aprobación de una norma con rango de Decreto– por el Departamento del Gobierno de Aragón que la tenga atribuida (en la actualidad, el de Política Territorial e Interior). Como órgano consultivo, deliberante y de participación adscrito al mismo se mantiene la ya existente Comisión de Coordinación de las Policías Locales de Aragón, que ejercerá funciones de estudio, informe y propuesta, y que estará compuesta por representantes –en las proporciones que establece el art. 6.1– del Gobierno de Aragón, los Municipios, los Policías Locales (a propuesta de los sindicatos más representativos en el ámbito de la Administración local aragonesa) y los Jefes de las Policías Locales (a propuesta de las asociaciones más representativas de los mandos de las Policías Locales en Aragón).

También se contempla en este Título el Registro de Policías Locales de Aragón, igualmente previsto en la normativa previa, en el que, como instrumento de censo e identificación de los mismos, deberán inscribirse todos los miembros de estos Cuerpos. La articulación de este Registro se remite al desarrollo reglamentario. Y además, en lo que supone una novedad, la Ley plantea la creación de la Academia Aragonesa de Policías Locales, unidad administrativa sin personalidad jurídica propia del Departamento competente en la materia cuya finalidad es organizar, impartir formación básica y cursos de perfeccionamiento, promoción y especialización de los funcionarios que integran dichos Cuerpos, así como participar en su selección. En tanto no se constituya (la Ley no fija plazo al efecto, lo que hace pensar que, en la actual coyuntura económica, pueda demorarse en el tiempo<sup>1</sup>), dichas funciones se desarrollarán a través de la Academia de Policía del Ayuntamiento de Zaragoza, previo convenio entre el mismo y el Gobierno de Aragón, sin perjuicio de los cursos que pudiese organizar éste a través del Instituto Aragonés de Administración Pública o de la Dirección General competente en la materia (Disposición Transitoria Séptima). En todo caso, la organización y

.....

1 De hecho, no deja de sorprender en estos momentos la creación de un nuevo organismo público, siendo la línea detectable en los últimos tiempos precisamente la contraria: la supresión de este tipo de organismos por causas económicas y la asunción de sus funciones por la estructura territorial (normalmente un Dirección General) competente en materia de coordinación de policías locales. Sirva como ejemplo la reciente Ley madrileña 6/2013, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (BOCM, núm. 309, de 30 de diciembre), que en su art. 5 procede a suprimir la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid. Las funciones atribuidas a la misma serán asumidas por la Dirección General competente en materia de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la suscripción de convenios de colaboración con otras Administraciones, sobre todo a efectos de formación.

funcionamiento de esta Academia también se difiere al desarrollo reglamentario, que deberá realizarse en el plazo máximo de dieciocho meses desde la entrada en vigor de la Ley (25 de marzo de 2015, Disposición Final Tercera).

Mayor calado presenta el *Título II* de esta norma, en el que, bajo la rúbrica «De las Policías Locales», y estructurados en tres capítulos, se fijan respectivamente los principios generales en torno a las mismas, la organización de dichos Cuerpos, y los medios técnicos a su disposición.

Respecto a los principios (cap. I), se procede a conceptuar y establecer la naturaleza jurídica de la Policía Local, definiéndola como un instituto armado de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada bajo la jefatura y dependencia directa del Alcalde, cuyos miembros detentarán la condición de funcionarios de carrera municipales pertenecientes a la Escala de Administración Especial, Subescala de Servicios Especiales, Clase de Funcionarios de Policía Local. En buena lógica, y dado que desempeñan funciones que implican el ejercicio de autoridad, se prohíbe la prestación indirecta del servicio que compete a la Policía Local, no estando tampoco permitida la contratación de naturaleza laboral o de personal interino. Asimismo, la nueva Ley recoge expresamente el sometimiento de los miembros de los Cuerpos de Policía Local de Aragón al régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre. Por supuesto, dichos funcionarios ya estaban sujetos al mismo por aplicación directa del art. 2 de esta Ley pero, diferencia de la Ley 7/1987, ahora se reconoce formalmente.

Por lo que se refiere al ámbito de actuación de estos Cuerpos, quedará ceñido con carácter general al ámbito territorial de sus Municipios. Hay no obstante algunas excepciones a esta regla. Y así:

- a) En situaciones de emergencia o especiales, los Cuerpos de Policía Local podrán actuar fuera del límite de sus respectivos Municipios cuando el Alcalde lo autorice, previa solicitud del Municipio que lo requiera, y sin perjuicio de las tareas de coordinación que correspondan al Departamento competente.
- b) Si se trata de ejercer funciones de protección a las autoridades locales también podrán actuar fuera de dicho límite, previa comunicación y autorización de la Administración competente. En estos casos actuarán bajo la dependencia del Alcalde del Ayuntamiento que los requiera y bajo el mando del Jefe del Cuerpo en ese Municipio.
- c) Cuando por necesidades estacionales o circunstancias extraordinarias resulte insuficiente la plantilla de la Policía Local de un Municipio, podrán celebrarse acuerdos bilaterales entre Ayuntamientos con objeto de reforzar su dotación. Estos Acuerdos, que deberán comunicarse antes de

su firma al Departamento competente, tendrán como consecuencia que Policías Locales de los Municipios respectivos puedan actuar en el territorio del solicitante, por tiempo determinado, en régimen de comisión de servicios, bajo la dependencia del Alcalde del Ayuntamiento donde ser realicen y bajo el mando del Jefe del Cuerpo de ese Municipio, siempre que con ello no se afecte al normal funcionamiento del servicio de Policía Local de origen.

d) En el caso de que Municipios limítrofes –pertenecientes todos ellos a esta Comunidad– no dispongan individualmente de recursos suficientes para prestar los servicios de Policía Local, podrán asociarse al efecto, constituyéndose una agrupación para el sostenimiento de personal común. Esta agrupación, cuya constitución deberá autorizar el Departamento competente previa remisión por parte de los Ayuntamientos interesados del informe justificativo de las necesidades, proyecto de estatutos, costes y programa de implantación y adecuado funcionamiento del servicio, se formalizará conforme a lo dispuesto en su relación en la normativa de régimen local (arts. 251 a 253 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, arts. 90 a 94 del Decreto 346/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Territorio y Población de Entidades Locales de Aragón), sin que la dependencia funcional de los Policías Locales respecto de la misma altere su titularidad y dependencia orgánica de los respectivos Municipios. La novedad, reflejada en el art. 17 de la Ley (inserto dentro del cap. II de este Título), ya venía reconocida por la reforma que, en este mismo sentido, introdujo en la LOFCS la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural<sup>2</sup>. La norma aragonesa no aclara sin embargo la posible exigencia de requisitos adicionales que serían razonables, como podría ser, por ejemplo, la de un número mínimo de efectivos.

.....

- 2 Esta Ley Orgánica introduce una nueva Disposición Adicional Quinta en la LOFCS la que, bajo la rúbrica «Colaboración para la prestación de servicios de policía local», establece lo siguiente:

«En los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley.

En todo caso, el acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local dependientes de los respectivos municipios respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la autorización de éste o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía».

En el art. 13 se recogen los principios básicos de actuación de las Policías locales, sistematizados según vengan referidos a la adecuación al ordenamiento jurídico, a su relación con los ciudadanos, al tratamiento a detenidos, a la dedicación profesional, al secreto profesional o a la responsabilidad. Y asimismo se enuncian las funciones a ejercer por los miembros de las Policías Locales, destacándose entre ellas la participación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en las funciones de policía judicial y la realización de actuaciones de prevención y evitación de la comisión de delitos, en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad. Ambas funciones suponen aplicación de lo dispuesto en la Disposición Adicional Décima LBRL (incorporada a la norma por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local), que pretende potenciar, en el marco de lo dispuesto en la LOPJ y en la LOFCS, la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial.

Como se ha dicho, en el cap. II de este Título II se alude a la organización de los Cuerpos de Policía Local, estableciéndose su existencia obligada en los Municipios de más de 10.000 habitantes y la posibilidad de que también dispongan de ellos los que se sitúen por debajo de este umbral poblacional, siempre que dispongan de medios materiales y personales para su funcionamiento. En ambos supuestos los Ayuntamientos habrán de elaborar y aprobar los reglamentos de organización y funcionamiento de dichos Cuerpos, en los que, dentro del marco general que supone lo establecido en esta Ley que se comenta y en sus posibles desarrollos reglamentarios, se determinarán con autonomía organizativa su estructura (unidades, empleos, línea jerárquica de mando, etc.), régimen de provisión de puestos y regulación de los sistemas de traslado (art. 15). En tanto se aprueban estos nuevos reglamentos o se adaptan los ya existentes (en un plazo máximo de dieciocho meses desde la entrada en vigor de la Ley, *ex* Disposición Final Cuarta de la misma), seguirán aplicándose estos últimos en todo lo que no se opongan a ella. El art. 16 contiene previsiones específicas en relación con el Jefe del Cuerpo de la Policía Local que, bajo la superior autoridad y dependencia directa del Alcalde, ejercerá su mando operativo, con mando inmediato sobre todas las unidades y servicios en que se organice. Su nombramiento, que corresponde al Alcalde, se realizará tras convocatoria pública al efecto, pudiendo resolverse, aparentemente de forma indistinta pues no se establece priorización de sistemas, mediante concurso-oposición libre, concurso entre funcionarios de carrera de algún Cuerpo de Policía Local de Aragón de igual o superior jerarquía, o libre designación. Este último sistema está limitado a funcionarios pertenecientes a Cuerpos de Policía Local de cualquier Comunidad Autónoma, sin que puedan nombrarse a través de él a miembros de otros Cuerpos y Fuerzas del Se-

guridad del Estado. Ésta es una de las cuestiones que ha suscitado más recelos entre los sindicatos de policía local, que se manifestaron contrarios a este último sistema y a la priorización del sistema de promoción interna.

Por fin, en el cap. III se contemplan las determinaciones referidas a los medios técnicos: uniformidad, identificación y armamento. Existe una amplia remisión reglamentaria en relación a estos aspectos.

Pero sin duda, para la materia objeto de este informe, el más relevante es el *Título III* de la Ley, dedicado íntegramente a los funcionarios de los Cuerpos de Policía Local de esta Comunidad. Y si algo destaca en el mismo es la amplia encomienda hecha a los Ayuntamientos en orden a concretar y decidir cuestiones importantes en torno a los mismos. Se verá a continuación.

El Título comienza (cap. I) con la determinación de la estructura orgánica de la Policía Local, en la que se encuadrarán los siguientes Grupos, Subgrupos, Escalas y Categorías:

- Grupo A, Subgrupo A1, Escala Superior o de mando, que comprende las categorías de superintendente, intendente principal e intendente.
- Grupo A, Subgrupo A2, Escala Técnica, que comprende a los inspectores y subinspectores.
- Grupo C, Subgrupo C1, Escala Ejecutiva, que comprende a los oficiales y policías.

No podrá crearse un puesto de una de las categorías contempladas sin que existan todas las inferiores, y no podrá haber en la estructura más de dos puestos de la misma categoría sin que exista el inmediato superior. Conforme a estas reglas, el Ayuntamiento procederá a aprobar la plantilla de la policía local, debiendo indicarse asimismo en la RPT, al menos para cada puesto, la denominación, nivel, características, contenidos funcionales, necesidades formativas, complementos y formas de provisión (art. 21).

Las Disposiciones Transitorias Primera a Quinta prevén la adaptación de las anteriores estructuras a las nuevas determinaciones normativas, señalando al efecto lo siguiente:

- a) El personal de la Administración local que a la entrada en vigor de la Ley desempeñe funciones propias de la Policía Local cesará en el ejercicio de esas funciones, pasando a desempeñar las propias de la Escala, Subescala y Clase en la que se encuentre adscrito.
- b) Los Auxiliares de policía que a la entrada en vigor de la Ley hubieran superado la oposición de Auxiliar de Policía Local y estén clasificados en la plantilla como funcionarios de carrera de la Escala de Administración Especial, Subescala Servicios Especiales, Clase Auxiliar de Policía, pasarán a la ca-

tegoría de Policía. Para ello habrán de contar con la titulación correspondiente y superar el curso de formación selectivo que deberá programar el Departamento competente, a través de la Academia de Policías Locales de Aragón, en un plazo máximo de tres años desde aquella fecha. Si no dispusieran de la titulación requerida quedarán encuadrados en su Grupo de origen en situación «a extinguir», prestando solo funciones de vigilancia y custodia de instalaciones, servicios y bienes locales. En ningún caso vestirán uniforme de la Policía Local, ni portarán armas ni ostentarán la condición de agentes de la autoridad. En todo caso, en lo que no deja de ser una previsión jurídicamente sorprendente, aquella integración no podrá suponer incremento del gasto público ni modificación de sus retribuciones totales anuales. Para ello, se pasará a percibir el sueldo base correspondiente al nuevo Subgrupo de clasificación profesional, pero el exceso respecto al anterior se deducirá de sus retribuciones complementarias, de forma que se perciban idénticas remuneraciones globales que en la situación anterior. Los trienios que se hubieran perfeccionado se valorarán de acuerdo con el Grupo de clasificación al que pertenecía el funcionario. La reclasificación formulada queda, pues, en una cuestión más formal que real, al no tener repercusión en las retribuciones. Al margen de las dudas jurídicas que plantea este hecho, habrá que ver cómo afrontan este hecho en la práctica los Ayuntamientos, ante las más que previsibles reclamaciones de los funcionarios a la hora de reivindicar el mantenimiento de las cuantías de sus complementos. En ningún momento se plantea la ayuda financiera del Gobierno de Aragón.

c) Los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo en las categorías de Oficial y Policía pasarán a formar parte de la Escala Ejecutiva, quedando integrados en el Grupo C, Subgrupo C1. Para ello deberán contar con la titulación correspondiente, con una antigüedad de cinco años en el Subgrupo inferior y superar el curso que a tal efecto se programe por el Departamento competente, o con una antigüedad de diez años en el Subgrupo inferior. En caso contrario, quedarán encuadrados en el Grupo C, Subgrupo C2, en situación «a extinguir». Se introduce la misma limitación que en el supuesto anterior respecto a las retribuciones.

d) Los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo de la Escala Técnica quedarán integrados en el Grupo A, Subgrupo A2. Para ello deberán contar con la titulación correspondiente. En caso contrario, quedarán encuadrados en el Grupo C, Subgrupo C1, en situación «a extinguir». Ídem respecto del límite salarial total.

e) Por lo que respecta a los procesos de selección convocados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, se regirán por las normas vigentes en el momento de la convocatoria.



f) La titulación para el acceso a la Escala Ejecutiva solo será exigible a partir de los tres años desde la entrada en vigor de la Ley, requiriéndose hasta ese momento la titulación correspondiente al Grupo C, Subgrupo C2, en el que quedarán integrados en la situación «a extinguir».

El cap. II de este Título III se refiere a la selección, ingreso y movilidad de los miembros de los Cuerpos de Policía Local. En relación a la selección, corresponde al Gobierno de Aragón fijar las bases y programas mínimos de las convocatorias de ingreso y acceso a las distintas categorías de los Cuerpos de Policía Local, así como de los contenidos de los cursos de formación básica para la promoción interna, ascenso o mando. Esos mínimos podrán ser completados por el Alcalde de cada Municipio en consideración a las especiales características de su ámbito territorial, abriéndose aquí un ámbito importante de discrecionalidad administrativa que será preciso ejercer con razonabilidad. También es tarea de los Ayuntamientos la selección efectiva de los Policías Locales previa convocatoria pública, aunque la Ley admite asimismo que, mediante acuerdo plenario, y previa firma del correspondiente convenio al efecto, sea la Comunidad Autónoma la que proceda a la misma a través del IAAP. En estos supuestos las plazas se ofertarán en convocatorias periódicas cuyas bases aprobará íntegramente el titular del Departamento del Gobierno de Aragón competente en la materia. En todo caso, el nombramiento siempre corresponde al Alcalde. Una novedad a destacar radica en la ampliación de la edad de ingreso en los Cuerpos de Policía Local de Aragón, extensiva por determinación de esta Ley hasta los treinta y cinco años.

El ingreso y provisión de plazas de los Cuerpos de Policía Local se realizará mediante diversos sistemas, en función de la categoría de que se trate. Así, el ingreso en la de Policía se realizará por oposición libre, en la de Subinspector e Intendente por este mismo sistema, promoción interna o movilidad, y en la de Oficial, Inspector e Intendente Principal mediante los dos últimos. Todo ello, obviamente, sin perjuicio del nombramiento del Jefe del Cuerpo, conforme a lo antes citado.

La alusión a la movilidad o traslado voluntario entre funcionarios pertenecientes a las distintas Policías como modo de provisión de puestos se ve desarrollada por el art. 26 de la nueva Ley, que dispone al respecto la obligatoriedad de reserva por parte de los Ayuntamientos en cada convocatoria de al menos el 20 % de las vacantes a su provisión por este sistema, la publicación periódica por el Gobierno de Aragón de estas convocatorias para realizar los procesos de movilidad de forma conjunta (con el fin de garantizar el derecho de acceso en condiciones de igualdad), así como la fijación mediante Decreto del baremo de méritos básicos y mínimos para participar. Igualmente impone un conjunto de requisitos para acogerse a ella (como son el de pertenecer a igual o superior categoría dentro del mismo Subgrupo que los puestos convocados, una antigüedad mí-

nima de cinco años en el puesto de origen, y no estar separado, suspendido o inhabilitado para el servicio), la integración a todos los efectos del funcionario que ocupe los puestos ofertados por movilidad en la función pública del Municipio de destino (respetándose sus derechos de grado y antigüedad) y la permanencia respecto a su Municipio de origen en situación de servicio en otras Administraciones públicas, y la posibilidad, asimismo, de permuta, previa solicitud de los interesados (que deberán estar en activo) y cumplimiento de los requisitos que se establezcan reglamentariamente.

A ello añade el art. 27 un conjunto de previsiones referidas a la comisión de servicios en las plantillas de otros Cuerpos de la Policía Local, conforme a lo establecido en la normativa de función pública: periodo máximo de dos años y obligación municipal de convocar la plaza mediante concurso de traslado seis meses antes de la terminación del plazo indicado para su provisión en propiedad.

Por su parte, el cap. III de este Título se refiere los derechos y deberes de los miembros de los Cuerpos de Policía Local de Aragón, con remisión expresa a los derechos generales establecidos en la LOCSP y en la normativa de funcionarios. Añaden los relativos a la obtención de distintivos, felicitaciones y condecoraciones por actos de especial trascendencia realizados en la prestación del servicio o por trayectoria profesional, en los términos que fije el desarrollo reglamentario. En cuanto al régimen disciplinario, será el establecido en cada momento para el Cuerpo Nacional de Policía en cuanto a la tipificación de infracciones y sanciones, siendo competentes para la imposición de las mismas los órganos previstos para los funcionarios de Administración local.

Por fin el cap. IV contiene regulaciones referidas a las condiciones de trabajo (jornada, horario de trabajo, descansos, permisos, licencias, vacaciones, situaciones administrativas, derechos pasivos, pérdida de la condición de funcionario, etc.), señalando como normativa aplicable al efecto la legislación básica de funcionarios y la de régimen local, la normativa autonómica reguladora de la Administración local y de la Función Pública, el Reglamento municipal de organización y funcionamiento de la Policía Local, así los pactos o acuerdos del personal funcionario de la respectiva entidad que contemple la especificidad de su trabajo y su peculiar estructura. De lo allí dispuesto se concretarán dichas condiciones de trabajo. También se formula (art. 33) una referencia específica a la salud laboral. En todo caso, se hubiese agradecido un poco más de concreción en la definición del Estatuto de estos funcionarios, demasiado laxo a causa de las remisiones.

Pero sin duda, uno de los aspectos de esta Ley que más se ha discutido es el tratamiento de la situación de segunda actividad que lleva a cabo el art. 34. De acuerdo con este precepto, será cada Ayuntamiento el que dispondrá en su caso, y de acuerdo con su organización y disponibilidades presupuestarias, el procedi-

miento, destinos y retribuciones de la segunda actividad, entendida como modalidad de situación administrativa prevista para garantizar la adecuada aptitud psicofísica de los miembros de la Policía Local mientras permanezcan en servicio activo. Como única determinación de aplicabilidad general, este artículo se limita a recordar que los funcionarios de la Policía Local en situación de segunda actividad estarán sujetos al mismo régimen disciplinario y de incompatibilidades que los que se encuentren en servicio activo, quedando a la decisión municipal el cómo, cuándo y cuánto en torno a la segunda actividad. Que, inevitablemente, vendrán condicionados por las disponibilidades económicas de los consistorios. Se concluye, pues en la ausencia de un régimen común y en la dependencia de la Corporación acerca, ya no de las condiciones de ejercicio de la misma, sino de su propia existencia. Al margen de otras consideraciones extrajurídicas y del enorme debate parlamentario en torno a la cuestión, este hecho en sí no parece compararse demasiado bien con las declaradas intenciones de la norma: coordinar las Policías Locales; aprobar, según sus propias palabras (art. 3), «el conjunto de medidas que posibiliten la unificación de los criterios en materia de organización y actuación, formación y perfeccionamiento, etc.» de los miembros de aquellos Cuerpos.

Para finalizar, una última mención a la novedad contemplada en la Disposición Adicional Segunda que, recogiendo a su vez la modificación introducida en el art. 53.3 LOFCS por la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, permite la creación por el Pleno de los Municipios de gran población de un cuerpo de funcionarios para el ejercicio exclusivo de las funciones de ordenación, señalización y dirección del tráfico en el casco urbano. Estos funcionarios no se integrarán en la Policía Local, teniendo sin embargo la consideración de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones subordinados a los miembros de la respectiva Policía Local. Cabe pues, si así lo deciden estos Ayuntamientos, relevar a los Policías Locales de una función que les ha caracterizado fundamentalmente durante largo tiempo.

Pese a ser la Ley que acaba de describirse la novedad normativa sobre empleo local más destacable este año en Aragón, no desea dejarse sin breve referencia a la Ley 1/2013, de 7 de marzo, de regulación y coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de Aragón (BOA núm. 57, de 21 de marzo), que en su Disposición Transitoria Segunda alude a la integración del personal de las entidades locales en los consorcios u otras entidades asociativas que se constituyan con la finalidad de gestionar en común dichos servicios. Conforme a la misma, el personal funcionario o laboral que, por acuerdo de las entidades locales, se adscriba a alguno de los anteriores, mantendrá los derechos en materia de antigüedad, categoría y niveles de retribución del puesto de origen y carrera y promoción profesional dentro de la Administra-

ción pública. Igualmente, continuará con el sistema de Seguridad Social o de previsión que tuviera originariamente, sin perjuicio de su dependencia funcional. En caso de extinción del consorcio u otra entidad asociativa, los empleados de las correspondientes entidades locales adscritos a los mismos tendrán derecho a incorporarse a una plaza de la entidad local de origen con el mismo nivel retributivo y equivalente categoría, computándose a todos los efectos los derechos y el tiempo de servicios prestados en la entidad local asociativa como prestados en dicha entidad local.

Igualmente, mera mención merece la **Orden de 19 de diciembre de 2013, del Consejero de Hacienda y Administración Pública (BOA núm. 6, de 10 de enero de 2014)**, por la que se da publicidad al Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Gobierno de Aragón, por el que se otorga la aprobación expresa y formal, ratificándolo, al Acuerdo de la Mesa Común de Negociación de las Administraciones Públicas de Aragón, de 16 de diciembre de 2013, por el que se acuerda su constitución y se establece su composición y régimen de organización y funcionamiento. Corresponde a este órgano la negociación de las materias y condiciones de trabajo comunes a los empleados públicos de, entre otras Administraciones públicas, las Entidades Locales aragonesas. Como cuestiones más remarcables, señalar que en el Acuerdo publicado se establecen los principios informadores de dicha negociación (legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad en las materias legalmente previstas, buena fe negocial, publicidad y transparencia), la composición de la Mesa y el régimen de convocatoria y adopción de acuerdos, para el que será preciso el voto favorable ponderado del cincuenta por ciento de la representación sindical.

## 2. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

En 2013, la jurisprudencia en materia de empleo local en Aragón no ha sido pródiga, al punto de que en esta ocasión apenas pueden destacarse dos Sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Zaragoza, ambas referidas a procesos muy similares (idénticos demandante –funcionario municipal– y demandado –Ayuntamiento–, objeto análogo). Se trata de las **Sentencias 17/2013, de 15 de enero y 55/2013, de 7 de marzo**. En los dos supuestos se recurren sendas resoluciones del Alcalde por las que se sancionaba a la parte recurrente por incumplimiento de sus deberes y obligaciones como funcionario, a consecuencia del retraso en la emisión de dos informes. Obviamente, la argumentación del Juez gira en torno a los principios propios de la potestad sancionadora, cuya presencia resulta necesaria para la legitimidad del ejercicio de la misma, traducido en la correspondiente sanción. Y en ambos casos se detecta ausencia tanto de tipicidad como de antijuridicidad de la conducta.

En efecto. No queda constatado, en primer lugar, que la parte demandante conociese de modo claro que estaba incumpliendo su deber como funcionaria. Cuando se le requirió por el Alcalde la emisión de sendos informes no se hizo referencia al plazo que tenía para evacuarlos, sin que el contemplado en el art. 83.3 de la Ley 30/1992 (diez días) sea, como pretendía la parte demandada, indiscutible y absolutamente imperativo: se trata de una regla general susceptible de modulación, y más en supuestos de una enorme carga de trabajo como la que soportaba aquélla. Tampoco se le formuló advertencia expresa de la necesidad de emitirlos en dicho plazo. A ello se suma el hecho de que el mero incumplimiento de un plazo en una ocasión concreta no puede calificarse sin más de incumplimiento de los deberes. Menos cuando dichos informes se expidieron con un retraso mínimo respecto a ese plazo general (cuatro días naturales, un día hábil) y sin que, como exigen tanto el derecho administrativo sancionador como el penal, existiese previo apercibimiento y expreso anuncio de los posibles efectos legales derivados de mantener la inactividad.

Tampoco se observa antijuridicidad, pues no cabe apreciar en estos casos ataque por dolo o imprudencia a los deberes funcionariales: no se ha incumplido el deber de evacuar los informes ni, más aún, se ha observado voluntad alguna de hacerlo. A ello suma el Juez un dato a su juicio trascendental: los antecedentes revelan una clara animadversión del Alcalde hacia la parte recurrente, buena muestra de la cual son diversas sentencias estimatorias de los recursos presentados por aquélla contra otras resoluciones del mismo. Por fin, se detecta también un grave defecto procedimental en la imposición de las sanciones recurridas: la falta de separación entre el órgano de incoación del expediente disciplinario y el instructor. Como señala expresamente la Sentencia, en estos casos el Alcalde se convirtió en parte al acordar la incoación, en instructor al asumir los trámites, y en juez al resolver. En un sentido, además, que parecía claro desde el principio. Como consecuencia de todo lo anterior, se anulan las resoluciones recurridas por falta de tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad, y por haberse observado una predisposición del Alcalde a imponer la sanción en un contexto de persecución a la parte recurrente. Todo ello, acompañado de la condena en costas al Ayuntamiento.

## II. ORGANIZACIÓN LOCAL

### I. LA ESCASA SIGNIFICACIÓN DE LAS NOVEDADES NORMATIVAS

En cuanto a la organización local, no se ha aprobado a lo largo de 2013 ninguna norma aragonesa significativa. Solo cabe mencionar nominalmente la Orden de 2 de agosto de 2013, del Departamento de Política Territorial e Interior, por

la que se modifica la Orden de 2 de septiembre de 2008, sobre regulación del procedimiento telemático de remisión de documentación entre las entidades locales de Aragón y ese Departamento (BOA núm. 161, de 16 de agosto). En ella se amplía el Servicio de Remisión de Documentos del Gobierno de Aragón a las comunicaciones y notificaciones entre las Entidades Locales de Aragón y dicho Departamento.

## 2. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES:

### EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD ARAGONÉS FRENTE A LA LEY DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

Por lo que respecta a la jurisprudencia, la referencia que hay que destacar en esta ocasión no ha sido dictada por un órgano jurisdiccional de sede aragonesa, sino por el Tribunal Constitucional. Así es. La aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local se vio seguida en su momento de la interposición de diversos recursos de inconstitucionalidad por parte de distintos legislativos y ejecutivos autonómicos. Entre ellos el Gobierno de Aragón, que promovió recurso en abril de 2004 (núm. 1741-2004) al considerar que la Disposición final primera de la norma, en cuanto que declaraba básica la nueva redacción de diversos artículos de la Ley 7/1985, invadía, en relación con alguno de ellos, las competencias autonómicas en materia de régimen local. Ha sido la STC 161/2013, de 26 de septiembre (BOE núm. 254, de 23 de octubre) la que finalmente ha dado respuesta a esta cuestión, y la que seguidamente se va a exponer.

Sin embargo, como acaba de decirse, no fue la única instancia que defendía esta interpretación. También el Parlamento y el Consejo de Gobierno de Cataluña formularon idéntico reproche a la Disposición, lo que se tradujo en la interposición de sendos recursos de inconstitucionalidad que fueron resueltos con carácter previo al recurso aragonés. Significa esto que la doctrina contenida en la Sentencia que aquí se comenta reproduce en buena medida la argumentación que el intérprete constitucional había expresado unos meses antes en las Sentencias que se pronunciaron sobre aquellos (SSTC 103/2013, de 25 de abril –BOE núm. 123, de 23 de mayo– y 143/2013, de 11 de julio –BOE núm. 183, de 1 de agosto–, respectivamente). No obstante, no todo es reiteración: la Sentencia 161/2013 aporta asimismo novedades, ya que algunos de los preceptos cuestionados por el Gobierno de Aragón no lo fueron por las instituciones catalanas.

A la vista de esta sucesión jurisprudencial, no cabe duda de que resulta necesario exponer la respuesta dada por el Tribunal Constitucional partiendo de las Sentencias previas, si bien solo en relación con aquellos contenidos también dis-

cutidos por el Gobierno de Aragón<sup>3</sup>. Y así, la STC 103/2013 (la más extensa de todas por su condición primera), comienza aclarando el carácter no autónomo de la Disposición Final recurrida. Esto es: al carecer de contenido sustantivo más allá de dotar de la condición de básicos a determinados preceptos, se hace preciso analizar cada uno de los artículos a que se refiere con el fin de comprobar su alineación con la Constitución. De esta manera, la eventual inconstitucionalidad de alguno de ellos deberá ir acompañada de la misma declaración en relación con la Disposición Final, pero solo en lo que respecta a ellos. En definitiva, aunque el objeto directo del recurso sea dicha Disposición, el análisis de constitucionalidad viene referido en realidad a un número significativo de preceptos que, por ser declarados legislación básica por la misma, han de ser confrontados con la norma suprema de nuestro ordenamiento. Esta aclaración es también reiterada por la STC 161/2013, como igualmente lo es la necesidad de aplicar la doctrina del *ius superveniens*, que obliga a formular el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial conforme a las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictarse la sentencia. En lo que aquí interesa, esto trae como consecuencia la necesidad de tener en cuenta en el análisis a realizar la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón llevada a cabo mediante Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, en la medida en que afecte a las competencias autonómicas que el recurrente considerada vulneradas; reforma en cuyo art. 71.5 atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva, en materia de régimen local, para la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias autonómicas, el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma. Asimismo, incluye la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales, creados por la Comunidad Autónoma y su régimen electoral.

.....

- 3 De la misma manera que el Gobierno de Aragón cuestionó en su recurso la constitucionalidad de la declaración como básicos de determinados preceptos de la LBRL que no suscitaban dudas para el Parlamento y el Gobierno catalán, también éstos formularon reproches de inconstitucionalidad frente a preceptos que no se contienen en el recurso planteado por el Gobierno aragonés. Es el caso del art. 130.1.B LBRL, cuya enumeración cerrada de los órganos directivos de los Municipios de gran población es considerada contraria a la competencia autonómica de desarrollo legislativo en materia de régimen local, por lo que procede a declarar su inconstitucionalidad salvo que se interprete en el sentido de poder ser completado por las Leyes autonómicas. O del inciso primero del párrafo segundo del art. 126.2 LBRL, también declarado inconstitucional en cuanto permitía al Alcalde nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostenten la condición de Concejales, por considerarlo contrario a la autonomía local y al principio representativo que la justifica (art. 140 CE). O igualmente de los arts. 122.5.d, 133.a 135.3, 136 y 137 LBRL, todos ellos confirmados en su constitucionalidad, pero tampoco dudosos para nuestro Ejecutivo.

Como ya declaró el Tribunal Constitucional en las SSTC 103/2013 y 143/2013, y vuelve a reiterar en la 161/2013, superan el examen de constitucionalidad un buen número de los preceptos recurridos. Y así:

a) Es conforme a la Constitución atribuir a los Municipios que constituyen una Mancomunidad la facultad de determinar, a través de sus Estatutos, las potestades que corresponden a la misma, así como el establecimiento por la propia LBRL de una regla supletoria (en defecto de los mismos) que les reconoce las propias de los Municipios en la medida en que sean precisas para el cumplimiento de sus fines (arts. 4.3. párrafo segundo y 4.2. último inciso LBRL). Ambas reglas dependen, en última instancia, de la voluntad de los Ayuntamientos mancomunados, por lo que, garantizada la facultad de elección de los Municipios, debe descartarse vulneración del contenido esencial de la autonomía municipal.

b) Tampoco es inconstitucional el art. 13.3 LBRL, que otorga al Estado la competencia para establecer medidas de fomento de fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos locales. Esta competencia no vulnera la exclusiva autonómica para alterar los términos municipales, puesto que la actividad de fomento no debe ligarse necesariamente a la competencia ejecutiva autonómica. Antes al contrario, la regulación del elemento territorial y su relación con el resto de elementos que componen la estructura municipal forma parte de la competencia estatal para fijar los criterios básicos que permitan configurar un modelo municipal común. Y para el Tribunal Constitucional, esto es lo que ha hecho el legislador estatal en este caso: ratificando un modelo municipal que deja amplio margen de decisión a las Comunidades Autónomas para establecer el elemento territorial de los Municipios, ha fijado un criterio básico –la mejora de la capacidad de gestión de los asuntos públicos– al que deberán atender éstas en el ejercicio de sus competencias sobre el territorio municipal.

c) La atribución a las Diputaciones provinciales de la competencia para prestar servicios de carácter supramunicipal (art. 36.1.c LBRL) no vulnera la autonomía de los entes locales afectados, que en nada ven modificadas sus competencias. Al revés: supone un reforzamiento necesario de la autonomía provincial, reconociendo a las Provincias su derecho a intervenir en los asuntos que afecten a su círculo de intereses.

d) Las especialidades de la gestión directa de los servicios locales mediante organismos autónomos locales y entidades públicas empresariales locales (art. 85 bis.1 y 2 LBRL) tampoco afectan en ningún caso a la garantía institucional de la autonomía local, permaneciendo intacta la capacidad de las entidades locales para elegir la forma de gestión de los servicios de su com-



petencia. De la misma manera, no vulneran las competencias autonómicas de desarrollo normativo, pues forma parte de la competencia estatal la organización de las entidades instrumentales locales en aquellos aspectos que sean necesarios para establecer un modelo común que garantice el mismo tratamiento a todos los interesados.

e) En cuanto a las regulaciones de determinados órganos de los Municipios de gran población, que comparten el reproche de inconstitucionalidad a causa de unas presuntas privación a las Comunidades Autónomas de su margen para el desarrollo legislativo de la estructura orgánica municipal y vulneración de la potestad autoorganizativa local ínsita en su autonomía constitucionalmente garantizada:

1) El TC parte de recordar la razón de ser del nuevo régimen de esos Municipios establecido por la Ley 57/2003, destacando el interés en potenciar los mecanismos de participación ciudadana y de protección de los derechos de los vecinos frente a la Administración, así como de intensificar el acercamiento de la Administración al ciudadano creando divisiones territoriales internas. Lógicamente, estas intenciones tienen su necesario impacto sobre el diseño clásico del modelo organizativo municipal, conllevando la creación de nuevos órganos y modulando las estructuras y facultades habituales de la organización clásica. En este punto, corresponde al legislador estatal básico establecer los elementos comunes o uniformes en función de los intereses generales, sin que quepa agotar el espacio normativo propio del legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento interno de dichos órganos. Y tras ese recordatorio:

2) No considera que la existencia preceptiva de la Comisión Especial de Sugerecias y Reclamaciones y del Consejo Social ni la extensión de su regulación (composición, funcionamiento, funciones, relaciones con el Pleno) excedan la competencia básica propia del legislador estatal: ambos órganos se justifican suficientemente en la necesidad de reforzar, más allá de los existentes, los instrumentos de protección de los administrados en Municipios con necesidades específicas, y esto entra –así como su composición, estructura y competencias, STC 32/1981– dentro de la competencia del Estado para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Tampoco cercenan la posibilidad de desarrollo legislativo autonómico ni la potestad autoorganizativa municipal –a desarrollar mediante Reglamento orgánico–, que siguen existiendo con amplitud suficiente. Se confirma la constitucionalidad de los arts. 20.1.d, 132 y 131 LBRL.

3) Del tenor del art. 123.1.c LBRL no se deriva la exigencia de un Reglamento orgánico para regular los órganos que allí se enumeran, ni la pro-

hibición de regulación conjunta de todos ellos en el mismo Reglamento, como pretendían los recurrentes. Lo que se desprende, únicamente, es la reserva a este tipo normativo de la regulación de dichos órganos.

4) También se reserva al Reglamento orgánico la definición de los niveles esenciales de la organización municipal (art. 123.1.c LBRL), que forma parte de la competencia estatal básica pues afecta al proceso mismo de formación de la voluntad del Pleno. Además, la definición de cuáles son estos niveles organizativos sirve a un objetivo de interés general y no elimina la competencia normativa de las Comunidades Autónomas, pues la atribución al Alcalde de la facultad de crear órganos organizativos complementarios (que ese mismo artículo reconoce), debe realizarse en el marco de lo establecido por la legislación autonómica de desarrollo.

f) La obligación de los Ayuntamientos de establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local no vulnera la autonomía local, pues en ellos se fijan deberes finalistas acordes con los principios y valores constitucionales que dejan una amplísima libertad a los entes locales para escoger la forma, medios y ritmo más adecuados, conforme a sus propias características, para cumplirlos. También rechaza que afecte a la suficiencia financiera de los entes locales, pues el precepto no crea prestaciones concretas y taxativas que deban prestarse necesariamente y los vecinos puedan exigir directamente. Para salvaguardarla, además, dispone la colaboración de las Diputaciones provinciales en caso de insuficiencia municipal. Por ambas razones, confirma la constitucionalidad del art. 70 bis.1 LBRL.

Las novedades que aporta la STC 161/2003 vienen referidas, en realidad, a tres preceptos de la LBRL. Se trata de los arts. 36.1.d, 85.2.b y, sobre todo, 70.1.

Respecto al primero de estos preceptos (que establece como competencia propia de las Diputaciones provinciales la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones en este ámbito), el Tribunal Constitucional declara su constitucionalidad, al considerar que son aspectos que forman parte del diseño básico y común de la autonomía provincial en la medida en que afectan directamente a los intereses provinciales. A ello se suma el hecho de que el precepto estatal no ha desarrollado cauce procedimental alguno para su ejercicio, lo que indica la salvaguarda de las competencias del resto de Administraciones públicas para establecer su normativa de desarrollo.

En cuanto al art. 85.2.b LBRL («los servicios públicos de la competencia local podrán gestionarse mediante alguna de las siguientes formas: b- Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de

servicios públicos en la Ley de Contratos del Sector Público»), también es considerado constitucional y no invasivo de las competencias autonómicas para el desarrollo de las bases en materia organizativa. Para el intérprete constitucional, definir los contratos a través de los que podrá instrumentarse la gestión indirecta de los servicios locales es esencial para determinar la intensidad con que se aplicarán los preceptos de la legislación contractual, por lo que forma parte de la legislación básica del Estado en materia de contratos. Aceptar el argumento del Gobierno de Aragón llevaría a admitir que las bases deben ser más reducidas en lo que respecta a la contratación local por la necesidad de dejar espacio a las Comunidades Autónomas para regular los aspectos organizativos locales.

Donde sí se manifiesta más contundente, imponiendo una interpretación concreta de su tenor so pena de inconstitucionalidad, es en el análisis del art. 70.1 LBRL, conforme al cual, y entre otras determinaciones, se establece la no publicidad de las sesiones de la Junta de Gobierno Local. El Gobierno de Aragón consideró en su recurso que dicha medida excedía el límite de lo básico e invadía las competencias de la Comunidad en materia de régimen local, en cuyo ejercicio ya había asumido en su legislación propia la publicidad de dichas sesiones cuando afecten a asuntos delegados por el Pleno (art. 118.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón). El Tribunal Constitucional no está de acuerdo con esta valoración, considerando que las formas de deliberación de un órgano de gobierno local constituyen un aspecto esencial de su funcionamiento y, como tal, propio de la legislación básica. Legislación cuya modificación no se ve impedida por la existencia de normativa autonómica previa, siempre que no exceda, como sería el caso, de lo que materialmente forma parte de las bases. Tampoco considera, como alegó subsidiariamente el Ejecutivo recurrente, que esta regulación vulnere per se el principio democrático (art. 1.1 CE), la seguridad jurídica (art. 9.3) o el derecho a la participación en los asuntos públicos (art. 23.1). Pero efectúa unas interesantes reflexiones al respecto.

En efecto, el Tribunal señala que la exigencia de publicidad de la actividad que desarrollan los órganos locales representativos constituye un instrumento que posibilita el control político de los electos, constituyéndose así en una manifestación genérica del principio democrático del Estado y en expresión del aludido derecho constitucional de participación. Sin embargo, esta exigencia de publicidad es aplicable al Pleno en cuanto órgano de representación política, sin que en principio quepa hacerla extensiva a las sesiones de la Junta de Gobierno local, configurada como un órgano ejecutivo tanto por su conformación orgánica –no responde a los principios de representatividad y proporcionalidad– como por su única competencia propia –asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones–. No obstante, en los Municipios que no son de gran población –puesto que en éstos tal posibilidad no está contemplada, art. 123.3 LBRL–, a la Junta de Go-

bierno local también le corresponden las atribuciones que otro órgano municipal le delegue (art. 23.2.b LBRL), incluido el Pleno municipal, en los términos y con el alcance establecido en el art. 22.4. Algunas de estas atribuciones delegables no son decisiones administrativas de carácter estrictamente reglado, sino que afectan a importantes decisiones sobre operaciones crediticias, contrataciones, concesiones, aprobaciones de proyectos de obras y servicios, adquisiciones de bienes y su enajenación. Y cuando el legislador las otorga al Pleno, lo hace para que sean adoptadas en sesiones dotadas de una completa publicidad que garantice el control de los ciudadanos en la toma de posición y en el proceso de deliberación de sus representantes, como una manifestación de su derecho a la participación en los asuntos públicos. Por eso, aprovechar la falta de publicidad de las sesiones de la Junta de Gobierno local para eliminar ese control en el caso de las atribuciones plenarias que reciba por delegación implicaría un menoscabo del principio democrático y una vulneración de la participación directa del ciudadano en los asuntos públicos. Y no los soslayan ni el hecho de que los acuerdos de delegación se adopten por el Pleno –porque la ciudadanía solo podría controlar el proceso deliberativo de delegación, pero no la toma de decisión de la atribución delegada– ni la necesidad de publicar los acuerdos adoptados por delegación, más vinculada al principio de seguridad jurídica que al de publicidad. Por esta razón, el precepto recurrido solo podrá considerarse constitucional si se interpreta en el sentido de que no incluye las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el Pleno.

A esta conclusión formula voto particular un Magistrado, al que se adhieren tres más. A juicio de los discrepantes, la coherencia debería llevar a que el argumento seguido por la Sala tendría que concluir en la declaración de inconstitucionalidad del precepto. El juicio interpretativo que ésta proclama llevar a cabo no es tal, porque supone hacer decir a una Ley lo contrario de lo que dice, imponiendo una interpretación que conduce a la inaplicabilidad de la norma, ya que la práctica totalidad de las decisiones de la Junta de Gobierno lo son en ejercicio de competencias delegadas por el Pleno. Y ello sin perjuicio de que, además, consideren que el recurso de inconstitucionalidad debió ser desestimado en relación con el art. 70.1 LBRL, que no consideran que menoscaba ni el principio democrático ni el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Ni siempre ni en todo caso éstos imponen la publicidad de las sesiones de los órganos colegiados ejecutivos que ejerzan competencias por delegación de órganos representativos –lo que implicaría situarlos en una continua rueda informativa, y exigir por ejemplo que, por analogía, las deliberaciones de las Comisiones parlamentarias con competencia legislativa plena también fuesen públicas–, ni una invocación «genérica y difusa de tales principios y derechos, más bien imbuida de una concepción roussoniana de la democracia directa» parece a los Magistrados suficiente y convincente.