

JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 3 LEON

SENTENCIA: 00106/2018

UNIDAD PROCESAL DE APOYO DIRECTO

Modelo: N11600
SAENZ DE MIERA, N° 6

Equipo/usuario: MFF

N.I.G: 24089 45 3 2015 0000484

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000160 /2015 /

Sobre: ADMINISTRACION LOCAL

De D/Dª: JUNTA VECINAL DE COLUMBRIANOS

Abogado: CARLOS GONZÁLEZ ANTÓN

Procurador D./Dª: MARIA ANGELES GEIJO ARIENZA

Contra D./Dª AYUNTAMIENTO DE PONFERRADA, AYUNTAMIENTO DE PONFERRADA

Abogado: MANUEL BARRIO ÁLVAREZ, MANUEL BARRIO ÁLVAREZ

Procurador D./Dª MARIA ENCINA MARTINEZ RODRIGUEZ, MARIA ENCINA MARTINEZ RODRIGUEZ

JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NÚMERO TRES DE LEÓN

PROCEDIMIENTO ORDINARIO núm. 160/2015 (acumulado el PO núm. 299/2015 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número uno de León)

Sentencia 106/2018

En León, a veintisiete de abril de dos mil dieciocho.

El Iltmo. Sr. Alfonso Pérez Conesa, Magistrado titular del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número tres de León, ha dictado, en nombre de S.M. el Rey, la presente

SENTENCIA 106/2018

En el recurso contencioso administrativo seguido ante este Juzgado por los trámites del procedimiento ordinario con el núm. 160/2015, entre:

PARTE ACTORA

JUNTA VECINAL DE COLUMBRIANOS

Procuradora: Dña. María Angeles Geijo Arienza

Letrado: D. Carlos González-Antón Alvarez

PARTE DEMANDADA

AYUNTAMIENTO DE PONFERRADA

Procuradora: Dña. Encina Martínez González

Letrado: D. Manuel Barrio Alvarez

ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA OBJETO DE RECURSO

Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Ponferrada de fecha de 23 de marzo de 2015, en el que se acordó aprobar provisionalmente el Presupuesto Municipal para el Ejercicio 2015, como a la sesión extraordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Ponferrada de fecha de 18 de mayo de 2015, en el que quedaron aprobados definitivamente los Presupuestos del Ayuntamiento de Ponferrada para el ejercicio 2015.

CUANTÍA: indeterminada.

PRETENSIÓN DE LA ACTORA

Que se dicte sentencia por la que se declare la nulidad y subsidiariamente la anulabilidad de los Acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Ponferrada, con imposición de costas a la Administración demandada.

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- El Procurador indicado, en nombre y representación de la recurrente, con fecha 28-5-15 formuló recurso contencioso-administrativo ante este Juzgado, que fue admitido mediante providencia en la que se acordó sustanciarlo por los trámites del procedimiento ordinario y requerir a la Administración demandada para que remitiera el expediente administrativo. Una vez recibido, se acordó su entrega a la recurrente para que dedujera la demanda en el plazo de veinte días, lo que hizo alegando los hechos y fundamentos jurídicos que estimó oportunos, y terminó con la súplica que se ha transcrito.

2.- Deducida la demanda, se dio traslado a la Administración demandada para que la contestara, lo que hizo en tiempo oportuno, solicitando su desestimación. Recibido el pleito a prueba, se propusieron y practicaron las pruebas admitidas.

Ordenado el trámite de conclusiones escritas, fue cumplimentado por todas las partes, tras lo cual se declararon los autos conclusos para sentencia el día 26-4-18.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- El art. 45 LJCA impone al recurrente la carga de identificar, en el escrito de interposición, la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se impugna, lo cual no es sino lógico corolario del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa, que subsiste -con matices- tras la entrada en vigor de la actual LJCA 1998, y de la obligación de congruencia que a los órganos de este orden jurisdiccional impone el art. 33.1 LJCA ("juzgarán dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición"). En los escritos de interposición de los dos recursos acumulados se identifican como disposiciones administrativas impugnadas, respectivamente, el Acuerdo de 23 de marzo de 2015 que aprueba inicialmente el Presupuesto municipal del año 2015 del Ayuntamiento de Ponferrada, y el acuerdo de 18 de mayo de 2015 del Ayuntamiento de Ponferrada, que aprobó definitivamente el Presupuesto para el ejercicio 2015.

2.- La impugnación de las disposiciones municipales recurridas se basa, en síntesis, en lo siguiente: la Junta Vecinal de Columbrianos es una entidad local menor, con personalidad y capacidad jurídica plena para el ejercicio de sus competencias propias y delegadas. Uno de sus órganos de gobierno es su Alcalde pedáneo y, con arreglo al art. 62 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, ostenta el derecho a asistir, con voz pero sin voto, a las sesiones del Pleno del Ayuntamiento de Ponferrada en las que se adoptaron los acuerdos objeto de recurso, sesiones a las que no fue convocado, como tampoco lo fue ninguna de las Juntas Vecinales del municipio. A tenor del precepto citado, "el Alcalde pedáneo, o el Vocal de la Junta Vecinal que él designe, tendrá derecho a asistir, con voz, pero sin voto, a las sesiones del Ayuntamiento, siempre que en las mismas haya de debatirse algún asunto que afecte a la entidad local menor. Para el ejercicio de este derecho deberá ser citado a la reunión de la corporación como un miembro más de la misma y tendrá acceso a la documentación necesaria. En cualquier sesión ordinaria a la que asista podrá formular ruego o pregunta sobre asunto que afecte a su entidad local menor". El orden del día de la primera sesión incluía (4) la decisión sobre los "Presupuestos Generales Municipales para el Ejercicio 2015 y sus Bases de Ejecución", integrados por el Presupuesto del Ayuntamiento de Ponferrada, el del Patronato Municipal de Fiestas, el del Instituto Municipal para la Formación y el

Empleo y el Estado de Previsión de Ingresos y Gastos de Ponferrada Gestión Urbanística S.A. De forma análoga, en la sesión extraordinaria del 18 de marzo de 2015 figura en el orden del día (3) el "Acuerdo que proceda sobre las reclamaciones presentadas a la aprobación inicial del Presupuesto general del ejercicio 2015 durante el periodo de exposición pública", y la aprobación definitiva del Presupuesto. La actora sostiene que "los acuerdos que discuten y aprueban los Presupuestos Generales Municipales afectan a las Entidades Locales Menores de dicho municipio", tanto "prevean como no partidas presupuestarias para subvenciones a las Entidades Locales Menores, o actuaciones, servicios o competencias con impacto en dichas entidades", además de existir partidas específicas que afectan directamente a la Entidad Local Menor de Columbrianos, mientras que otras partidas o previsiones la afectan indirectamente. El Ayuntamiento de Ponferrada, por su parte, interesa que se declare la inadmisibilidad (parcial) del recurso, al amparo del supuesto c) del art. 69 LJCA, pues tiene por objeto una actuación no susceptible de impugnación, el acuerdo plenario de 23 de marzo de 2015, de aprobación inicial del Presupuesto, en el que, a la vez, se expone al público, por cuanto su naturaleza jurídica es la de acto de trámite y, como tal, no susceptible de impugnación. En segundo lugar, alega la posible inconstitucionalidad del precepto (art. 62 de la Ley 1/1998), por entender que en los órganos colegiados de los Ayuntamientos no puede haber otro tipo de miembros diferentes a los Alcaldes y los Concejales. De no acogerse la inconstitucionalidad entiende que el alcance de la norma legal no puede ser el que se pretende de contrario, sino que la expresión "siempre que en las mismas haya de debatirse algún asunto que afecte a la Entidad Local Menor" tiene que relacionarse con el art. 50 de la misma Ley 1/1998, o sea, con las competencias de las Entidades Locales Menores.

3.- En primer lugar, no consideramos que concurra causa de inadmisibilidad, pues, si bien la regla general en nuestro ordenamiento es que no son susceptibles de recurso los actos de trámite (art. 25 LJCA), el mismo precepto exceptúa los que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos, casos a los que han de asimilarse, de acuerdo con la jurisprudencia (SSTS de 29 de marzo de 2006 y de 22 de julio de 2009), los que lesionan derechos fundamentales, siendo así que en este caso puede haberse vulnerado el derecho, reconocido como fundamental, a la participación política del art. 23 CE. Por lo que hace a la incompatibilidad del art. 62 de la Ley 1/1998 con la Constitución, el Tribunal Constitucional ha recordado (v. gr., STC 35/2002, de 11 de febrero [Amparo 243/2000]) que "a la luz de nuestra

jurisprudencia emanada a partir de la interpretación de los arts. 163 CE y 35 LOTC, las partes en el proceso carecen de un derecho al planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad por tratarse de una potestad atribuida en exclusiva a los órganos judiciales para aquellos supuestos en los que puedan albergar alguna duda sobre la constitucionalidad de una norma con rango de ley aplicable al caso, y de cuya validez dependa el fallo. La decisión de un órgano judicial de no elevar ante este Tribunal una cuestión de inconstitucionalidad no viola, por tanto, el derecho a la tutela judicial efectiva (TC SS 159/1997, de 2 oct., FJ 5; y 119/1998, de 4 jun., FJ 6, por todas)". Ahora bien, el que esta potestad de los Jueces y Tribunales esté configurada de manera exclusiva no significa que no deba ser exteriorizado, de manera suficiente y adecuada, el razonamiento que, desde la perspectiva tanto fáctica como jurídica, ha llevado al órgano judicial a la decisión de plantear o no la cuestión de inconstitucionalidad, pues no cabe olvidar que la exigencia de motivación de las sentencias también tiene rango constitucional (art. 120 CE). No compartimos las dudas de constitucionalidad que esta norma legal suscita a la demandada: ni el precepto autonómico vulnera la autonomía local ni, específicamente, el art. 140 CE. El Tribunal Supremo (por todas, STS de 14 de noviembre de 2016 Recurso: 1914/2014, con cita de la de 20 de enero de 2005; RC 6904/2001), ha fijado el alcance del principio de autonomía local enunciado en los artículos 137, 140 y 141 CE, "... como principio estructural rector de la organización territorial, cuyo desarrollo corresponde al legislador, que garantiza a los Entes territoriales de ámbito municipal o provincial la capacidad de decidir libremente y bajo su plena responsabilidad entre varias opciones legalmente posibles, aquella que estime oportuna con arreglo a criterios esencialmente políticos, que es circunstancial a su caracterización como poder público territorial y a su capacidad de autodeterminación de sus propios intereses", que "es compatible con la existencia de controles de legalidad ejercidos por otra Administración de ámbito territorial superior por razones puntuales, siempre que ostenten un título competencial habilitante y que no sea susceptible de configurarse como un control genérico, indeterminado o jerárquico". En nada afecta a la autonomía local la participación de las Juntas Vecinales, "con voz, pero sin voto", en los órganos municipales, cuyo gobierno y administración sigue correspondiendo, indubitadamente, como establece el art. 140 CE, al alcalde y a los concejales. Tal como argumenta la actora, "el hecho de que puedan asistir los 17 Alcaldes pedáneos de Ponferrada al Pleno que delibere sobre los Presupuestos municipales", ... "salvo la necesidad de enviar las convocatorias y de disponer suficientes sillas en el salón

de plenos", no altera competencia municipal alguna, ni se infringe la Constitución "por oír a los representantes democráticos de los vecinos de las entidades locales menores de Ponferrada".

4.- El repetido art. 62 Ley 1/1998 requiere que "haya de debatirse algún asunto que afecte a la Entidad Local Menor" y, con carácter general, ha de estimarse que el Presupuesto del Ayuntamiento afecta a las Entidades locales menores de su término municipal, en la medida en la que contienen u omiten partidas para la realización de obras o servicios en los pueblos del municipio, como resulta, además, de las propias intervenciones de los portavoces políticos en el Pleno (v. gr., f. 44 ampliación). Los Presupuestos del Ayuntamiento de Ponferrada afectan a la Junta Vecinal de Columbrianos y al resto de las Entidades Locales Menores del Ayuntamiento de Ponferrada. Sin perjuicio de esa afectación genérica, en el Capítulo 4 "Transferencias Corrientes" de Gastos, el Ayuntamiento asignó la cantidad de 15.510 euros a las Entidades Locales Menores (f. 49), de los cuales, 6.000 se destinan a gastos de mantenimiento de las Juntas Vecinales del municipio, 9.500 a la Junta Vecinal de Santo Tomas de las Ollas en virtud del Convenio de cesión de terrenos La Llanada (f. 98 del Anexo de Transferencias Corrientes) y 10 euros a Entidades Locales Menores (ff. 91 y 92 del Anexo de Transferencias de Capital). Por tanto, concurrían los requisitos legales para la aplicación del art. 62 Ley 1/1998, cuyas previsiones no se cumplieron. Se trata de un precepto sobre el que no existe jurisprudencia (al menos, no hemos sido capaces de encontrarla), pero que debe interpretarse partiendo de que las entidades locales menores tienen personalidad jurídica y competencias públicas, tanto propias como delegadas por el Ayuntamiento, y de que su órgano de gobierno es resultado de un sistema de elección democrática directa por los ciudadanos, de forma congruente con su naturaleza de forma de gestión por los vecinos de sus propios intereses, en especial, de los bienes comunes. Uno de los problemas históricamente presentes en el ámbito de las relaciones entre las Entidades locales menores y el Ayuntamiento es la "concurrencia de fines", puesto que sus competencias se proyectan, en parte, sobre un mismo territorio (la Ley Municipal de 1877 los denominaba "pueblos agregados a un término municipal"). Esta concurrencia ha de entenderse hoy en el marco de los principios comunes que rigen las relaciones interadministrativas, recogidas, genéricamente, en el art. 140 Ley 40/2015 (entre otros, los de lealtad institucional, colaboración, cooperación y coordinación) y, por otra parte, de las previsiones del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que, en su art. 43.2 proclama como principios por los que deben regirse las entidades locales, los de "autonomía, suficiencia

financiera, competencia, coordinación, cooperación, responsabilidad, subsidiariedad y lealtad institucional”, reconociendo expresamente en el art. 49 que la Comunidad Autónoma establecerá por ley la regulación del gobierno y la administración local de Castilla y León, y que “en dicha regulación se contemplarán las entidades locales menores”, disposición que ha de conectarse con la obligación, impuesta en el apartado 2 del precepto, de preservar y proteger “las formas tradicionales de organización local”, de las que las entidades locales menores constituyen el caso paradigmático. El reconocimiento estatutario de las Entidades locales menores comporta un deber de efectiva protección y promoción, en razón de su existencia histórica y actual como formas tradicionales de organización local e, incluso, del concepto de “ordenación territorial”, en el más amplio sentido. El reconocimiento estatutario y la naturaleza de las Juntas Vecinales como instituciones de democracia directa, permiten vincular el art. 62 Ley 1/1998 con el derecho a la participación política del art. 23 CE, del cual constituye una singular manifestación, de modo que el derecho fundamental citado ha de ser la referencia y el canon de interpretación del art. 62. Como es sabido, ese derecho constitucional garantiza no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos sino también mantenerse en ellos sin perturbaciones ilegítimas y que no se impida desempeñarlos de conformidad con lo que la Ley disponga, y la norma contenida en el art. 23.1 CE resulta inseparable de la del art. 23.2 CE, cuando concierne a parlamentarios o miembros electivos de Entidades Locales, en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que ello comporta también el derecho mismo de los ciudadanos a participar, a través de la institución de la representación, en los asuntos públicos. De manera instrumental para el ejercicio de este derecho, el art. 62 Ley 1/1998 exige la citación de la Junta Vecinal a las reuniones de la corporación, y ello “como un miembro más de la misma”, con “acceso a la documentación necesaria”. Ya que la Ley 1/1998 equipara, a efectos de la citación y acceso a la documentación, a los representantes de las Juntas Vecinales y a los integrantes de la Corporación (“como un miembro más de la misma”), ha de recordarse, con cita de la sentencia de este Juzgado, de 9 de diciembre de 2014, PO núm. 35/2013 (así como la STSJCYL 744/2015, de 4 de mayo, que la confirma en apelación), la doctrina constitucional, con arreglo a la cual la participación de los Concejales en las sesiones plenarias constituye una de las manifestaciones más importantes de la función representativa que tienen encomendada por la Ley, de ahí que las normas jurídicas reguladoras de la materia sean especialmente rigurosas en su ordenación, de modo que son igualmente aplicables las normas que regulan la garantía del derecho de información de los Concejales sobre los asuntos a

tratar a fin de asegurar la formación libre de la voluntad de un órgano colegiado, democrático y representativo, como dice la STS, de 5 de febrero de 1995. Tal como señala la STSJ de Andalucía (Málaga), de 30 de junio de 2010, el art. 46.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone que "la documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día, que deban servir de base al debate y, en su caso, votación, deberá figurar a disposición de los Concejales, desde el mismo día de la convocatoria, en la Secretaría de la Corporación, añadiendo el art. 15 del ROF que los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, entre otros supuestos, cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, en cuyo supuesto la consulta general del expediente puede realizarse mediante entrega de copia, por autorizarlo así el artículo 16.1 a) del citado Reglamento". En definitiva, para poder ejercitar el derecho que le reconoce el art. 62 de la legislación de régimen local de Castilla y León, el Alcalde de Columbianos debió haber sido convocado al Pleno del Ayuntamiento de Ponferrada y disponer, previamente, de la documentación necesaria para poder pronunciarse sobre las cuestiones relativas a las Juntas Vecinales. En consecuencia, se ha producido la vulneración del art. 62 de la ley autonómica, y ha de convenirse con la actora en que, si esa vulneración no tuviera consecuencias invalidantes sobre los acuerdos o disposiciones adoptadas con infracción de la ley, ello equivaldría a "privar de valor normativo a un artículo de la Ley de régimen local de Castilla y León" y convertirlo en una "declaración de principios". Por otra parte, ya que el art. 62 Ley 1/1998 es una manifestación del derecho fundamental a la participación política del art. 23 CE, su infracción determina por sí sola la nulidad de los acuerdos impugnados. Procede, en consecuencia, estimar el recurso.

5.- De acuerdo con lo dispuesto en el art. 139 LJCA, no procede la imposición de costas a ninguna de las partes.

Vistos los artículos citados y demás de pertinente y general aplicación,

FALLO

Estimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por JUNTA VECINAL DE COLUMBIANOS contra Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Ponferrada de fecha de 23 de marzo de 2015, en



el que se acordó aprobar provisionalmente el Presupuesto Municipal para el Ejercicio 2015, como a la sesión extraordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Ponferrada de fecha de 18 de mayo de 2015, en el que quedaron aprobados definitivamente los Presupuestos del Ayuntamiento de Ponferrada para el ejercicio 2015, disposiciones que anulo y dejo sin efecto, por no ser ajustadas al ordenamiento jurídico. Sin costas.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra ella cabe recurso de apelación, que deberá interponerse en el plazo de quince días a partir de su notificación y del cual conocerá la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid.

Para la admisión del recurso habrá de constituirse, acreditándolo ante este juzgado, el "depósito para recurrir", regulado en la DA 15ª de la LOPJ, introducida por LOO. 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial.

Así por esta mi sentencia, de la que se llevará testimonio literal a los autos, con inclusión del original en el libro de sentencias, juzgando definitivamente en primera instancia, lo pronuncio, mando y firmo.