

El éxito
de su procedimiento
en las mejores manos



FONTQUERNI
Procuradores

POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS

Por

Jordi Fontquerni i Bas
Procurador de los Tribunales
España

Recientemente se ha dictado una Sentencia del Tribunal Supremo,¹ en la que se pronuncia acerca de la potestad de autoorganización de los Entes locales, especialmente los Ayuntamientos. Ello tuvo lugar con ocasión de la interpretación de lo dispuesto en el apartado cuarto, del artículo 10 de la Ordenanza de Terrazas del Ayuntamiento de Barcelona.² Al mismo tiempo se consolidó la jurisprudencia acerca de la debida interpretación de las instrucciones y órdenes de servicio³ que, permiten dirigir las actividades administrativas de determinados órganos dependientes, dentro de la estructura orgánica y jerárquica administrativa, mediante esas instrucciones y órdenes de servicio.

El presupuesto fáctico de la acción ejercitada, tenía por objeto fijar la doctrina interpretativa de las instrucciones, circulares u órdenes de servicio, en función del debate jurídico, en el sentido de que, en la Administración Pública basada en el principio jerárquico, pueden y deben utilizarse dichas instrucciones y circulares, por órganos superiores para dirigirse a órganos inferiores en uso de su potestad de autoorganización.

La Ponencia Técnica de Terrazas es un órgano interno técnico colegiado, de naturaleza consultiva, que depende de la Gerencia de Ecología, Urbanismo y Movilidad (artículo 92). Sus funciones son *velar por el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad universal y seguridad en las terrazas previstas en*

¹ STS de 24 de abril de 2023, (rec.cas.7569/2021).

² Sobre este aspecto ya se había pronunciado el TS en su Sentencia de 15 de diciembre de 2022, rec. cas. 8701/2021 promovido también por el Ayuntamiento de Barcelona frente a otra Sentencia del TSJ de Cataluña, Sala de lo Contencioso-administrativo y que, en su momento, declaró la nulidad del apartado 4º del artículo 10 del mismo Acuerdo Municipal que aquí se debate.

³ Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

Despacho Fontquerni Procuradores

Procuradores de los Tribunales desde 1981

Servicio integral de gestión procesal en todos los Partidos Judiciales de España

Sede Central Barcelona

Gran Vía de Les Corts Catalanes 133 – 4º 3ª 08014 Barcelona, España
Tel: 93 300 1800 • procuradores@fontquerni.com • www.fontquerni.com

El éxito
de su procedimiento
en las mejores manos



FONTQUERNI
Procuradores

los artículo 10 y 11 de esta Ordenanza (artículo 93). Este órgano técnico municipal al que se atribuye dicha competencia, tiene un carácter estrictamente consultivo y su función consiste en la elaboración de unos criterios interpretativos o directrices de actuación, que incluye Circulares e Instrucciones. Su función debe entenderse ceñida al ámbito exclusivamente interno, al propio personal del Ayuntamiento, pero carente de eficacia *ad extra* y de cualquier vinculación a terceras personas.

El fundamento legal de esta específica muestra de la potestad de organización interna, se encuentra en el apartado cuarto del artículo 10 de la Ordenanza de Terrazas modificada. Dicho precepto legal se dictó al amparo de los dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y del artículo 4.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local,⁴ que reconoce la potestad de autoorganización administrativa, y atribuye a la Ponencia Técnica de Terrazas la elaboración de los criterios interpretativos, circulares e Instrucciones que resulten pertinentes, así como coordinar la actuación de los distritos, *con la finalidad de garantizar las condiciones de accesibilidad universal y de seguridad.*

Dicho artículo 6 de la Ley 40/2015 dispone lo siguiente:

1. Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio.

Cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el Boletín Oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

2. El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos

⁴ Además, en la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 15 de diciembre de 2022, rec.cas. 8701/2021, se añade el contenido del artículo 6 de la mencionada Ley 40/2015, elativo a las instrucciones y órdenes de servicio, que en su apartado 1, permite a los órganos de la Administrativos Pública dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicios.

El éxito
de su procedimiento
en las mejores manos



FONTQUERNI
Procuradores

administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir.

Por lo tanto, las instrucciones y circulares, no son instrumentos que contengan normas jurídicas. Se trata de directrices de los órganos superiores a los inferiores, expresivas de un poder de dirección organizativo y no de una potestad normativa. Por ello, el problema procesal discutido en el recurso de casación, consistió en resolver si, en virtud de la potestad de autoorganización de los Ayuntamientos, puede un órgano de gobierno local atribuir a un organismo técnico, determinadas facultades, para la aprobación de criterios o instrucciones interpretativas sobre la aplicación de una norma reglamentaria municipal.

De ahí que la aprobación de criterios interpretativos, circulares o instrucciones persigue, como objetivo indicado en el referido artículo 10.4 de la Ordenanza de Terrazas, fijar los criterios interpretativos de una norma municipal con determinaciones técnicas, y coordinar la actuación de los distritos de la ciudad, a fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad universal y seguridad. Se trata, por lo tanto, de directrices de coordinación en el ejercicio de las funciones a ejercer en materia de ocupación del dominio público, con la instalación de terrazas, aprobadas por un organismo técnico creado en el ámbito de la potestad autoorganizativa.

El Tribunal Supremo expresó que, sus destinatarios son los funcionarios o los órganos administrativos inferiores, sin que vinculen a terceros ajenos al ámbito administrativo y su finalidad no es otra, que la de dar pautas interpretativas para la aplicación de las normas a fin de garantizar una unidad de actuación, o aclarar algún concepto oscuro, sin que quepa rebasar el ámbito de la norma que interpreta. No tienen carácter normativo, ni son el resultado del ejercicio de la potestad reglamentaria.

La anterior consideración jurisprudencial, permite afirmar que se trata de una interpretación para exclusivo uso interno, sin que tenga incidencia ni vinculación alguna para los terceros administrados, que en absoluto están sometidos a esta interpretación efectuada, y que, *si la consideran desacertada, pueden expresar tal disconformidad al impugnar los actos de aplicación que la asuman.*

Por lo tanto, es admisible jurídicamente el ejercicio de potestades de autoorganización, con facultades interpretativas de una determinada norma jurídica, así como la posibilidad de dictar circulares o instrucciones a fin de lograr

Despacho Fontquerni Procuradores

Procuradores de los Tribunales desde 1981

Servicio integral de gestión procesal en todos los Partidos Judiciales de España

Sede Central Barcelona

Gran Vía de Les Corts Catalanes 133 – 4º 3ª 08014 Barcelona, España

Tel: 93 300 1800 • procuradores@fontquerni.com • www.fontquerni.com

El éxito
de su procedimiento
en las mejores manos



FONTQUERNI
Procuradores

una aplicación homogénea de la Ordenanza. Por ello, en virtud de la potestad de autoorganización de los Ayuntamientos, puede un órgano de gobierno local atribuir a un organismo técnico facultades para la aprobación de criterios o instrucciones interpretativas, sobre la aplicación de una norma reglamentaria municipal.

En consecuencia, el expresado apartado 4º del artículo 10, no llegó a innovar el ordenamiento, ni introdujo ni incorporó tampoco, ningún requisito o exigencia relativo a la ordenación de las terrazas, que no estuviese previsto en dicho texto legal. Antes bien, se limitó a remitir a un órgano técnico interno la definición de las pautas interpretativas uniformes de la normativa de terrazas, con la finalidad y el objetivo declarado de lograr la accesibilidad universal, la seguridad y la coordinación entre distritos, en definitiva, de obtener una aplicación unitaria u homogénea de la normativa municipal, en materia de terrazas con proyección y eficacia exclusiva en el ámbito interno o doméstico.

Ello supone que las eventuales circulares, instrucciones o pautas interpretativas emanadas de la Ponencia Técnica, no pueden considerarse como si fuesen interpretación única de la normativa de terrazas, pues se trata de meros criterios unificadores de interpretación de carácter interno o doméstico, cuya corrección jurídica puede ser examinada con ocasión de los actos aplicativos que de los mismos pudieran hacerse, susceptibles de la correspondiente impugnación y de control jurisdiccional.

De todos modos, la naturaleza de las instrucciones y circulares, ha motivado una amplia y extensa jurisprudencia, a efectos de poder determinar su verdadera naturaleza jurídica, la vinculación no sólo a la propia Administración Pública, así los como los efectos jurídicos que puede producir al órgano administrativo, jerárquicamente inferior, a quien se dirigen y de paso también la posible incidencia en intereses privados.

Despacho Fontquerni Procuradores

Procuradores de los Tribunales desde 1981

Servicio integral de gestión procesal en todos los Partidos Judiciales de España

Sede Central Barcelona

Gran Vía de Les Corts Catalanes 133 – 4º 3ª 08014 Barcelona, España

Tel: 93 300 1800 • procuradores@fontquerni.com • www.fontquerni.com