

Organización y régimen jurídico

Silvia Díez Sastre

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid*

Palabras clave: concejales; sistema electoral; participación; desarrollo de los Estatutos de Autonomía; crisis económica.

Keywords: councillors; electoral system; participation; development of the Autonomy Statutes; economic crisis.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL.—III. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO: 1. Órganos de gobierno: 1.1. *Alcalde*. 1.2. *Concejales*. 1.3. *Pleno Municipal*. 2. Administración municipal. 3. Sistema electoral local. 4. Participación ciudadana.—IV. ENTIDADES LOCALES SUPRAMUNICIPALES.—V. COMPETENCIAS MUNICIPALES.—VI. RELACIONES INTERTERRITORIALES.—VII. REGÍMENES ESPECIALES.

I. INTRODUCCIÓN

En el año 2011 se pueden identificar tres líneas fundamentales de análisis en torno a la organización y el régimen jurídico de los entes locales. En primer lugar, la *celebración de las elecciones municipales el pasado 22 de mayo de 2011*, que ha ido acompañada de reformas en la legislación electoral, de numerosas sentencias que tratan de resolver los problemas surgidos durante el proceso electoral, así como de trabajos doctrinales que se ocupan de analizar el régimen electoral a nivel local. En segundo lugar, el desarrollo del régimen local a partir de los nuevos Estatutos de Autonomía y de la *STC 31/2010* sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Aunque el interés por esta cuestión no es comparable al que suscitó en el año 2010, aún continúa de plena actualidad en 2011. Por último, hay que referirse a las propuestas de reforma de la planta y la organización locales derivadas de la *crisis económica*. Con ocasión de la celebración de las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011 se abrió un debate —aún inconcluso— en torno a las necesidades de reforma del mapa municipal y provincial y a la mejora en la eficiencia de la

gestión local. La discusión ha dado lugar a numerosos trabajos de interés, especialmente, en el ámbito académico.

El presente informe se dedica al análisis de estas cuestiones, fundamentalmente, aunque también da cuenta de las novedades que se han producido en el año 2011, en general, en relación con la organización y el régimen jurídico local, tanto desde el punto de vista normativo, jurisprudencial y doctrinal. Es el caso de la jurisprudencia relativa al funcionamiento de los órganos de gobierno municipales, que ha continuado consolidando los *estándares de protección del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos* recogido en el art. 23 de la Constitución.

II. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL

A diferencia del año 2010, 2011 no se ha caracterizado por la realización de importantes reformas legislativas en el régimen local. Sin embargo, hay que destacar diversos estudios doctrinales que se han ocupado del régimen local, desde un punto de vista general. En primer lugar, hay que referirse a la obra dirigida por el profesor S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Municipal* (Iustel, Madrid, 2011, 4.874 pp.). La tercera edición de este Tratado, compuesto por cuatro volúmenes, se ha publicado durante el año 2011, ofreciendo una revisión actualizada de los trabajos publicados en ediciones anteriores. En los cuatro volúmenes se abordan todas las cuestiones relativas al régimen municipal, la organización y el funcionamiento de los ayuntamientos, así como un análisis de sus formas de actuación y de sus sectores de actividad. Se trata, así, de una obra fundamental en el estudio del Derecho municipal español. El libro dirigido por S. BALLESTEROS ARRIBAS, *Administración local. Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros* (La Ley, El Consultor, Madrid, 2011, 1.434 pp.), también reúne estudios de interés en torno a la Administración local, que se han realizado por importantes expertos, tanto del ámbito académico como del ámbito local, con el fin de homenajear a Á. BALLESTEROS FERNÁNDEZ.

Las reformas acontecidas en el régimen local con ocasión de la STC 31/2010 han sido también objeto de estudio durante el año 2011. El *Anuario de Gobierno Local 2010* (Institut de Dret Públic, Barcelona, 2011), dirigido por los profesores T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, recoge importantes aportaciones sobre la incidencia de la STC 31/2010 en la regulación estatutaria de los Gobiernos locales, brindando especial atención a los Gobiernos locales catalanes. Es el caso del trabajo de L. POMED SÁNCHEZ sobre «El régimen local de Cataluña tras la STC 31/2010: interiorización en los términos de la Constitución», pp. 69-95. En este artículo, el autor se centra en tres problemas relacionados con el régimen local catalán tras la STC 31/2010: la relación del Estatuto de Autonomía con las bases estatales en materia de régimen local, concluyendo que el Estatuto no puede sustituir ni desplazar a las bases del Estado; el margen de regulación del Estatuto en materia de régimen local en Cataluña, determinando que el Estatuto sólo puede ordenar el gobierno local de Cataluña y no el Gobierno local del Estado en

Cataluña; y, por último, la potestad tributaria del Estado en el ámbito local que, a juicio del autor, impide la intervención de la Comunidad Autónoma en la creación y regulación de los tributos propios de los Entes locales. También el profesor A. GALÁN GALÁN realiza un trabajo relacionado con el régimen local tras la STC 31/2010: «El reparto de poder sobre los Gobiernos locales: Estatuto de Autonomía, Tribunal Constitucional e interiorización autonómica del régimen local», pp. 97-159. El artículo se centra en el análisis del concepto de interiorización del régimen local desde distintos puntos de vista: como materia estatutaria de los Gobiernos locales; como interiorización institucional de los Gobiernos locales; como interiorización territorial de los Gobiernos locales y como interiorización competencial de los Gobiernos locales.

Los desarrollos de los Estatutos de Autonomía en materia de régimen local también se han analizado por la doctrina en 2011. En relación con Cataluña, hay que resaltar los trabajos de F. J. RODRÍGUEZ PONTÓN sobre «La Ley catalana de régimen jurídico y de procedimiento y los Gobiernos locales: elementos de contexto y análisis», pp. 263-290; y de D. CANALS I AMETLLER sobre «La aplicación de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, a las Administraciones públicas de Cataluña en el marco de un sistema institucional autonómico», pp. 291-316 —ambos publicados en el *Anuario de Gobierno Local 2010*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2011—. Por otro lado, el régimen local valenciano se analiza en detalle en la obra coordinada por J. GIEURE LE CARESSANT, *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, 8/2010, de 23 de junio* (La Ley, El Consultor, Madrid, 2011, 746 pp.). Con la participación de distintos autores, se estudian las novedades introducidas en el régimen local valenciano en el año 2010.

Los problemas derivados de la crisis económica en el ámbito local, se analizan en el trabajo de M.^a de los LL. CASTELLANOS GARIJO, «Las entidades locales en momentos de crisis: ¿es éste el mejor momento para las reformas?» (*Anuario de Gobierno Local 2010*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2011, pp. 319-338). En este artículo, la entonces directora general de Cooperación Local aboga por la renovación del marco jurídico del gobierno local basándose en las siguientes líneas: más transparencia, nuevo marco competencial, mejor gobierno local y mayor capacidad de control de la oposición y mejores fórmulas de gestión local. También el libro coordinado por el profesor J. M.^a GIMENO FELIÚ, *La organización local. Nuevos modelos* (Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011, 273 pp.), aborda las nuevas tendencias y problemas que deben afrontar los gobiernos locales en tiempos de crisis. Esta obra reúne las contribuciones realizadas al Seminario celebrado en Zaragoza en abril de 2011 sobre «Organización local. Nuevas tendencias».

Por último, hay que referirse a las obras que se acercan al régimen local desde un punto de vista europeo y comparado. Es el caso de los trabajos de los profesores F. MERLONI, «La Carta Europa de la Autonomía Local y su recepción en Italia y España» (*Anuario de Gobierno Local 2010*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2011, pp. 489-519); M. BURGI y J. HENKEL, «Cuestiones actuales del Derecho local alemán» (*Anuario de Derecho Municipal 2010*, Marcial Pons, Madrid, 2011, pp. 219-237), y L. HUICI SANCHO, «Los gobiernos locales en la Unión Europea: del principio de autonomía institucional al

principio de autonomía local» (*Anuario de Gobierno Local 2010*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2011, pp. 521-547).

III. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

La organización del ayuntamiento ha sido objeto de un estudio general en el libro de R. SALANOVA ALCALDE, *Manual sobre organización y funcionamiento de los municipios*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011, 201 pp. De forma breve, en ocho capítulos, se condensa una explicación de la organización y funcionamiento municipales centrada en los siguientes puntos: los principios esenciales del sistema de gobierno y administración municipales; la constitución de los nuevos ayuntamientos; los cambios en la composición inicial del ayuntamiento, los concejales, los grupos políticos municipales, la organización de los municipios, la puesta en marcha de la corporación renovada y su funcionamiento.

A continuación se analizan las novedades acontecidas en 2011 en relación con los órganos de gobierno y la Administración municipal.

1. Órganos de gobierno

1.1. Alcalde

La figura del alcalde no ha suscitado el interés de la doctrina durante 2011. En la jurisprudencia únicamente hay que destacar la *STSJ del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo)*, de 4 de mayo de 2011 (núm. rec. apelación 1668/2009). La sentencia trae causa del recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Santurtzi contra la sentencia de instancia que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una empresa. Dicho recurso contencioso-administrativo se dirigía contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Santurtzi que estimó el recurso de reposición interpuesto contra un Acuerdo anterior del ayuntamiento que cambió de uso el AGR-222 «La Cantera». Entendió la Sala *a quo* que concurría la causa prevista en el art. 76 de la Ley 7/1985 en relación con el alcalde, el Sr. Maximiliano, cuyo voto era determinante en la resolución del recurso de reposición estimado. Hay que tener en cuenta que el recurso de reposición se interpuso por el Sr. Maximiliano cuando era concejal. Tras las elecciones fue nombrado alcalde y participó en la resolución del mismo recurso. Ante estas circunstancias, la sentencia entiende que el número de miembros de la Corporación era de 21; de ellos, sólo 11 votaron a favor de estimar el recurso y uno de ellos era el alcalde, que debió abstenerse. Por ello, el recurso no debió estimarse. En el recurso de apelación, la recurrente sostiene que el Sr. Maximiliano no tenía obligación de abstenerse porque actuaba en defensa de la legalidad urbanística. Además, añade que al haberse seguido el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución previsto en el Plan General de

Ordenación Urbana, no era exigible mayoría absoluta y era suficiente la mayoría simple. Al analizar el recurso de apelación, el Tribunal entiende que el Sr. Maximiliano pudo interponer el recurso de reposición cuando era concejal. A continuación afirma que no comparte el criterio del Juzgado con base en el cual era aplicable al Sr. Maximiliano la causa de abstención del art. 28.2.a) de la Ley 30/1992. De modo que declara nula la sentencia de instancia y afirma la validez del Acuerdo impugnado (FJ 3.º).

1.2. Concejales

A diferencia del alcalde, los concejales y su estatuto jurídico han centrado importantes pronunciamientos jurisprudenciales que se refieren a la posible vulneración de su derecho a la participación en los asuntos públicos —garantizado en el art. 23 de la Constitución—. A continuación se da cuenta de las sentencias más novedosas a este respecto:

a) La STSJ de La Rioja (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 8 de marzo de 2011 (núm. rec. apelación 10/2011), resuelve un supuesto relacionado con el derecho de los concejales a participar en los Plenos. El supuesto de hecho de la sentencia aconteció como sigue: en el Pleno del Ayuntamiento de Santo Domingo de la Calzada celebrado el día 27 de abril de 2010 la concejal doña Florencia intervino en el apartado de ruegos y preguntas con el fin de recordar los trágicos sucesos de Winnenden —ciudad hermanada con Santo Domingo de la Calzada— y criticó el hecho de que dichos sucesos se recordaran con fines políticos. El alcalde intervino con el fin de que la concejal se retractara y pidiera disculpas al alcalde y el equipo de gobierno. Es más, añadió que la concejal sólo podría disfrutar del uso de la palabra con esa finalidad y no otra. Días después, el 30 de abril de 2010, el alcalde de Santo Domingo de la Calzada dirigió un escrito a la concejal referida, con el fin de que pidiera disculpas por sus comentarios realizados en el precitado Pleno. La concejal no se avino a satisfacer las exigencias del alcalde. En consecuencia, en los Plenos celebrados los días 1 de junio de 2010 y 29 de junio del mismo mes de ese año, el alcalde reiteró su voluntad de no ceder el uso de la palabra a doña Florencia si no era para solicitar disculpas por sus comentarios. Frente a esta actuación, doña Florencia interpuso recurso contencioso-administrativo al entender que vulneraba su derecho a la participación en los asuntos públicos, consagrado en el art. 23 de la Constitución. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que entendió del recurso lo desestimó, al no encontrar en las actuaciones ninguna limitación a tal derecho constitucionalmente protegido. Contra la sentencia de instancia se dirige recurso de apelación que resuelve el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja. El Tribunal analiza, en primer lugar, el margen legal de que dispone el alcalde con el fin corregir la actuación de un miembro de la Corporación Local que ofendan al decoro de la Corporación o de sus miembros. Así, con base en el art. 95 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de los Entes Locales de 1986, se prevé que el alcalde, tras realizar tres llamadas al orden en la misma sesión, pueda ordenar que el concejal abandone la reunión y, si no lo hiciera, que fuera expulsado (FJ 2.º). Ahora bien, señala el Tribunal que la llamada a

la corrección no puede llevar a imponer el silencio de un concejal de forma permanente —como destaca el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones—; y de los hechos, se deriva una actitud clara del alcalde de impedir la intervención de la concejal, si no pedía previamente disculpas. Esa actitud —al parecer de la Sala— no puede ampararse en las facultades de dirección y orden que corresponden al alcalde durante la celebración de los Plenos y es inconstitutiva de una vulneración del derecho de participación política de la concejal afectada (FJ 3.º). Con base en esta argumentación se estima, por tanto, el recurso.

b) La *STSJ de Extremadura (Sala de lo Contencioso-Administrativo)*, de 27 de mayo de 2011 (núm. rec. apelación 239/2010), también se enfrenta a un supuesto de vulneración del derecho de participación de los concejales en su vertiente de acceso a la información municipal. El Ayuntamiento de Moraleja interpuso recurso de apelación contra la sentencia de instancia que desestimó su recurso en relación con las actuaciones de la Mancomunidad de Municipios de Sierra de Gata. El ayuntamiento aduce la vulneración del derecho de acceso a la información de sus representantes en la Mancomunidad. Así, se alega que no se contó con el informe de la Gerencia de la Mancomunidad antes de la celebración de la sesión en la que se determinó una deuda pendiente del Ayuntamiento de Moraleja por la prestación del servicio de recogida de residuos. Dicho informe fijaba la cuantía adeudada por el ayuntamiento, así como el importe indemnizatorio por los daños generados por el coste del servicio; sin embargo, no se puso a disposición de los miembros del Pleno antes de la celebración de la sesión extraordinaria convocada, puesto que se elaboró dos días después (FJ 6.º). A partir de estos hechos, entiende el Tribunal que la «inobservancia del plazo reglamentario de puesta a disposición de los interesados de la documentación exigida para la deliberación de los asuntos plenarios, como ocurre en el presente caso, donde el informe de la Gerencia no estaba a disposición de los miembros de la Mancomunidad desde la fecha de la convocatoria, vulnera el derecho de participación de la parte apelante pues le impide disponer del plazo que el ordenamiento jurídico ha estimado como mínimo para la adecuada formación de su voluntad» (FJ 7.º). Con base en esta argumentación el Tribunal declara la nulidad de los Acuerdos impugnados. A la misma conclusión llega al Tribunal al analizar la falta del informe preceptivo de la Comisión informativa correspondiente, que es obligatorio para las cuestiones que se incluyan en el orden del día (FJ 8.º).

c) La vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos de los concejales no adscritos ha sido objeto de diversas Sentencias del Tribunal Constitucional a lo largo de 2011 (*SSTC 20/2011, de 14 de marzo; 43/2011, de 11 de abril; 48/2011, de 13 de abril, y 49/2011, de 13 de abril*). Todas ellas se refieren a la privación a los concejales no adscritos del derecho al voto en las comisiones informativas del Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid). Puesto que las SSTC 43/2011, 48/2011 y 49/2011 se refieren a supuestos homólogos al resuelto en primer lugar, en la STC 20/2011, se expondrá el supuesto de hecho del que trae causa este pronunciamiento, así como los argumentos empleados por el Tribunal para resolver el recurso de amparo planteado. La sentencia resuelve el recurso de amparo promovido por un particular alegando la vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos, garantizado en el art. 23 de la Constitución.

Entiende el recurrente que en la vía judicial previa no se había protegido este derecho, ya que los pronunciamientos judiciales vertidos en el asunto entendían que la denegación del derecho al voto en las comisiones informativas a los concejales declarados miembros no adscritos a ningún grupo municipal no vulneraba su derecho a la participación política. El Tribunal Constitucional entra a analizar el caso evaluando la legislación aplicable a estos casos. Desde su punto de vista, la privación denunciada del derecho de voto no deriva necesariamente de la aplicación del art. 73.3 de la Ley 7/1985. Este precepto no permite a la Corporación privar a los concejales no adscritos de los derechos de ejercicio individual que les corresponden en su condición de representantes políticos, como son el derecho a votar en el Pleno y en las divisiones del Pleno que puedan constituirse (FJ 7.º). Ahora bien, a juicio del Tribunal, esta afirmación no se traduce en el derecho de los concejales no adscritos a que su voto tenga el mismo valor en las Comisiones informativas que el voto de los miembros adscritos a grupo. De modo que las normas organizativas de la Corporación deben realizar el derecho de los concejales no adscritos a participar en las deliberaciones y en las votaciones en las comisiones informativas garantizando la proporcionalidad en la representación de los grupos municipales. Con base en esta argumentación, el Tribunal entiende que la prohibición absoluta de votar en las comisiones informativas impuesta a los concejales no adscritos vulnera el derecho a participar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad y concede el amparo solicitado.

La doctrina también se ha dedicado al estudio del estatuto jurídico de los concejales. Así, hay que mencionar el artículo de J. E. CANDELA TALAVERO, «La representación política en la administración local: la participación de los concejales», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 143, 2011, pp. 16-41. Otros trabajos doctrinales también se refieren a la figura del concejal, pero como destinatario y no como objeto de estudio. Es el caso del trabajo de J. B. LLORCA RAMIS, *Guía práctica del concejal*, vol. III: *La ordenación del territorio, el urbanismo y las entidades locales*, 1.ª ed., 2011, 506 pp., y del libro coordinado por F. CASTRO ABELLA y E. CORRAL GARCÍA, *Manual del concejal*, 7.ª ed., La Ley, El Consultor, Madrid, 2011, 1.392 pp. Ambos tienen como objetivo acercar el régimen jurídico municipal a los concejales, con el fin de mejorar y facilitar el ejercicio de sus funciones.

1.3. Pleno municipal

Durante 2011 se ha producido una importante reforma en el funcionamiento de los municipios de concejo abierto. La *Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, de reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General*, introdujo una modificación de la Ley 7/1985, en relación con los denominados «municipios pequeños». En concreto, se modificaron los arts. 29 y 46 de dicha Ley. En el primero de estos preceptos se introdujo un nuevo apartado cuarto que reza como sigue: «No obstante lo anterior, los alcaldes de las corporaciones de municipios de menos de cien residentes podrán convocar a sus vecinos a Concejo Abierto para decisiones de especial trascendencia para el municipio. Si así lo hicieren deberán someterse obligatoriamente al criterio de la Asamblea vecinal

constituida al efecto. Los municipios que con anterioridad venían obligados por Ley en función del número de residentes a funcionar en Concejo Abierto, podrán continuar con ese régimen especial de gobierno y administración si tras la sesión constitutiva de la Corporación, convocada la Asamblea Vecinal, así lo acordaran por unanimidad los tres miembros electos y la mayoría de los vecinos». En el art. 46.2 —referido al funcionamiento del Pleno Municipal— se introdujo una nueva letra c) que señala lo siguiente: «El Pleno se constituye válidamente con la asistencia de un tercio del mínimo legal de miembros del mismo, que nunca podrá ser inferior a tres. En los municipios de hasta cien residentes, que no funcionen en régimen de Concejo Abierto, el Pleno se constituirá válidamente con la asistencia del número legal de miembros del mismo, que nunca deberá ser inferior a dos. Estos quórum deberán mantenerse durante toda la sesión. En todo caso, se requiere la asistencia del presidente y del secretario de la Corporación o de quienes legalmente les sustituyan». Con estas reformas se perfila mejor el funcionamiento de los municipios de concejo abierto, incluyendo especialidades procedimentales para los municipios que funcionan en este régimen y tienen menos de cien residentes.

Como es habitual, al igual que el estatuto jurídico de los concejales, el funcionamiento de los Plenos Municipales ha dado lugar a distintos pronunciamientos judiciales a lo largo de 2011. Entre ellos, hay que destacar la *Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) de 16 de junio de 2011 (núm. rec. 663/2010)*. Esta sentencia resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un particular contra la Resolución del director de la Agencia Nacional de Protección de Datos de 7 de julio de 2010. Dicha resolución inadmitía la reclamación presentada por tal particular contra el Ayuntamiento de Ocentejo. Aparte de las alegaciones formales realizadas por el particular —que se desestiman por la Audiencia—, se trata de hacer valer el derecho de oposición del interesado en relación con el contenido de las actas de las sesiones del Pleno. En relación con esta cuestión señala la Audiencia que el art. 69 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que las Corporaciones Locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local; y que, en concreto, el art. 70 de la misma Ley establece que las sesiones del Pleno de las Corporaciones Locales serán públicas y que de tales sesiones —como en todos los órganos colegiados— se levantarán las actas correspondientes para reflejar lo actuado en la sesión, las deliberaciones, los acuerdos adoptados y los participantes. Asimismo, añade la Sala que el art. 229 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (Real Decreto 2586/1986) establece que las Corporaciones Locales darán publicidad resumida del contenido de las sesiones plenarias y de todos los acuerdos del Pleno y de las Comisiones de Gobierno, así como de las resoluciones del alcalde, tanto mediante su exposición en el tablón de anuncios y en el boletín informativo de la entidad como en los medios de comunicación social del ámbito de la entidad. Con base en el contenido establecido por el ordenamiento jurídico para las actas de las sesiones del Pleno, entiende la Audiencia que no cabe ejercer frente a ellas el derecho de oposición que el recurrente pretendía, por lo que se desestima el recurso; todo ello, sin perjuicio de la realización de

las posibles modificaciones o rectificaciones que puedan llevarse a cabo en relación con el contenido de las actas.

También en la jurisprudencia hay que destacar algún pronunciamiento referido a la aprobación de los reglamentos orgánicos municipales. En concreto, la *STSJ de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo)*, de 3 de junio de 2011 (núm. rec. 229/2009), alude a la aprobación del Reglamento Orgánico por el Ayuntamiento de Coca —ubicado en la provincia de Segovia—. Un grupo de particulares recurrieron el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Coca por el que se aprobaba definitivamente el Reglamento Orgánico de 25 de septiembre de 2009. Su impugnación se apoyaba en la vulneración de determinados preceptos de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como del art. 23 de la Constitución. Brevemente, las alegaciones de los recurrentes pueden resumirse como siguen: *a)* la Comisión Especial de Cuentas se configura como órgano complementario cuando debería ser un órgano básico, pues su existencia es obligatoria para todos los municipios; *b)* el régimen de sustitución del alcalde es contrario a las previsiones de la legislación de régimen local; *c)* se establecen como causas de suspensión de la condición de concejal circunstancias que en realidad conducen a la pérdida de tal condición; *d)* se limita inadecuadamente el derecho de los concejales a obtener documentación municipal; *e)* se restringe el derecho de los concejales a la información municipal de forma más intensa que el de los propios ciudadanos; *f)* se cercena el derecho de los concejales a obtener fotocopias y copias de las resoluciones municipales; *g)* no se contempla como voto válido el hecho de que haya más de una papeleta de la misma candidatura en un sobre; *h)* el Reglamento fija la posibilidad de que el Pleno establezca la fecha y horario de celebración de las sesiones ordinarias y, en su defecto, faculta al alcalde para que realice esta tarea; *i)* los mecanismos de notificaciones —como el *sms* y el depósito de la notificación en el buzón del Grupo Municipal— no cumplen con las garantías legalmente establecidas; *j)* se prohíbe entregar copia de todos los Decretos; *k)* se limitan a tres el número de mociones y se impone una extensión máxima en las mismas; *l)* se prevé que los ruegos y preguntas se dirijan al alcalde y concejales y no se permite que se realicen preguntas y ruegos orales directamente en el Pleno; *m)* se limitan las intervenciones a cinco minutos y se prevé que su duración se module por un criterio de proporcionalidad, no de igualdad; *n)* no se incluye como consignación obligatoria en el acta la de los nombres de los asistentes a la sesión; *ñ)* y se atribuyen al alcalde la resolución de las dudas en la interpretación del Reglamento Orgánico, cuando es una tarea reservada al Pleno. Ante estas alegaciones, el ayuntamiento se allana frente a las establecidas en las letras *f)*, *i)* y *j)*, de modo que el recurso se estima de entrada en relación con estas cuestiones y se declara la nulidad de los preceptos correspondientes del Reglamento Orgánico.

A continuación la Sala realiza un examen pormenorizado de las alegaciones formuladas por los recurrentes. El resultado de este examen es la estimación parcial del recurso. En concreto se acogen por el Tribunal las siguientes alegaciones: *a)* se entiende, efectivamente, que el régimen de sustitución del alcalde en casos de abstención de éste es contrario a Derecho, pues el Reglamento Orgánico prevé una delegación que no cabe

en estos supuestos (FJ 5.º); *b*) se declara la nulidad de las causas de suspensión de la condición de concejal que, en realidad, son causas legales de la pérdida de la condición de concejal (FJ 6.º); *c*) también se entiende nula la previsión de un plazo distinto al fijado legalmente para entender que se produce silencio en las solicitudes de información por parte de los concejales (FJ 7.º); *d*) asimismo se acoge el motivo de impugnación basado en la restricción del derecho a la información de los concejales, pues entiende la Sala que debe reconocerse este derecho cuando «resulte preciso para el desarrollo de su función» a diferencia de lo establecido en el Reglamento (FJ 8.º); *e*) a continuación, el Tribunal declara la nulidad del precepto del Reglamento Orgánico que omite la previsión del art. 96 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que entiende que es un voto válido aquel que contiene más de una papeleta de la misma candidatura en el mismo sobre (FJ 10); *f*) también declara la nulidad del precepto del Reglamento que establece el diferimiento de la competencia para fijar las sesiones ordinarias al alcalde (FJ 11); *g*) el Tribunal afirma también que la limitación de las mociones a tres de forma taxativa es contraria al art. 23 de la Constitución y declara su nulidad (FJ 12); *h*) seguidamente la Sala anula la prohibición del Reglamento Orgánico de que se formulen ruegos y preguntas oralmente (FJ 13); *i*) también se anula la previsión de que la duración de las intervenciones se rija por un criterio de proporcionalidad y no de igualdad (FJ 14); *j*) se anula también la omisión de la consignación de los nombres de los participantes en la sesión del Pleno en el acta correspondiente (FJ 15), y *k*) finalmente, se anula también la atribución de la competencia de resolver las dudas de interpretación del Reglamento Orgánico al alcalde o a la Junta de Gobierno Local (FJ 16). De este modo, se estima parcialmente el recurso interpuesto por los particulares y se determinan los límites impuestos por el ordenamiento jurídico al contenido de los Reglamentos Orgánicos municipales.

En la doctrina, el funcionamiento del Pleno ha sido objeto de la monografía de F. J. GARCÍA GIL, *El pleno municipal* (3.ª ed., DAPP publicaciones jurídicas, Pamplona, 2011, 587 pp.). El libro se estructura en dos partes: la primera dedicada al análisis de las atribuciones del Pleno y la segunda dedicada a la sesión del Pleno. Se ofrece, así, una visión completa y fundamentalmente práctica del funcionamiento del Pleno Municipal.

2. Administración municipal

El funcionamiento de la Administración municipal no es objeto habitual de los pronunciamientos jurisprudenciales. Sin embargo, hay que mencionar la *STSJ de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo)*, de 6 de mayo de 2011 (núm. rec. apelación 182/2010), referida al ejercicio de las tareas de secretaría en una entidad local menor. La sentencia trae causa del recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Villalbilla de Burgos y el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local contra la sentencia de instancia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Burgos. El Juzgado de instancia estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla y León contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villalbilla de Burgos. Este

Acuerdo rechazaba el requerimiento del Consejero de Interior y Justicia de la Junta de Castilla y León de anular el acuerdo del Pleno del citado ayuntamiento que desestimaba la petición de que la secretaría de la Junta Vecinal de Villacienzo se atendiera por el secretario del Ayuntamiento de Villalbilla; y fue anulado por la sentencia de instancia. El Ayuntamiento de Villalbilla, recurrente en apelación, solicita la revocación de dicha sentencia. Sostiene que la Secretaría de la Junta Vecinal no tiene que ser atendida por su secretario, ya que la Junta puede acudir a los servicios de asistencia de la Diputación o al desempeño por persona idónea del cargo. El Tribunal desestima, sin embargo, el recurso interpuesto. Hace suyos los argumentos del Juzgado de instancia y entiende que, conforme a la normativa vigente, las tareas de secretaría de las Entidades locales menores deben asumirse por el secretario del ayuntamiento al que se adscriban.

En la doctrina se han realizado algunas contribuciones relacionadas con el funcionamiento de la Administración municipal. Especialmente, hay que destacar el artículo del profesor R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Las instituciones locales en tiempos de crisis: reforma institucional y gestión de recursos humanos en los Gobiernos locales», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 25, 2011, pp. 57-80. El autor realiza un análisis detallado de los efectos de la crisis económica sobre los gobiernos locales. A continuación elabora un catálogo de posibles reformas que ayudarían a superar la crisis: reforzamiento institucional del sistema de gobierno local y de su financiación; reforma estructural y organizativa dirigida a fomentar la dirección pública profesional y medidas de reforma del empleo público. En relación con esta última cuestión, la implantación de la dirección pública profesional en el ámbito local, hay que destacar el trabajo del mismo autor «Sobre las dificultades (fáctico-normativas) de implantación de la dirección pública profesional en los gobiernos locales» (*Anuario de Derecho Municipal 2010*, Marcial Pons, Madrid, 2011, pp. 168-194). Por último, hay que referirse a la monografía de F. J. GARCÍA GIL, *La función de secretaría en los ayuntamientos*, La Ley, El Consultor, Madrid, 2011, 556 pp. Esta obra pretende ofrecer una exposición completa del régimen jurídico de las funciones de los secretarios de Administración local. Con esa finalidad se estructura en dos partes, la primera referida a la función de fe pública y la segunda a la función de asesoramiento legal preceptivo.

3. Sistema electoral local

La celebración de las elecciones municipales el 22 de mayo de 2011 ha situado al régimen electoral local en el centro de la actividad legislativa, jurisprudencial y doctrinal. Así, a principios de año se ejecutó una importante reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General que afectó claramente a las elecciones locales. En primer lugar, la *Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero*, introdujo reformas en relación con el régimen electoral local en los arts. 2.3 —referido a la obligación de estar inscrito en el Censo de Españoles Residentes en España—, 179.1 —que establece el número de concejales que deben elegirse en cada circunscripción electoral municipal—, 184 —que regula los concejales de municipios con población inferior a 250 habitantes y no sometidos al régimen

de concejo abierto—, 193 —que regula las subvenciones de los gastos de las elecciones municipales—, 197 —que regula la moción de censura del alcalde en el ámbito local— y 205.1 y 2 —referidos al procedimiento de constitución de las diputaciones provinciales—. En segundo lugar, la *Ley orgánica 3/2011, de 28 de enero* —que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el *BOE*, el sábado 29 de enero de 2011—, también reformó la Ley Orgánica de Régimen Electoral General con un fin distinto. Aunque esta reforma ya se reseñó en este mismo informe el pasado año, no está de más recordar brevemente su contenido. Tal como señala su Exposición de Motivos, la Ley tiene como objetivo fundamental evitar que formaciones políticas ilegales o quienes justifican o apoyan la violencia terrorista puedan utilizar nuevas vías para, fraudulentamente, concurrir a futuros procesos electorales y obtener representación institucional. Las medidas adoptadas con esta finalidad son las siguientes: *a)* ampliar a partidos, federaciones y coaliciones la prohibición de presentar candidaturas que de hecho sean sucesoras o continuadoras de la actividad de un partido ilegalizado y ampliar la legitimación del Gobierno y el Ministerio Fiscal en el recurso contencioso-electoral para impugnar candidaturas presentadas por partidos, federaciones o coaliciones, además de las presentadas por agrupaciones de electores, ya previstas en la Ley (art. 44.4); *b)* prever la impugnación de candidaturas durante la campaña electoral, ampliando el plazo de presentación del recurso y el plazo de resolución por el Tribunal Constitucional; *c)* permitir que desde la votación hasta la proclamación de electos, el Gobierno a través de la Abogacía del Estado y del Ministerio Fiscal pueda solicitar a la Sala Especial del Tribunal Supremo del art. 61 LOPJ la suspensión cautelar de la proclamación de electos pertenecientes a candidaturas presentadas por partidos, federaciones o coaliciones integradas por partidos contra los que se vaya a iniciar un procedimiento de ilegalización o un incidente de ejecución de sentencia de ilegalización en los quince días siguientes (art. 108.4 bis); *d)* además, se introduce una nueva causa de incompatibilidad sobrevenida (art. 6.4), que concurrirá en los representantes electos de candidaturas de partidos, federaciones o coaliciones de partidos que se declaren ilegales por sentencia judicial firme, salvo que voluntaria, expresa e indubitadamente rechacen las causas que motivaron la ilegalización de la formación con la que concurrieron a las elecciones. Finalmente en el ámbito local, se prevé que cuando no sea posible cubrir las vacantes de acuerdo con el sistema previsto, se encomendará la gestión ordinaria de los municipios a los órganos que sean competentes sobre régimen local según los Estatutos de Autonomía y las leyes básicas del Estado.

Junto a las importantes reformas legislativas mencionadas, hay que referirse a la jurisprudencia constitucional que se ha vinculado a la celebración de las elecciones municipales.

a) En primer lugar, la *STC 62/2011, de 5 de mayo de 2011*, se refiere al recurso de amparo presentado por la coalición electoral Bildu-Eusko Alkartasuna (EA)/Alternatiba Arikitzen frente a la sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo del art. 61 de la LOPJ, que había anulado las candidaturas de dicha coalición para las elecciones locales y forales de 2011. El Tribunal Supremo había fundado su decisión en la interpretación que había realizado del material probatorio presentado. A su parecer, podía deducirse una

voluntad defraudadora de la sentencia que había ilegalizado a Batasuna, por su relación con ETA. Asimismo, entendía que esa voluntad se materializaba en las candidaturas presentadas por la coalición recurrente. Y añadía que las manifestaciones de rechazo a la violencia terrorista de la coalición carecían de virtualidad. El Tribunal Constitucional, tras analizar esta argumentación, considera que los indicios probatorios no son suficientes para limitar el derecho de participación política de la coalición recurrente. A juicio del Tribunal, los elementos objetivos utilizados por la Sala, considerados en su conjunto, no acreditan una estrategia defraudatoria. Entiende que en el caso concreto no se ha probado la existencia de elementos que acrediten la existencia de vínculos personales, de orden financiero o de apoyo material entre ETA y el partido ilegalizado Batasuna y la coalición de Bildu (FJ 9.º). Además, para el Tribunal, la negativa a condenar expresamente el terrorismo no es indicio suficiente para acreditar una voluntad defraudatoria como la contemplada en el art. 44.4 LOREG (FJ 11). Con base en estos argumentos, fundamentalmente, el Tribunal estima el recurso de amparo —con cinco votos particulares en contra— y confirma la vulneración del derecho de la coalición recurrente a acceder a los cargos representativos en condiciones de igualdad. En sentido similar se pronuncia el Tribunal en la *STC 61/2011, de 5 de mayo de 2011*.

b) La *STC 125/2011, de 14 de julio*, resuelve el recurso de amparo promovido por el Partido Socialista Obrero Español por la posible vulneración del art. 23 de la Constitución en la celebración de las elecciones municipales al Ayuntamiento de Lújar (Granada). La alegación fundamental se centra en la forma de elección de los concejales en caso de empate, pues entiende el recurrente que el sorteo vulnera su derecho constitucional de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad. Al respecto, señala el Tribunal que la celebración del sorteo para resolver el empate entre candidaturas no es contrario al principio de proporcionalidad en la adjudicación de concejales. Entiende que es un criterio tradicional en el Derecho español y que no vulnera el derecho fundamental de ninguna formación política al evitar discriminaciones. Por esa razón, se desestima el recurso de amparo presentado.

c) La *STC 124/2011, de 14 de julio*, se refiere también a la interposición de un recurso de amparo, en este caso por el Partido Popular, en relación con las elecciones municipales en el Ayuntamiento de Bierge (Huesca). Entiende el recurrente que se vulneró su derecho de acceso a los cargos públicos al considerar nulo un voto que tiene una señal en la papeleta electoral. El Tribunal realiza un análisis de las causas de nulidad del voto que se especifican en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Al respecto señala que junto al principio de inalterabilidad de la papeleta, hay que aplicar otros principios, como el de interpretación más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales, el de conocimiento de la verdad material manifestada en las urnas por los electores y el de conservación de los actos (FJ 5.º). A partir de esas consideraciones, entiende el Tribunal que la irregularidad denunciada, consistente en colocar una cruz junto al nombre del primer candidato, constituye una irregularidad no invalidante del voto, porque el tipo de señal no conduce a dudar de la voluntad del elector de dar su voto a la candidatura a la que se refiere la papeleta (FJ 6.º). Por esa razón concede el amparo solicitado.

La intensa actividad legislativa y jurisprudencial en materia electoral ha ido acompañada de importantes trabajos doctrinales. En primer lugar, hay que destacar el informe del *Observatorio de Elecciones Municipales 2011* del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, elaborado por los profesores M. DOMÍNGUEZ, I. MOLINA, C. NAVARRO y M. SALVADOR (Instituto de Derecho Local, Madrid, 2011, 138 pp.). En este informe se analizan los programas marco de Izquierda Unida, Partido Popular y Partido Socialista Obrero Español para las elecciones municipales de 2011.

A continuación hay que referirse a una serie de trabajos dedicados a analizar las medidas introducidas por las Leyes Orgánicas de reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Así, el trabajo de J. M. BURGAR ARQUIMBAU y V. GONZÁLEZ VIDAL sobre «Las reformas introducidas por la Ley Orgánica 2/2011 en relación con los municipios pequeños» (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 9, 2011, pp. 1099-1108) analiza las reformas introducidas en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General en torno al sistema y procedimiento electoral y la organización y funcionamiento de los denominados por la Ley «municipios pequeños». El artículo se estructura en tres puntos fundamentales que analizan respectivamente las reformas para los municipios de concejo abierto, los municipios de hasta cien residentes que no funcionan en concejo abierto y los municipios de 101 a 250 residentes que no funcionan en régimen de concejo abierto. También M. DELGADO-IRIBAREN GARCÍA-CAMPERO se refiere a las reformas del régimen electoral en su artículo sobre «Las reformas de la legislación electoral realizadas por las Leyes Orgánicas 2/2011 y 3/2011 de especial incidencia en las elecciones locales y autonómicas de 22 de mayo de 2011», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 7, 2011, pp. 842-856. El trabajo, realizado por el director de la Secretaría Técnica de la Junta Electoral Central, analiza minuciosamente las distintas reformas realizadas en torno a los siguientes puntos: derecho de sufragio, Juntas electorales, Mesas electorales, censo electoral, campaña electoral, procedimiento electoral, medidas contra formaciones políticas declaradas ilegales y reformas del régimen local conexas. Asimismo, hay que destacar el trabajo de J. I. SOTO VALLE sobre «La moción de censura y la cuestión de confianza a la luz de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 139, 2011, pp. 16-37. Por último, en este punto hay que aludir al artículo de E. ARNALDO ALCUBILLA en torno a «Los más relevantes pronunciamientos de la Junta Electoral Central en relación con las elecciones locales», *Anuario de Gobierno Local 2010*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2011, pp. 629-653.

Más allá del estudio de las reformas de la legislación electoral, se sitúa el trabajo de M.^a J. GARCÍA sobre «La elección directa del alcalde en el régimen local: justificación, alcance y repercusiones», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 91, 2011, pp. 205-258. En un extenso trabajo, la autora analiza los modelos de elección directa y las posibles disfunciones que un modelo electoral de estas características puede producir en las dinámicas de funcionamiento del gobierno local.

4. Participación ciudadana

Aunque el estudio de la participación ciudadana ha decaído sensiblemente en este último año, hay trabajos reseñables en la doctrina sobre esta materia. Entre las obras generales en esta materia, hay que destacar la monografía de L. SÁNCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS, *Ciudadanía participativa y Administración municipal* (Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011, 508 pp.). En este trabajo el autor elabora un catálogo de las técnicas de participación ciudadana en el ámbito local. Las diversas técnicas se clasifican en función del momento en que se desarrollan: durante la conformación de la voluntad administrativa o en un momento posterior a la toma de decisiones, como mecanismos reaccionales de los ciudadanos. Asimismo, se diferencia entre los distintos mecanismos de participación en función de las áreas de actividad municipal: ordenanzas municipales, derecho de petición, gestión económico-presupuestaria y gestión urbanística, entre otras. La finalidad de la obra es fundamentalmente práctica y pretende acercar a los ciudadanos los mecanismos de participación en la vida local, lo que se trata de facilitar con una serie de formularios insertos en la obra.

Desde el punto de vista de la participación ciudadana local en Cataluña, hay que mencionar también los trabajos de M. RIUS PINIÉS, «La política de participación ciudadana en Cataluña y su relación con el nivel local», pp. 425-446, y J. L. MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, «Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum», pp. 447-486, ambos publicados en el *Anuario de Gobierno Local 2010*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2011.

IV. ENTIDADES LOCALES SUPRAMUNICIPALES

Durante el año 2011 el estudio de las entidades locales supramunicipales ha ocupado un papel fundamental en el debate abierto en torno al mapa local y a la necesaria reducción del gasto público. En especial, la existencia de la provincia y sus funciones, han sido puestos en cuestión en el marco de la campaña electoral a nivel nacional, al igual que el elevado número de municipios existentes en España. Este debate no ha cristalizado durante 2011 en la adopción de medidas jurídicas concretas; sin embargo, ha generado una intensa discusión en torno a la configuración del mapa local español. En ese contexto, la experiencia de Italia, donde la reforma de la provincia se ha convertido en uno de los puntos clave en la agenda política del Gobierno italiano desde finales de 2011, ha constituido una importante influencia en la doctrina española. A continuación se reseñan brevemente los trabajos más destacados que se han publicado sobre estas cuestiones en 2011.

En torno al debate de la planta local, hay que citar en primer lugar el trabajo del profesor F. VELASCO CABALLERO «La planta local de España: criterios para la toma de decisiones» (*Anuario de Derecho Municipal 2010*, Marcial Pons, 2011, pp. 25-56). El

autor toma partido en el debate sobre la reforma de planta local, tanto a nivel municipal como supramunicipal, con el fin de ofrecer una metodología para la toma de decisiones en esta materia. Tras la realización de una ordenación del debate sobre esta cuestión, establece una serie de parámetros que ayudan a medir la legitimidad constitucional de los distintos entes locales, en concreto, el principio democrático, la eficacia y eficiencia en el servicio al interés general, así como la centralidad del municipio a nivel constitucional. De ese modo, realiza una propuesta para medir el grado de legitimidad media de cada tipo de Administración local. En el mismo escenario de reforma de la planta local se sitúa el trabajo de I. LLUCIÀ I SABARICH, «¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal? La solución: áreas básicas administrativas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 26, 2011, pp. 102-119. En este artículo, el autor analiza la realidad local catalana a partir de las experiencias comparadas de Grecia, Francia, Portugal y Finlandia. Con base en los datos comparados aboga por la creación de áreas básicas administrativas, que permitan la mancomunidad de municipios para la mejor prestación de los servicios y que evite la supresión de municipios. Por último, en este punto hay que referirse al *Libro Verde sobre los gobiernos locales intermedios en España*, editado por la Fundación Democracia Gobierno Local en 2011. El libro tiene como finalidad realizar un diagnóstico sobre el papel de las diputaciones provinciales y los demás gobiernos locales intermedios en España y formular propuestas para reforzar su valor institucional. Se estructura en cinco capítulos, dedicados respectivamente a analizar: la formación del sistema actual desde un punto de vista comparado, la autonomía provincial en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, la provincia como poder público territorial, las competencias y financiación de las competencias de régimen común, así como los gobiernos locales intermedios diferentes de las diputaciones de régimen común. El libro termina con unas conclusiones y un decálogo de recomendaciones dirigidas a mejorar la posición y funcionalidad de los entes locales intermedios en el Estado autonómico.

El cuestionado papel de la provincia en Italia ha sido objeto de estudio en el trabajo del profesor S. C. MATTEUCI, «La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione», *Istituzioni del Federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, núm. 3, 2011, pp. 467-500. En este artículo el autor desarrolla el papel constitucional de la Provincia en Italia, su evolución histórica y las funciones que desarrolla. A partir de esa exposición se muestra en contra de la abolición de las provincias —plantada por el Gobierno italiano— como medida de ahorro del gasto público, puesto que entiende que las funciones desarrolladas por las provincias deben asumirse en todo caso por un ente de tipo intermedio capaz de garantizar la eficacia en la prestación de los servicios a nivel local. Sobre esta cuestión, también hay que mencionar el editorial de la profesora D. BORGONOVO RE, «El destino incierto de las provincias italianas», en el *Boletín del Instituto de Derecho Local*, núm. 40, disponible en la página oficial del Instituto (www.idluam.org). En España, la provincia y su autonomía constitucional han sido objeto de estudio por el profesor M. MEDINA GUERRERO, «La autonomía provincial», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 25, 2011, pp. 98-111. En este trabajo analiza la autonomía provincial a partir de la jurisprudencia constitucional y de los nuevos desarrollos

estatutarios, con el fin de establecer las diferencias con la autonomía municipal. Desde un punto de vista metajurídico, hay que referirse, además, al libro del geógrafo J. BURGUEÑO, *La invención de las provincias* (Los libros de la Catarata, Madrid, 2011, 220 pp.). La monografía aborda, desde un punto de vista histórico, la formación de las provincias en España con el fin de determinar su utilidad en la actualidad. Esta obra parece contribuir, así, al debate de la configuración del nivel intermedio de gobierno local en España y, especialmente, en Cataluña.

De hecho, las especialidades del desarrollo de la planta local en Cataluña merecen una mención separada. El desarrollo estatutario de las veguerías en Cataluña se ha visto afectado por la aprobación de la *Ley catalana 4/2011, de 8 de junio, que modifica la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías (DOGC de 15 de junio de 2011)*. Conforme a esta modificación, la constitución de los consejos de veguerías no podrá realizarse hasta que se apruebe la normativa estatal necesaria, incluida la relativa al régimen electoral de las veguerías. En relación con el desarrollo de las veguerías hay que destacar distintas contribuciones doctrinales. Así, el profesor S. A. BELLO PAREDES se ocupa de «Las veguerías y las provincias en Cataluña», *Revista de Administración pública*, núm. 84, 2011, pp. 211-236. En este estudio el autor analiza la posición jurídico-constitucional de los nuevos entes intermedios catalanes, fundamentalmente, a la luz de la STC 31/2010. A partir de ahí trata de dotar de sentido a la nueva Ley catalana de veguerías. La conclusión es que las veguerías son en Cataluña la denominación que reciben las entidades locales provinciales. El autor se suma, así, a una doctrina comentada anteriormente en ediciones anteriores de este informe. También A. BAYONA I ROCAMORA dedica al estudio de las veguerías su trabajo «La Ley de veguerías y la STC 31/2010», *Anuario de Gobierno Local 2010*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2011, pp. 203-214. El trabajo analiza la regulación estatutaria de estos entes, así como la influencia que tiene sobre su configuración la STC 31/2010. La conclusión del autor es la difícil puesta en marcha de estas entidades hasta que el Estado realice una reforma de las demarcaciones provinciales en Cataluña.

Por último, más allá de los debates actuales en torno a la abolición de la provincia o su sustitución por otros entes, se sitúa el trabajo de F. TOSCANO GIL, «El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 25, 2011, pp. 112-120. El trabajo analiza la configuración jurídica de las áreas metropolitanas en España para llegar a la conclusión de que su carácter obligatorio ha determinado su fracaso y su sustitución por otras técnicas que, a la postre, están resultando eficaces. En relación con una de esas técnicas, los consorcios, hay que citar el libro del mismo autor, *Los consorcios metropolitanos*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011, 336 pp. En esta obra el profesor TOSCANO analiza los consorcios como entes locales, prestando especial atención a la experiencia andaluza y a la de otras Comunidades Autónomas.

V. COMPETENCIAS MUNICIPALES

El estudio de las competencias municipales no ha destacado durante 2011. No obstante, hay que mencionar el trabajo de F. TORRES COBAS «Sobre la interpretación constitucional, los argumentos, el veredicto de la STC 31/2010, respecto a la regulación de las competencias locales y los controles sobre los municipios contenidos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Anuario de Gobierno Local 2010*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2011, pp. 161-200. En este trabajo se plantea un análisis general de las competencias locales en el ámbito catalán.

Dentro de las distintas competencias municipales, la intervención en la ordenación de la inmigración ha merecido una mayor atención de la doctrina. El artículo del profesor L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER sobre «Los ayuntamientos y el régimen jurídico de atuendos y vestimentas. Una aproximación» (*Anuario de Gobierno Local 2010*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2011, pp. 341-365) realiza un análisis del papel que deben asumir los municipios en la configuración del régimen jurídico de atuendos y vestimentas en el marco de sus competencias y con respeto al principio de proporcionalidad. Por su parte, el profesor M. GONZÁLEZ BEILFUSS analiza la competencia de los entes locales en materia de inmigración en relación con el padrón municipal en su trabajo «Inmigración y padrón municipal de habitantes» (*Anuario de Gobierno Local 2010*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2011, pp. 367-388). Tras analizar el régimen jurídico del ejercicio de esta competencia, se muestra a favor de la inscripción en el padrón de inmigrantes en situación irregular. El trabajo se une, así, a una de las corrientes doctrinales más importantes en esta materia tras la apertura del debate público sobre la inscripción padronal de extranjeros en el año 2008. Por último, el profesor J. M. ALEGRE ÁVILA analiza las «Cuestiones jurídico-administrativas sobre la libertad religiosa: planeamiento urbanístico, licencias municipales, expropiación forzosa de los lugares de culto y cementerios» (*Anuario de Gobierno Local 2010*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2011, pp. 389-421). En el trabajo analiza la normativa sectorial que afecta al ejercicio de la libertad religiosa en el ámbito local y que tiene una clara conexión con la política en materia de inmigración de los entes locales.

En relación con la libertad religiosa y la regulación de vestimentas por los ayuntamientos, hay que destacar la *STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª)*, de 7 de junio de 2011 (núm. rec. protección derechos fundamentales 394/2010), que declaró conforme a Derecho una Ordenanza de la ciudad de Lleida que prohíbe el uso del *burka* islámico en las dependencias municipales, al entender que no se exceden las competencias municipales ni se afectan a derechos fundamentales. En concreto, entiende la Sala que el ayuntamiento está amparado para establecer esta prohibición por el criterio de antijuridicidad fijado en la Ley 7/1985 referido a la perturbación de la tranquilidad del resto de personas usuarias del servicio o del espacio público municipal. En cuanto a la posible vulneración del art. 16 de la Constitución, referido a la libertad religiosa, afirma el Tribunal que la limitación impuesta por el Ayuntamiento de Lleida

se encuentra dentro de los límites establecidos para estos casos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la restricción está prevista por una Ley, en sentido material, la Ordenanza de Lleida; la finalidad es legítima, pues persigue la protección de los derechos y libertades ajenas y el orden público; y la medida es necesaria en una sociedad democrática, pues el uso del *burka* o una vestimenta similar exclusivamente por mujeres es difícilmente conciliable con uno de los valores y principios irrenunciables de la sociedad española: la igualdad entre hombres y mujeres, con independencia del carácter voluntario o no de utilización.

VI. RELACIONES INTERTERRITORIALES

El estudio de las relaciones interterritoriales parece haber cedido paso durante 2011 al análisis de las reformas de la planta local, de modo que han sido pocas las novedades que hay en este campo. No obstante, hay que destacar el artículo de la profesora E. CARBONELL PORRAS sobre «La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales)» (*Anuario de Derecho Municipal 2010*, Marcial Pons, Madrid, 2011, pp. 57-96). El trabajo se centra en el análisis de diversas formas de cooperación intermunicipal, en concreto las nuevas formas de cooperación territorial de la Ley andaluza de Autonomía Local de 2010, las sociedades mercantiles interlocales, la cooperación intermunicipal transfronteriza, así como las comunidades de municipios catalanas y las redes de cooperación territorial andaluzas.

VII. REGÍMENES ESPECIALES

Para finalizar, hay que señalar que el estudio de los regímenes locales especiales no ha destacado durante el año 2011. Únicamente, en relación con el régimen de los municipios de gran población, hay que destacar la monografía de F. MBA EBEBELE, *La Ley de medidas para la modernización del gobierno local y su puesta en marcha. Caso especial del Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria* (La Ley, El Consultor, Madrid, 2011, 587 pp.). Esta obra, de carácter práctico, tiene como finalidad ofrecer una guía de los pasos que deben darse con el fin de aplicar el régimen jurídico de los municipios de gran población del título X de la Ley 7/1985.