

**REFORZAMIENTO DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN LA
ADMINISTRACIÓN LOCAL (SENTENCIA DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL 137/2018, DE 13 DE DICIEMBRE)**

JOSE MARIA BAÑO LEON ABOGADOS, S.L.P.

En su reciente Sentencia 137/2018, de 13 de diciembre, el Tribunal Constitucional ha declarado nulo el artículo 14.1 u) de la Ley de las Cortes de Aragón 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón, por infringir la legislación básica del Estado sobre régimen local en relación con las normas sobre formación de la voluntad de los órganos colegiados de sociedades mercantiles locales unipersonales.

El artículo anulado atribuía al Gobierno de Zaragoza la competencia sobre *“la formación de la voluntad del Ayuntamiento como socio único en las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente al municipio de Zaragoza, asumiendo las funciones de Junta General”*. El Gobierno de Zaragoza es, en el diseño de la ley aragonesa, un órgano ejecutivo municipal de dirección política y administrativa del Ayuntamiento, que está compuesto por un número de miembros que no puede exceder de un tercio del número de miembros del Pleno municipal, que el Alcalde nombra y separa libremente (artículo 13, apartados 1 y 2 de la Ley aragonesa 10/2017, de 30 de noviembre).

El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno sostenía que, dado el carácter representativo del Pleno de la Corporación, no podía sustraerse a ese órgano la potestad de determinar cuál es el órgano encargado de ejercer las competencias de la Junta General en aquellas sociedades mercantiles en las que la Corporación Local sea el socio único, pues de esta manera se privaba al Pleno de las tareas de actuación y formación de la voluntad de la Corporación en el seno de la Junta General de la sociedad

municipal de único socio, atribuyéndolas a la Junta de Gobierno, órgano ejecutivo de dirección política.

Por la defensa de las Cortes de Aragón y la Comunidad Autónoma se opuso la singularidad del municipio de Zaragoza y el régimen básico aplicable a los municipios de gran población desde la entrada en vigor de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, que solo atribuía al Pleno del Ayuntamiento, en relación con las sociedades mercantiles municipales, el acuerdo de creación y no se pronunciaba sobre el órgano municipal competente sobre la formación de la voluntad del Ayuntamiento como socio único en las sociedades mercantiles cuyo capital pertenece únicamente al municipio.

La sentencia que analizamos concluye, sin embargo, que el artículo controvertido de la Ley aragonesa vulnera lo establecido en los artículos 85 ter (sociedades mercantiles locales) y 123.1 de la LRBL (atribuciones del Pleno en los municipios de gran población). Primero constata que la regulación contenida en esos dos preceptos constituye formal y materialmente legislación básica estatal, en la medida en que la distribución de las atribuciones entre los órganos de gobierno municipal es un elemento esencial de la definición del funcionamiento democrático municipal y del modelo de autonomía municipal común por el que ha optado el legislador estatal. Y finalmente afirma, en términos indubitados, que el artículo 14.1 u) de la Ley aragonesa entra en contradicción “efectiva e insalvable” con la citada normativa básica, al reducir el acuerdo de creación de la sociedad mercantil a un acto vacío de una parte del contenido fundacional que le es propio, como es decidir cuál es la forma de designación y el funcionamiento de la Junta General y del Consejo de Administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas. El razonamiento decisivo del Tribunal aparece recogido en el fundamento jurídico tercero, apartado b) in fine y es que el legislador básico estatal ha reservado al pleno municipal la facultad de optar por una u otra fórmula organizativa en las sociedades mercantiles locales, dentro naturalmente del margen de configuración

dispuesto por el ordenamiento jurídico, de modo que la ley autonómica, al desapoderar al pleno de este ámbito de decisión, invade el espacio de autoorganización local garantizado por la normativa básica estatal, e incurre con ello en vulneración del artículo 149.1.18 CE.

Con este pronunciamiento el Tribunal Constitucional refuerza decididamente el carácter democrático de la Administración Local frente a los intentos por burocratizarla.

Esos esfuerzos por agilizar la eficacia del gobierno local se tradujeron en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, que reguló el régimen básico de organización aplicable a los municipios de gran población. La ley fue objeto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 de abril, que en términos generales confirmó la legitimidad del propósito de la ley de separar las funciones entre el órgano ejecutivo que aúna las competencias de dirección política y el Pleno, que se configura como órgano de debate de las políticas municipales. La razón es que la Constitución no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, lo que habilita al legislador para ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración dentro del respeto al marco general perfilado en los artículos 137, 140 y 141 CE.

La Sentencia que ahora comentamos desarrolla y matiza esa doctrina. La libertad de configuración del legislador no es ilimitada, el hecho de que la Sentencia 103/2013, de 25 de abril no se pronunciara sobre otros aspectos del régimen de los municipios, como aquí la creación de sociedades municipales unipersonales, no significa que el legislador tenga manos libres para incrementar las atribuciones de los gobiernos municipales y el límite infranqueable es que la idea de burocratización no justifica que se desapodere al Pleno de competencias que legítimamente le corresponden. Este criterio es de especial aplicación en el caso que nos ocupa, porque, al atribuirse al órgano ejecutivo la formación de la voluntad municipal en las sociedades municipales, podía llegar a vaciarse ab

inicio esa potestad del Pleno, que perdería definitivamente su capacidad de decisión sobre la configuración y funcionamiento de las sociedades municipales locales unipersonales. Así interpretada, hay que considerar la sentencia como una decidida y acertada opción para fortalecer el principio democrático de la Administración Local, que ya el Tribunal Constitucional en la Sentencia 132/2012, Consejos Insulares de Baleares, (FJ4) dijo que representaba un límite general a la competencia de las Comunidades Autónomas para desarrollar el régimen local: “El carácter Representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política constituye una exigencia inherente a este concepto de autonomía local”, exigencia que concreta la LRBRL al atribuir con carácter exclusivo al Pleno determinadas competencias.