

Roj: **STS 70/2013 - ECLI:ES:TS:2013:70**Id Cendoj: **28079130042013100015**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **4**Fecha: **02/01/2013**Nº de Recurso: **1530/2012**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**Ponente: **ENRIQUE LECUMBERRI MARTI**Tipo de Resolución: **Sentencia**Resoluciones del caso: **STSJ CV 10460/2011,**  
**STS 70/2013,**  
**AATS 1099/2013**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a dos de Enero de dos mil trece.

Visto por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación núm. 1530/2012 interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Isidro Orquín Cedenilla en representación del AYUNTAMIENTO DE SAGUNTO, contra la sentencia nº 798/11, de fecha nueve de noviembre de dos mil once, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección 5ª, en el recurso núm. 273/2009, seguido a instancias de D. Jesús Manuel y D. Alexis, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Sagunto de fecha 23 de Enero de 2009, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico Municipal, BOP de 11 de Febrero de 2009.

Han sido partes recurridas D. Jesús Manuel y D. Alexis, representados por el Procurador de los Tribunales D. Argimiro Vazquez Guillén.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el recurso contencioso administrativo 273/2009 seguido ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección 5ª, se dictó sentencia con fecha nueve de Noviembre de dos mil once, que acuerda: "1) La estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador DOÑA ELVIRA SANTACATALINA FERRER, en nombre y representación de D. Jesús Manuel y D. Alexis y asistidos por el Letrado DON J. LLUIS FRENADO I CALATAYUD, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Sagunto de 23 de enero de 2009 por el que se aprueba el Reglamento Orgánico Municipal, BOP de 11 de febrero de 2009, concretamente, contra los artículos 79, 82.2 y 82.4 que se anulan y dejan sin efecto por no ser conformes a Derecho. 2) La no imposición de las costas causadas en el presente expediente. "

**SEGUNDO.-** Notificada dicha resolución a las partes, por el Ayuntamiento de Sagunto se prepara recurso de casación en fecha de veinte de diciembre de dos mil once y teniéndose por preparado por Diligencia de Ordenación de la Sala de instancia, se emplazó a las partes para que pudieran hacer uso de su derecho ante esta Sala.

**TERCERO.-** La representación procesal del Ayuntamiento de Sagunto por escrito de fecha diecinueve de abril de dos mil doce, formaliza recurso de casación e interesa, que por esta Sala se dicte sentencia por la que se estime el presente recurso, se case y revoque la recurrida, desestimando el recurso en su integridad con imposición, en todo caso, de las costas procesales a la parte recurrida.



**CUARTO.-** La Sección Primera de esta Sala acordó la admisión del recurso y la remisión del mismo a la Sección Cuarta en virtud de las normas de repartos de asuntos vigentes por providencia de seis de Junio del presente.

**QUINTO.-** Una vez recibidas las actuaciones por esta Sección se acordó otorgar plazo común de treinta días a la parte recurrida para la formalización de escrito de oposición, poniéndole de manifiesto las actuaciones en esta Oficina Judicial. Por diligencia de Ordenación de fecha cinco de Noviembre se declaró caducado el trámite para la parte recurrida, quedando las actuaciones para votación y fallo.

**SEXTO.-** Por providencia de diecinueve de diciembre de dos mil doce se señaló para votación y fallo para el veintisiete del mismo mes y año , en cuya fecha tuvo lugar el referido acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Enrique Lecumberri Marti,

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO .-** El Ayuntamiento de Sagunto, a través de su representación procesal interpone recurso de casación 1530/2012 contra la sentencia estimatoria de nueve de Noviembre de dos mil once, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección 5ª, en el recurso núm. 273/2009 , deducido por la representación procesal de D. Jesús Manuel y D. Alexis contra el Acuerdo del Pleno del citado Consistorio de 23 de Enero de 2009 por el que se aprueba el Reglamento Orgánico Municipal, BOP de 11 de Febrero de 2009.

La Sala anula los artículos 79 , 82.2 y 82.4 del Reglamento Orgánico Municipal de Sagunto , que disponían, según también recoge la sentencia:

" **Artículo 79** : 1. La sede del Ayuntamiento de Sagunto se ubica en el Palacio sito en la C/Autonomía, núm. 2. 2. El Pleno de la Corporación tendrá dos sedes: una en el Salón Principal del Palacio sito en la calle Autonomía, núm. 2 y otra en el Salón de Actos del Centro Cívico Municipal sito en la Avenida Doctor Fleming s/n."

" **Artículo 82** ...2. Las sesiones plenarias ordinarias se celebrarán de forma alternativa en cada una de las dos sedes del Pleno de la Corporación. En todo caso, la convocatoria y los anuncios públicos de las sesiones reflejarán claramente el lugar de celebración de cada sesión.

... 4. Las sesiones plenarias extraordinarias se celebrarán en la sede del Pleno de la Corporación donde se realizó la última sesión ordinaria."

La fundamentación jurídica que sustenta el fallo anulatorio de la sentencia se concentra en el Fundamento Jurídico Segundo y se puede sintetizar en un pulso entre los artículos 137 y 140 , por un lado , y artículo 103 por otro, ambos de la Constitución Española , para acabar considerando que el sometimiento a la Ley de las Administraciones Públicas, que debe presidir la autorregulación estructural interna del Consistorio, ha de respetar los artículos 49 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril , por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local y el artículo 85 del Reglamento de Organización , Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Termina, así , diciendo:

" ( Los artículos 49 RDLeg 781/1986 y 85 RD 2568/1986 ROF ) ...son completamente contrarios al contenido de los preceptos objeto de la presente impugnación que, cualquiera que sea la motivación a la que responden -irrelevante a los efectos impugnatorios- están creando, de facto, dos sedes distintas para una misma Corporación, aún cuando lo hagan por la vía de la determinación del lugar de celebración del Pleno, por lo que procede la estimación del presente recurso y la anulación de los preceptos impugnados." (FD2º)

**SEGUNDO .-** La parte recurrente articula cuatro motivos de casación al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción que exponemos de la siguiente manera:

*Primero .-* Infracción de los artículos 137 y 140 CE por cuanto que en la sentencia se considera que la autonomía local consagrada por dichos preceptos no sustenta los artículos del Reglamento Orgánico Municipal de Sagunto que contemplan dos sedes municipales para la celebración del pleno municipal.

El principio de autonomía local alcanza la facultad de autoorganización de los entes locales y, por ende, a los reglamentos orgánicos que constituyen la mejor expresión de esta facultad. La autonomía municipal no es otra cosa que la capacidad que tiene un municipio para autorregularse y autoorganizarse ( STC 104/2000, de 13 de abril y SSTs de 20/05/1988 y de 9/02/1993 ).La sentencia de instancia yerra al partir, a la hora de enjuiciar el caso y fijar el marco normativo aplicable, de la preponderancia del sometimiento a la ley de la actividad de la Administración a que se refiere el artículo 103 de la CE , entendiendo que el contenido del ROM del Ayuntamiento no queda amparado por el principio constitucional de autonomía local.



Se reitera la mención a la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por el Gobierno de España mediante instrumento de 20 de Enero de 1988 (que entró en vigor en nuestro Estado el 1 de Marzo de 1989) y que, por aplicación del artículo 93 CE, forma parte del bloque de constitucionalidad, prevaleciendo sus determinaciones sobre la legislación básica del Estado, que deberá ser interpretada a la luz de su contenido. Sus artículos 3.1 y 6.1 definen la autonomía local y determinan su contenido atendiendo siempre a la capacidad del municipio para la gestión de sus asuntos públicos con posibilidad de adaptarlo a sus necesidades específicas y permitiendo una gestión eficaz.

*Segundo* .- Infracción de la doctrina jurisprudencial para resolver la cuestión objeto de debate en cuanto al carácter supletorio o subsidiario del ROF RD 2568/1986 respecto de los Reglamentos Orgánicos aprobados por las Corporaciones Locales.

La sentencia de instancia incurre en una infracción de la doctrina jurisprudencial fijada en cuanto al orden de prelación de fuentes aplicable, a la hora de analizar la conformidad a derecho de un reglamento orgánico municipal.

El TC, por medio de su STC 214/1989, de 21 de diciembre, declaró la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la LBRL 7/1985, 2 de Abril, en tanto en cuanto éstos implicaban una restricción de las potestades de las Comunidades Autónomas para disponer una organización municipal complementaria a la determinada básicamente por dicha LBRL. Según dicha sentencia se reconocieron tres ámbitos normativos con este orden de prelación: a) legislación básica del Estado; b) legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas; c) potestad reglamentaria de los municipios, de carácter organizativo y complementario. Se dotó de prevalencia a los reglamentos organizativos dictados por las entidades locales en ejercicio de su facultad de autoorganización sobre las demás disposiciones estatales que no ostentaban carácter básico, entre las que se encuentra el ROF. Tales normas estatales no básicas vienen a ocupar una posición subordinada y complementaria con respecto a los reglamentos orgánicos municipales de suerte que no pueden anularse, como hace la sentencia impugnada, los artículos 79 y 82, apartados 2 y 4 del ROM del Ayuntamiento de Sagunto sobre la base de una supuesta infracción de lo dispuesto por el 85 del ROF RD 2568/1986, y ello por cuanto el ROM no está subordinado a las determinaciones del ROF.

Este orden de prelación ha sido acogido por la Sala Tercera del TS en las SSTs de 9/02/1993, 11/05/1998, 8/02/1999 y 17/03/2009.

*Tercero* .- Infracción del artículo 49 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) por cuanto que en la sentencia impugnada se hace una interpretación errónea del precepto desde el momento en que se afirma que solamente se puede celebrar el pleno municipal en una única sede cuando del tenor literal de dicho artículo se deriva que las sesiones plenarias pueden celebrarse en más de una sede.

Dicho precepto no indica que deba existir una única sede en la que celebrar los plenos. Además no existe ningún precepto en la LBRL 7/1985, 2 Abril, que establezca alguna limitación en cuanto al lugar de celebración de los plenos de las Corporaciones Locales.

Los artículos 79 y 82, apartados 2 y 4, del ROM del Ayuntamiento de Sagunto se fundamentan, entre otras previsiones, en la específica habilitación contenida en el apartado 3 del artículo 122 de la LBRL 7/1985, 2 de Abril ( " *El Pleno se dotará de su propio reglamento, que tendrá la naturaleza de orgánico. No obstante, la regulación de su organización y funcionamiento podrá contenerse también en el reglamento orgánico municipal.*

*En todo caso, el Pleno contará con un secretario general y dispondrá de Comisiones, que estarán formadas por los miembros que designen los grupos políticos en proporción al número de concejales que tengan en el Pleno. "* )

Las sesiones plenarias pueden celebrarse tanto en un lugar como en otro, sin que el artículo 49 del TRRL establezca taxativamente que el Pleno de la Corporación única y exclusivamente pueda celebrar sus sesiones en una única sede, por lo que la literalidad de los artículos que anula la sentencia no puede considerarse que contravenga lo previsto en dicho artículo. Lo contrario supondría obviar la realidad imperante en el municipio de Sagunto en el que la zona del casco antiguo, donde se ubica la Casa Consistorial, se encuentra distante del significativo núcleo urbano conocido como el Puerto de Sagunto, siendo esta particularidad la que ha llevado al Ayuntamiento a establecer dos sedes para la celebración de las sesiones plenarias; todo ello con el único fin de acercar dicha institución lo máximo posible a todos los habitantes del municipio saguntino.

La previsión de dos sedes en donde celebrar los plenos municipales en modo alguno podría contribuir a la creación de dos municipios independientes, pues su finalidad es precisamente la contraria: acercar ambos núcleos de población y tratarlos como un único municipio. Ello es muestra de la máxima descentralización y proximidad en la gestión administrativa a los ciudadanos, valores que tienen reconocimiento constitucional en los arts. 9.2 y 103 CE.



Una interpretación estricta del artículo 49 TRRL no se ampara en el espíritu de otros preceptos, como por ejemplo, el artículo 14.2.h del RD Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. Además, la determinación de lugar distinto para la celebración de los Plenos de la Corporación municipal no es novedosa. En la Villa de Madrid, si bien es conocido que la sede de la Corporación está en Plaza Cibeles, el Pleno celebra sesiones en Plaza de la Villa, núm. 5 conforme se desprende del artículo 53 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Madrid.

**Cuarto.** - Infracción del artículo 85.1 ROF RD 2568/1986 por cuanto que en la sentencia impugnada se hace una interpretación errónea del precepto desde el momento en que se afirma que solamente se puede celebrar el pleno municipal en una única sede, cuando del tenor literal de dicho artículo se deriva que las sesiones plenarias pueden celebrarse en más de una sede.

En modo alguno puede entenderse que dicho precepto establece que el Pleno de la Corporación única y exclusivamente debe celebrar sus sesiones en una única sede. La interpretación conforme a la finalidad de sus palabras y espíritu, tal y como establece el artículo 3 del Código Civil, del artículo 85.1 ROF no puede ser que la celebración de las sesiones del Pleno haya de limitarse a un edificio concreto. La autonomía municipal ha de poder permitir algo más.

**TERCERO.**- Por requerirlo así la cuestión y estar totalmente imbricados los motivos que se articulan como ataque a la sentencia de instancia procede analizar todos los motivos conjuntamente pues derivan los mismos de la interpretación, extensión y alcance de la autonomía local que se reconoce constitucionalmente y por parte de normativa internacional asumida por nuestro Derecho Interno -ex artículo 93 y 96 CE - así como por la normativa legal.

Debemos comenzar citando el artículo 137 CE que consagra la autonomía de los Entes Territoriales, en nuestro caso locales, si bien lo hace en términos muy generales ("*... para la gestión de sus respectivos intereses*"). Además, existen escasos pronunciamientos sobre las Entidades Locales, apenas contenidos en tres artículos, 140 a 142 CE. A diferencia de la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas, que viene acompañada de una reserva competencial mínima establecida en la propia Constitución (artículo 148.1 C.E.), la autonomía de las Entidades Locales no se acompaña de esa atribución mínima de competencias a través de la Constitución. Así los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional se centraban en resaltar la autonomía política de las nuevas Comunidades Autónomas y la autonomía administrativa de los entes locales. Por otro lado, se estableció la "*garantía institucional*", según la cual la concreción de la autonomía local con la atribución de una serie de competencias corresponde al legislador ordinario y no a la Constitución Española y debía protegerse frente a eventuales agresiones del legislador autonómico. Hoy en día ya la doctrina considera superada esa distinción llegando a reconocer a los entes locales una verdadera autonomía local de naturaleza política.

Pero lo cierto es que nuestro debate cabe centrarlo en la extensión y alcance de esa autonomía local y si la misma puede limitarse en su vertiente de potestad de autoorganización interna -estructuras administrativas y funcionamiento- en base a aplicación de normativa estatal determinada por el artículo 49 TRRL, que en aplicación de lo establecido en la Disposición Final Séptima del propio TRRL tiene carácter básico por referencia a la Disposición Final Primera de la Ley Bases de Régimen Local 7/1985, 2 de Abril (LBRL), así como la Carta Europea de Autonomía Local, citada ya en la instancia por la parte demandada - Consistorio de Sagunto- como marco jurídico aplicable a la cuestión.

Así también es indispensable tener en cuenta, la Carta Europea de Autonomía Local, que fue aprobada por los Estados miembros del Consejo de Europa, con fecha 15 de octubre de 1985, y ratificada por España, mediante Instrumento de fecha 20 de enero de 1988. O sea, con posterioridad a la publicación del TRRL, e integrando la condición de norma jurídica integrante de nuestro Derecho interno, y formando parte, al amparo de lo previsto en el artículo 93 CE, de nuestro bloque de constitucionalidad, sin duda relevante a la hora de dotar a los municipios de reconocimiento propio de su "*derecho y capacidad efectiva... de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos...*" (artículo 3.1 Carta). Sin duda nos habrá de aportar luz en la tarea interpretativa del marco jurídico que se plantea en este caso.

La sentencia opta por una interpretación estricta y literal del indicado precepto 49 TRRL y artículo 85 ROF, considerando que los mismos se enmarcan dentro del respeto y sometimiento pleno a la Ley que vincula a todas a las Administraciones Públicas en el desarrollo de sus competencias y fines generales, artículo 103.1 CE. Esta conclusión, ha de decirse que no es muestra contraria a la autonomía local -en su vertiente organizativa interna- tal y como se expresa en los preceptos que cita la recurrente de la Carta ("**Artículo 6.** Adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a los cometidos de las Entidades locales. 1. Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Entidades *locales deben definir*



*por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz .)*

Los términos del precepto citado, artículo 49 TRRL, son claros e imperativos, sin que admitan otras posibilidades como mantiene la parte recurrente al amparo de una mayor transparencia y acercamiento de los ciudadanos, que no se materializa concretamente. La Casa Consistorial tiene su localización y allí es donde está previsto legalmente la celebración del Pleno Municipal como acto fundamental de su actividad, enmarcado en toda la preparación establecida legalmente, que aquí no se cuestiona, ni tampoco si existen otros lugares o no que estén preparados para su celebración. El precepto únicamente permite la celebración del Pleno municipal en otro lugar que no sea la Casa Consistorial que constituya la sede de la Corporación " *En los casos de fuerza mayor ,...*" que no pueden interpretarse extensivamente a los efectos de constituir una nueva sede para la celebración de los Plenos, puesto que la interpretación de ese concepto jurídico indeterminado no acoge el supuesto de hecho específico que plantea la recurrente respecto a la peculiaridad de ese municipio.

A pesar de la cita por la recurrente de sentencias de nuestro Tribunal Constitucional no se observa que las mismas tengan incidencia en el presente caso, puesto que la literalidad del precepto supone un marco que no se transgrede o rompe con la doctrina fijada de respeto de un ámbito de autonomía local en el que la Corporación pueda gestionar sus intereses mediante la regulación y ejercicio de las competencias.

Por tanto, la interpretación sostenida en la sentencia no vulnera, ni el artículo 49 TRRL ni el artículo 85 ROF que lo reitera con una mayor precisión pero sin sobrepasarlo, ni el principio de autonomía local tal y como lo hemos configurado -vertiente de autorganización de sus estructuras y funcionamiento interno para la gestión de los intereses y asuntos públicos que tiene reconocidos-. Puesto que no hay contraposición alguna con la gestión eficaz, transparente y cercana del Municipio para los ciudadanos.

Por tanto, no ha lugar al recurso de casación.

**CUARTO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción , no procede imponer las costas de este recurso de casación al no haberse formulado oposición al mismo.

Por lo expuesto, en nombre de Su Majestad el Rey, y en ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

#### FALLAMOS

**NO HA LUGAR** al recurso de casación **1530/2012** deducido por la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE SAGUNTO contra la sentencia 798/2011 ,de fecha nueve de noviembre de 2011, dictada por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección 5ª, en el recurso núm. 273/2009 , que se confirma y queda firme.

No hay costas en la presente instancia.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Enrique Lecumberri Marti, en audiencia pública celebrada en el día de la fecha, de lo que yo, la Secretaria, doy fe.