
Organización y régimen jurídico

Silvia Díez Sastre

*Profesora Doctora de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. – II. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO: 1. En general. 2. Órganos de Gobierno: 2.1. *Alcalde*. 2.2. *Concejales*. 2.3. *Pleno Municipal*. 3. Sistema electoral municipal. 4. Personal al servicio de la Administración municipal. 5. Administración Instrumental. – III. ENTIDADES LOCALES SUPRAMUNICIPALES. – IV. COMPETENCIAS MUNICIPALES. V. RELACIONES INTERTERITORIALES. – VI. RÉGIMEN ESPECIAL DE MADRID.

I. INTRODUCCIÓN

En el año 2007, dos han sido los hechos más relevantes desde el punto de vista de la organización y del régimen jurídico municipales. El primero de ellos ha sido la celebración de las octavas elecciones municipales de la democracia española, el 27 de mayo. Los comicios no sólo han marcado la vida política durante la primera mitad del año sino que, además, han dado lugar a numerosos estudios doctrinales y pronunciamientos jurisprudenciales. Al mismo tiempo, las elecciones se han visto condicionadas por la aprobación de la Ley de Igualdad –que introdujo la controvertida paridad de las listas electorales– y por la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. El segundo hecho destacado ha sido, quizá, el definitivo –y previsible– abandono de la iniciativa de reforma de la Ley de las Bases del Régimen Local, que se había plasmado en el borrador de anteproyecto de la Ley del Gobierno y la Administración Local. Pese a los anuncios del Gobierno de retomar la negociación de la reforma legislativa tras la celebración de las elecciones municipales, hoy puede confirmarse, definitivamente, la caída en el olvido del maltrecho borrador de la reforma durante la pasada legislatura.

Junto a estos dos acontecimientos centrales para el mundo local, hay que destacar, asimismo, el debate suscitado, tanto a nivel doctrinal como político, en torno a la

nueva estructura supramunicipal introducida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. La creación de las veguerías y la puesta en duda del papel de la provincia han llevado al primer plano de la discusión académica el papel de las entidades supramunicipales. Ese debate se ha visto complementado, además, por el estudio de la estructura y funcionamiento de las áreas metropolitanas, que se presenta como una figura en alza en el ámbito local, tanto a nivel nacional como europeo. Por último, por lo que se refiere al régimen especial del municipio de Madrid, hay que destacar la intensa actividad doctrinal dedicada al análisis de la Ley de Capitalidad aprobada en 2006.

II. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

1. En general

Durante el año 2007, hay que destacar la aprobación de las siguientes normas de funcionamiento de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid: la creación del *Consejo Municipal-Sectorial de Juventud* en *El Escorial* el 27 de diciembre de 2006 (publicado en el BOCM núm. 33 de 2007); así como la aprobación del *Reglamento del Consejo Sectorial Local de Bienestar Social*, el *Reglamento del Consejo Sectorial Local de Deportes*, el *Reglamento del Consejo Sectorial Local de Educación*, el *Reglamento del Consejo Sectorial Local de Cultura*, y el *Reglamento del Consejo Sectorial Local de Cooperación Internacional* en *Pinto*. Todos ellos aprobados el 1 de agosto de 2007 (BOCM núm. 206 de 2007).

2. Órganos de Gobierno

El sistema de gobierno municipal se aborda con carácter general en el libro del Profesor Octavio SALAZAR BENÍTEZ, *El sistema de gobierno municipal* (CEPC, 2007). El estudio del gobierno de los municipios se enmarca en el ordenamiento jurídico constitucional, haciendo especial referencia a la reforma de los Estatutos de Autonomía (Capítulo Primero). El trabajo es exhaustivo. Comprende un análisis de la autonomía local, de la potestad de autoorganización municipal, y, posteriormente, pasa al estudio del gobierno municipal y de cada uno de los órganos municipales (Capítulo Segundo). Llama la atención la reflexión sobre la caracterización del sistema del gobierno municipal como un sistema intermedio entre el parlamentarismo y el presidencialismo (Capítulo Tercero). Así como el detalle del análisis del Pleno (Capítulo Cuarto) y del Alcalde (Capítulo Quinto). Alude al régimen electoral, a las competencias y al funcionamiento de ambos órganos, así como a las relaciones entre ellos, canalizadas, principalmente, a través de la moción de censura y de la cuestión de confianza (Capítulo Sexto). Para finalizar, el autor hace referencia a los órganos de gestión desconcentrada y a los mecanismos de participación ciudadana (Capítulo Séptimo).

2.1. Alcalde

Por lo que se refiere a la figura del Alcalde, hay que destacar determinados pronunciamientos jurisprudenciales dirigidos a delimitar sus competencias con respecto a las del Pleno.

a) En este sentido, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 2007* (Secc. Séptima, Sala Tercera), anula los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Humanes (Madrid) de 13 de diciembre de 2002. A través de estos acuerdos se habían creado tres Comisiones Informativas Especiales, previendo que su presidencia recaería sobre el miembro que eligieran los demás en su primera sesión. Entiende el Tribunal Supremo que dicha previsión es contraria a la legalidad, en la medida en que tanto la LBRL [art. 21.1.c)] como el ROF (art. 125) prevén que el Alcalde presidirá cualesquiera órganos municipales y, en concreto, las Comisiones Informativas, aunque pueda delegar esa presidencia. Se impide, por tanto, que el Pleno desplace al Alcalde en esta función, a pesar de que las Comisiones Informativas tienen una estrecha conexión con el funcionamiento del Ayuntamiento Pleno. Además, como importante refuerzo argumental el Tribunal Supremo reconoce que la capacidad del Alcalde para presidir las Comisiones Informativas forma parte del núcleo de condiciones relativas al ejercicio del cargo que la Constitución protege mediante el artículo 23.2, de modo que se da rango de derecho fundamental a la capacidad del Alcalde para desarrollar dichas funciones.

b) En los casos de obstaculización del funcionamiento de un órgano municipal por parte del Pleno, la jurisprudencia también se muestra a favor de la competencia del Alcalde. En este sentido se pronuncia el TSJ de Cataluña al considerar que, pese a la competencia del Pleno para establecer la regulación general de la Comisión de Gobierno de Distrito mediante ordenanza y reglamento orgánico, el Alcalde es competente para confiar las funciones de dicho órgano a la Regidora de Distrito, que es elegida por el Alcalde (art. 24 Carta Municipal) y que ostenta la dirección del Distrito y las funciones que el Alcalde le delegue [arts. 25.1.b) y p) Carta Municipal]. Para argumentar esta afirmación, el Tribunal se apoya en la capacidad del Alcalde para dirigir el gobierno y la administración municipales, organizar la administración ejecutiva, nombrar a los regidores de distrito y en su competencia residual cuando las competencias no se hayan atribuido a otro órgano municipal [*STSJ Cataluña de 9 de enero de 2007* (Secc. Quinta, Sala Tercera), FJ 6]. La jurisprudencia interpreta, por tanto, que forma parte del poder de dirección del Alcalde la posibilidad de buscar fórmulas alternativas para el funcionamiento de la Administración municipal (como en este caso la Comisión de Gobierno de Distrito) cuando los demás grupos municipales han obstaculizado o impedido su puesta en funcionamiento.

c) Por último, hay que hacer una breve mención a la jurisprudencia en torno a la delimitación de competencias normativas entre el Pleno y el Alcalde. Así, señala el

TSJ Castilla y León en su *Sentencia de 20 de marzo de 2007* (Secc. Segunda, Sala Tercera), que mediante sus actos (en forma de edicto, bando, decreto, etc.), el Alcalde sólo puede actuar para recordar normas preexistentes, sin establecer una regulación *ex novo* (FJ 2). Se establece, de este modo, un criterio de separación entre las competencias normativas del Pleno y del Alcalde.

2.2. Concejales

El régimen jurídico de los Concejales se ha modificado durante el pasado año gracias a la aprobación del *RD 1108/2007, de 24 de agosto, sobre reconocimiento como cotizados a la Seguridad Social de los periodos en que los miembros de las corporaciones locales ejercieron con dedicación exclusiva su cargo político, con anterioridad a su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social*. Esta norma cumplía con el mandato de la DA única de la Ley 37/2006, de 7 de diciembre, relativa a la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social y a la extensión de la protección por desempleo a determinados cargos públicos y sindicales, que encomendaba al Gobierno la aprobación de las disposiciones normativas necesarias a efectos de computar –para los miembros de las corporaciones locales con dedicación exclusiva que ejercieron su cargo político con anterioridad a la LBRL–, el tiempo de desempeño de su cargo que no pudieron cotizar por falta de inclusión en el sistema de la Seguridad Social. De este modo, se han satisfecho las demandas del mundo local que durante mucho tiempo había reivindicado el reconocimiento del periodo cotizado durante la dedicación a cargos políticos en el ámbito local, antes de la aprobación de la LBRL. Su aplicación, sin embargo, ha planteado algunos problemas en la práctica. En concreto, el artículo 1 determina que lo establecido por el Real Decreto se aplicará a «los miembros de las corporaciones locales que ejercieron su cargo político con dedicación exclusiva entre el 20 de abril de 1979 y el 23 de abril de 1985, percibiendo retribución o indemnizaciones fijas periódicas por importe no inferior al del salario mínimo interprofesional, en cómputo anual, que hubiera estado vigente en cada momento». El problema está en que, en ocasiones, las corporaciones locales abonaron dichas retribuciones e indemnizaciones a los grupos políticos a los que pertenecían los cargos públicos, sin que los beneficiarios las percibieran directamente. Para resolver esos casos, la *Tesorería General de la Seguridad Social* ha aprobado la *Resolución de 12 de diciembre de 2007, sobre el alcance del requisito de ejercicio retribuido del cargo de miembro de una corporación local, exigido por el artículo 1 del RD 1108/2007, de 24 de agosto sobre reconocimiento como cotizados a la Seguridad Social de los periodos en que los miembros de las corporaciones locales ejercieron con dedicación exclusiva su cargo político, con anterioridad a su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social*. Esta Resolución reconoce que las retribuciones o indemnizaciones que se percibieron por Alcaldes y Concejales mediante sus respectivos grupos políticos durante ese periodo tenían su razón de ser en la relación jurídica existente entre las Corporaciones locales y estos cargos públicos en régimen de dedicación exclusiva.

En la jurisprudencia, destacan algunos pronunciamientos en torno a los derechos de los Concejales.

a) La *Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2007* (Secc. Séptima, Sala Tercera) resuelve el recurso de casación sobre derechos fundamentales que planteó el Ayuntamiento de Marbella contra la Sentencia de 23 de julio de 2001, de la Sala Tercera del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Los hechos enjuiciados habían tenido lugar durante el año 2000. El Tribunal de Cuentas había enviado al Ayuntamiento el anteproyecto de informe de fiscalización sobre los ejercicios 1990 a 1999 del Ayuntamiento y de sus sociedades mercantiles. Los Concejales de la oposición solicitaron entonces el 6 de octubre de 2000 la convocatoria de un Pleno extraordinario para tratar justamente del Anteproyecto, en concreto, de su examen y de las alegaciones que se iban a presentar. Antes de la celebración del Pleno pidieron examinar el Anteproyecto y las alegaciones y acceder a los expedientes administrativos relacionados con él. Sin embargo, no se les permitió acceder a dicha información y tampoco se trataron en el Pleno las cuestiones relativas al examen del Anteproyecto y de las alegaciones que debían formularse. Pues bien, el Tribunal de instancia consideró que este comportamiento vulneró el artículo 23 CE, ya que los documentos a los que no pudieron acceder los Concejales eran necesarios para instruirse sobre la cuestión sometida al Pleno. Para apoyar este derecho de los Concejales, el Tribunal invoca el artículo 77 LBRL, así como la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho a permanecer en los cargos públicos, y la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 1995 referida a la lesión del artículo 23 CE que supone la negación de facilitar a los Concejales la información necesaria. Los motivos de casación del Ayuntamiento se apoyaban en determinados preceptos legales: a) el artículo 44 de la Ley 7/1988 sobre funcionamiento del Tribunal de Cuentas establece que sólo el informe se remitirá al Pleno. El Anteproyecto de informe sólo se remite a los órganos de gobierno del Ayuntamiento. b) De acuerdo con el principio de irrenunciabilidad de las competencias [arts. 12.1 LRJPAC y 21.1.k) LBRL], los competentes para conocer del Anteproyecto y realizar las alegaciones pertinentes eran el Alcalde y la Comisión de Gobierno. c) La información solicitada no era necesaria para el ejercicio de las funciones de los Concejales (arts. 23 CE, 77 LBRL, 14-15 ROF). Todos estos motivos se desestiman por el Tribunal Supremo, que se apoya en una jurisprudencia previa consolidada. Así, en su FJ 5 señala, con respecto a la primera alegación, que la Ley referida al funcionamiento del Tribunal de Cuentas no regula el funcionamiento de los Entes Locales. De modo que hay que atender a la legislación vigente de régimen local. El hecho de que la Ley 7/1988 obligue a remitir el informe al Pleno municipal simplemente significa que el legislador es consciente de la importancia de ese informe, nada más. No excluye la posibilidad de que el Anteproyecto del informe pueda someterse a discusión en el Pleno. Además, continúa el Tribunal, con independencia de cuál sea la instancia competente para pronunciarse sobre el informe, de ello no se sigue que los Concejales

de la oposición no puedan conocer del asunto y pronunciarse al respecto. Ello sería contrario a los principios que rigen el gobierno municipal. Así pues, concluye el Tribunal, fue el Ayuntamiento el que vulneró los artículos 23 CE, 77 LBRL y 14-15 ROF, cuando privó a los Concejales de una documentación imprescindible para el desempeño de sus funciones.

b) La *Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de julio de 2007* (Secc. Séptima, Sala Tercera) también se refiere al derecho de acceso a la información municipal de los Concejales. La Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de febrero de 2003 (Secc. Novena, Sala Tercera) que estimó el recurso contencioso-administrativo promovido por tres concejales del Ayuntamiento de Boadilla del Monte por el cauce especial de protección de los derechos fundamentales. Los Concejales habían denunciado la denegación de diferentes peticiones que habían realizado como miembros del Grupo Municipal Socialista para obtener los preacuerdos urbanísticos que iban a ser objeto de estudio por la Comisión de Urbanismo para la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana. Al no conseguir dichos documentos, los reclamaron de nuevo ante el Pleno, que se los denegó nuevamente. El Tribunal *a quo* consideró injustificada la denegación de dichas peticiones y declaró la nulidad, por vulneración del artículo 23 CE, de la convocatoria de la Comisión Informativa de Urbanismo del Ayuntamiento (de 23 de julio de 2001) y del Pleno (de 27 de julio de 2001), en los que se negó a los Concejales el acceso a los documentos (FJ 1). El Ayuntamiento apoya el recurso de casación en la inexistencia de un derecho de los Concejales –apoyado en el artículo 23 CE– a pedir toda clase de documentos que guarden alguna relación –por mediata o remota que sea–, con el asunto que va a ser objeto de debate. Entiende el Ayuntamiento que los Concejales sólo tienen derecho a obtener aquellos documentos que hayan de servir de base directamente a los debates y que, además, no tienen derecho a obtener fotocopias. Al respecto, afirma el Tribunal Supremo que no puede realizar una nueva valoración –distinta a la de la Sala *a quo*– sobre la relevancia de los preacuerdos urbanísticos para la aprobación del Plan General. Por otro lado, afirma que, efectivamente, hay que diferenciar entre el derecho de acceso a la información de los Concejales y su derecho a obtener copias. El artículo 23.2 CE sólo incluye el primero de estos derechos. Ahora bien, los Concejales tendrían derecho a hacer fotocopias en los casos del artículo 15 del ROF, cuando el Presidente de la Comisión de Gobierno así lo autorice y, especialmente, cuando la información o documentación sea de acceso libre a los ciudadanos. Ese derecho no tiene, sin embargo, carácter absoluto. Como parte esencial de la ponderación hay que tener en cuenta el excesivo volumen de la documentación y la perturbación que su expedición o entrega pueda causar en el funcionamiento de la Corporación local, en razón de los medios de que disponga. Pero, en cualquier caso, señala el Tribunal que el Ayuntamiento tiene la carga de justificar y probar la denegación (FJ 4). Pues bien, tras esta argumentación el Tribunal desestima el recurso de casación al considerar que efectivamente se vulneró el artículo 23.2 CE de los Conce-

jales al no permitirles acceder a una información relevante para poder ejercer normalmente su labor de control y fiscalización de la actividad municipal, ya que el argumento apoyado en la denegación de la realización de las copias tenía un carácter secundario.

c) La *Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 2007* (Secc. Séptima, Sala Tercera) resuelve el recurso de casación presentado por una Concejal del Ayuntamiento de Boadilla del Monte contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de marzo de 2003 (Secc. Octava, Sala Tercera), que había desestimado el recurso contencioso-administrativo en el marco del procedimiento de protección de derechos fundamentales interpuesto por la misma recurrente. Entendía ésta que el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Boadilla del Monte de 15 de enero de 2002 —que modificaba la composición de sus Comisiones informativas— vulneraba el artículo 23 CE, y solicitaba la nulidad de dicho acuerdo, la creación de un Grupo Municipal, así como la adopción de medidas para el restablecimiento de su derecho, que incluyeran una indemnización por los daños y perjuicios sufridos en el ejercicio del cargo y en su honor y reputación, tanto personal, como política. El Tribunal de instancia, sin embargo, entendió que el acuerdo impugnado no recortaba la participación de la actora que, al parecer, quedaba integrada en el Grupo Mixto. Pues bien, el Tribunal Supremo entra a analizar el supuesto y constata que la Sala de instancia había acordado la práctica de determinadas pruebas que, finalmente, a causa del desentendimiento del Tribunal, no llegaron a realizarse. De modo que el Tribunal *a quo* entendió erróneamente que la recurrente se integraba en el Grupo Mixto, cuando en realidad no se adscribía a ningún grupo (FJ 2). Ese presupuesto fáctico incorrecto llevó a una valoración sobre la trascendencia del acuerdo municipal impugnado que podría modificarse al conocer que la Concejal demandante no estaba adscrita a ningún grupo político (FJ 3). Por ello el Tribunal Supremo anula la Sentencia recurrida y ordena la retroacción de las actuaciones al periodo de prueba (FJ 4).

d) Por último, hay que destacar la *Sentencia del Tribunal Constitucional 9/2007, de 15 de enero*, que resuelve el recurso de amparo interpuesto por una funcionaria municipal por vulneración de su derecho fundamental al honor. Entiende la funcionaria que el Primer Teniente de Alcalde violó su derecho fundamental al insinuar en un Pleno municipal que no había actuado honradamente en el ejercicio de sus funciones. En concreto, el Concejal recriminó a la funcionaria, que desempeñaba su cargo de ingeniera municipal, que había escondido uno de sus informes a la Comisión de Urbanismo. Se plantea, por tanto, ante el Tribunal un conflicto entre el derecho fundamental al honor de la funcionaria (art. 18.1 CE) y el ejercicio legítimo del derecho fundamental a la libertad de expresión (art. 20 CE) por parte del Concejal. Para resolverlo, el Tribunal invoca su jurisprudencia en torno a la protección del derecho fundamental al honor. Tras determinar qué ámbitos están protegidos por el derecho fundamental, señala que, en efecto, las declaraciones del Concejal referidas al ejercicio de la actividad profesional de la recurrente en amparo, afectan a su honor. Así, precisa el

Tribunal que el Concejal aportó suficientes datos en sus declaraciones como para identificar a la funcionaria, aún sin mencionar su nombre; además, el Concejal no se refirió únicamente a la pericia profesional de la demandante, sino que realizó una valoración moral negativa de su conducta, al reprocharle falta de honradez y la intención de ocultar información a la Comisión de Urbanismo (FJ 3). Ahora bien, tras realizar esta constatación de la vulneración del derecho fundamental al honor de la funcionaria, el Tribunal pasa a analizar si las declaraciones del Concejal estaban protegidas o no por su libertad de expresión. El Tribunal señala, en primer lugar, que la libertad de expresión se configura de manera más amplia que la libertad de información, puesto que en la primera no opera el límite de la veracidad interna que sí es aplicable a la segunda. En la libertad de expresión quedan amparadas, por tanto, aquellas manifestaciones que, aunque afecten al honor ajeno, se revelen como necesarias para la exposición de ideas u opiniones de interés público, siempre que no tengan carácter injurioso o vejatorio (FJ 4). Pues bien, tras definir el canon de control aplicable a la conducta del Concejal concluye el Tribunal que sus declaraciones están amparadas por el derecho fundamental a la libertad de expresión. Para ello señala las siguientes razones: a) Las expresiones controvertidas se realizaron en un debate nítidamente público y de interés público. Se pronunciaron por un cargo público y se referían a la actividad de una funcionaria pública en cuanto tal. Además, se insertaban en un debate oral en un Pleno municipal en torno a la concesión de un servicio público y, específicamente, a la existencia o no del informe técnico relativo al expediente debatido. b) Además, no puede afirmarse que las expresiones del Concejal fueran absolutamente vejatorias. Es más, la forma de exposición del Concejal trataba de atenuar la incidencia en el honor de la funcionaria. Por todo ello, el Tribunal deniega finalmente el amparo solicitado.

En torno al análisis de los derechos de los concejales en la doctrina, hay que mencionar el libro de Antonio SERRANO PASCUAL (secretario de administración local), que se presenta como un manual para los Concejales: *El derecho de participación política de los concejales. El manual del concejal* (Bayer Hermanos, 2007). Desde un punto de vista práctico el autor expone la legislación vigente, tanto estatal como autonómica, así como la jurisprudencia más reciente, con el fin de exponer de forma sencilla los mecanismos de actuación de los Concejales para procurar un desempeño satisfactorio de su función. Asimismo, hay que destacar el *Manual del Concejal* (La Ley, 2007), coordinado por Fernando CASTRO ABELLA y Esteban GARCÍA CORRAL (secretario de administración local), que aborda con un alto grado de detalle el estatuto jurídico de los Concejales desde un punto de vista descriptivo. Los capítulos se centran en la exposición del sistema electoral (Capítulo I) y del estatuto jurídico de los miembros de las corporaciones locales (Capítulo II), incluyendo el análisis de distintos extremos como las incompatibilidades, los grupos políticos, o los derechos y deberes de los Concejales. También se hace referencia a la organización municipal, describiendo el

régimen jurídico y el funcionamiento del Alcalde, los Tenientes de Alcalde, el Pleno Municipal, la Junta de Gobierno Local y los órganos complementarios, así como de los regímenes municipales distintos del general –concejo abierto y municipios de gran población– (Capítulo III). Posteriormente, se expone el régimen jurídico de las sesiones y los acuerdos corporativos (Capítulo IV), así como las especialidades de la aplicación de la LRJPAC en el ámbito local (Capítulo V). También se alude a distintos sectores y formas de actuación –bienes municipales, servicios públicos, urbanismo, haciendas locales, contratación local, etc.– de relevancia en el ámbito local (Capítulo VI). Finalmente, se dedica un Capítulo (VII) a los funcionarios con habilitación de carácter estatal y otro más a determinados aspectos de utilidad práctica en la desarrollo de la vida local –vocabulario, tratamientos honoríficos, protocolo, organización de actos públicos, etc.– (Capítulo VIII).

2.3. Pleno municipal

Durante el año 2007 ninguna reforma normativa ha tenido como objetivo la organización o el funcionamiento del Pleno, ni ha incidido directamente sobre ellos. Hay que mencionar, no obstante, dentro de la Comunidad de Madrid, la aprobación del *Reglamento Orgánico Municipal en Soto del Real* de 10 de septiembre de 2007 (BOCM núm. 229 de 2007), así como la aprobación del *Reglamento Orgánico Municipal de Collado Mediano*, de 16 de noviembre de 2007 (BOCM núm. 289 de 2007) que regulan detalladamente el funcionamiento de los órganos municipales en dichas localidades.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que el funcionamiento del Pleno Municipal genera un considerable volumen de conflictos que tiene su reflejo en una prolija jurisprudencia. En este sentido, a lo largo del año 2007, destacan principalmente los pronunciamientos referidos a la vulneración del artículo 23 CE –que deben completarse con los ya expuestos en el epígrafe referido a los Concejales–. Así, entiende el Tribunal Supremo que una convocatoria extraordinaria del Pleno con carácter irregular (*STS de 27 de junio de 2007*), así como la negativa a aceptar la discusión sobre los escritos presentados por un Concejel de la oposición (*STS de 6 de junio de 2007*) representan una vulneración del derecho de participación de los Concejales protegido constitucionalmente. Sin embargo, la problemática del funcionamiento del Pleno va más allá de la tutela de los derechos de los Concejales. Así lo pone de manifiesto la *STS de 11 de mayo de 2007* referida a los requisitos que debe cumplir la regulación por parte del Gobierno municipal de la grabación y la difusión audiovisual de las sesiones del Pleno. A continuación se exponen brevemente estos asuntos.

a) La *Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2007* (Secc. Séptima, Sala Tercera) resuelve el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Marbella contra la Sentencia de 17 de octubre de 2003 dictada por la Sala Tercera del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Dicha resolución había estimado el recurso conten-

cioso-administrativo presentado por una serie de Concejales por la vía del procedimiento de protección de los derechos fundamentales contra varios acuerdos del Pleno celebrado el día 27 de marzo de 2002 en sesión extraordinaria y urgente, que se había convocado el día 26 inmediato anterior. Entendió la Sala *a qua* que la convocatoria de dicho Pleno no se motivó, y que tampoco se acreditó la existencia de verdadera urgencia, pudiendo extraer de la naturaleza de los temas sometidos a votación (aprobación definitiva de los Presupuestos Municipales y aprobación del Texto Refundido de la revisión del PGOU) que no se trataba de materias que exigieran una convocatoria extraordinaria y urgente. Así pues, el Tribunal anuló los acuerdos del Pleno mencionados. El Tribunal Supremo coincide con la Sentencia de instancia en que la convocatoria del Pleno extraordinario y urgente para aprobar dos instrumentos fundamentales de la política municipal vulneró el derecho de participación del artículo 23 CE, al limitar o imposibilitar a los Concejales recurrentes el desempeño de sus funciones de control político, la reunión de información para un ejercicio responsable de ese control, así como la promoción del debate (FJ 5). En concreto, señala el Tribunal en su FJ 4 tres argumentos principales para entender vulnerado el artículo 23 CE: *a)* el plazo de antelación fijado para la convocatoria del Pleno constituye una condición necesaria para el debido ejercicio del derecho de participación política del artículo 23 CE, por lo que su limitación sin la debida justificación entraña una infracción del derecho fundamental. Ese plazo rige tanto para el ejercicio del derecho de información, como para la preparación de la intervención en el Pleno y, en general, para todas las actuaciones que el Concejil quiera llevar a cabo en ejercicio de su actividad política. *b)* Los temas tratados en el Pleno eran de gran calado y su naturaleza no impone una decisión de urgencia. No puede entenderse que exista una motivación implícita de la urgencia en este caso. *c)* Toda convocatoria de urgencia debe ratificarse formalmente por el Pleno, pero no basta con ello. Las razones aducidas para la urgencia deben tener entidad suficiente como para explicarla. Con base en todo ello, el Tribunal desestima el recurso de casación.

b) Por otro lado, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2007* (Secc. Séptima, Sala Tercera), resuelve el recurso de casación presentado por el Ayuntamiento de Alcorcón frente a la Sentencia de 20 de diciembre de 2002 (Secc. Novena, Sala Tercera), que dio la razón al recurrente, el Portavoz de Izquierda Unida en el Ayuntamiento de Alcorcón, al considerar vulnerado el artículo 23 CE. El recurrente había presentado varios escritos ante la Corporación. Los dos primeros —referidos a un proyecto de soterramiento de las vías del ferrocarril y de inclusión del Municipio en el programa de carril-bici— se trataron en Comisión, pero nunca llegaron al Pleno. El tercer asunto, que versaba sobre una moción de censura en ciertas materias, no se sabe si fue objeto o no de discusión previa. El resultado es que ninguna de las cuestiones planteadas llegó al Pleno (FJ 2). Por ello, la Sala de instancia consideró vulnerado el artículo 23 CE en relación con el recurrente. Frente a esta decisión se alega en el recurso de casación que «el ejercicio por el Alcalde de su competencia para decidir la

inclusión o no en el orden del día de las propuestas que le sean presentadas no significa una vulneración o denegación del derecho de participación política de los Concejales». Para resolver los problemas planteados el Tribunal Supremo expone la *estructura de las sesiones* de los Plenos municipales. Dice el Tribunal (FJ 4) que según el artículo 46 LBRL se diferencia entre una *parte dedicada al control* de los órganos de la Corporación, que se lleva a cabo mediante ruegos y preguntas, y otra *parte resolutive*, donde se incardinan los asuntos que deben ser objeto de votación y acuerdo por el Pleno que se rigen por los artículos 82, 91.4 y 97.3 ROF, en cuanto a los trámites y requisitos para incluirlos en el orden del día. De acuerdo con esta distinción, dice el Tribunal que, en realidad, las iniciativas del Concejal en la instancia eran ruegos y preguntas, no propuestas de decisión dirigidas al Pleno. Por ello no era obligatorio incluirlas en la parte resolutive del Pleno. Pero sí debían haberse tratado con ese carácter de intervención de control que les corresponde en el primer Pleno siguiente a la fecha en que fueron presentadas. Por ello, fue correcto considerar que se vulneró el artículo 23 CE al omitir el tratamiento de las iniciativas mencionadas en el Pleno municipal.

c) A un supuesto bien distinto a los anteriores se refiere la *Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2007* (Secc. Séptima, Sala Tercera) que resuelve el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Pilar de la Horadada contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 2 de enero de 2003 (Secc. Primera, Sala Tercera). En el proceso de instancia el Tribunal estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil «Televisión Horadada S.L.» por la vía de protección de los derechos fundamentales contra el acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada de 23 de octubre de 2001, relativo a la grabación y difusión audiovisual de las sesiones del Pleno. Este acuerdo encomendaba en exclusiva a los servicios municipales la grabación en vídeo y la difusión de la señal audiovisual de las sesiones del Pleno. De modo que los demás medios de comunicación deberían, en su caso, solicitar copia del video de las sesiones plenarias. El resultado fue la anulación del citado acuerdo, así como el reconocimiento del derecho de la parte actora a acceder a la grabación de las sesiones plenarias en condiciones de igualdad. Como motivos de casación, el Ayuntamiento aduce la vulneración de los artículos 14, 20.1.d) y 24 CE. Todos ellos se desestiman por el Tribunal Supremo haciendo suyos, en gran medida, los argumentos de la Sala de instancia. Con respecto a la infracción de los artículos 14 y 24 CE señala el Tribunal que, aunque el recurrente lo alega en un primer momento, no ofrece argumentos que permitan discernir de qué manera se han vulnerado tales derechos. Así pues, pasa a analizar la vulneración del artículo 20.1.d) CE, que reconoce el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. En este sentido, alega el Ayuntamiento que no tuvo intención de censurar la información, sino tan sólo de regular la transmisión y grabación de las sesiones. Al respecto, el Tribunal Supremo transcribe los Fundamentos Jurídicos de la Sentencia recurrida, en la que se reproducen numerosos fragmentos de pronunciamientos del Tribunal Constitucional con

respecto al derecho fundamental del artículo 20. Asimismo, transcribe la argumentación del Tribunal Superior de Justicia que señala que los «acuerdos restringen de manera injustificada el derecho de la actora a la obtención y difusión de información de interés general, sometiendo dicha obtención y difusión al control previo que supone que el único acceso a la misma sea a través de un servicio municipal que graba y reparte posteriormente la grabación a los medios de comunicación. La limitación del acceso a la información de las actuaciones administrativas tiene serias limitaciones (...) sobre la base, fundamentalmente, de los derechos individuales de los ciudadanos afectados por el expediente administrativo y por la legislación sobre secreto oficiales; sin embargo, las sesiones plenarias de los Ayuntamientos son públicas y –salvo en casos puntuales en los que, en aplicación de las limitaciones citadas, pudieran declararse formal y motivadamente reservadas– no hay restricción alguna al derecho de la ciudadanía» a su transmisión directa e inmediata. (...) La limitación del acceso de las cámaras (...) implica una suerte de censura previa de la obtención de la información, privando de esta manera no sólo al medio de comunicación demandante de su derecho fundamental, sino obstando también al derecho a la información de los vecinos». Además, recuerda también el Tribunal Supremo que, como señaló la Sentencia recurrida, el Ayuntamiento no fundó su decisión en la concurrencia de múltiples medios de comunicación que hiciera imposible el acceso de todos ellos, lo que habría podido justificar el establecimiento de un sistema de acreditaciones o incluso la puesta en común de la toma de imágenes o de distribución libre de una señal institucional única (FJ 2). Y, asimismo, hace referencia a determinados pronunciamientos del Tribunal Constitucional (SSTC 56/2004, 57/2004, 159/2005) que anulan determinados acuerdos gubernativos que prohibían el acceso de profesionales con medios de captación de imagen a las vistas celebradas en las Salas de los tribunales de justicia, cuya doctrina considera trasladable al caso enjuiciado. Por todo ello, se desestima el recurso.

Dentro de la producción doctrinal en torno al Pleno Municipal, hay que mencionar la voluminosa obra (1.115 pp.) del Doctor Esteban CORRAL GARCÍA (secretario de Administración Local categoría superior) en torno a *El funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales: sus sesiones* (La Ley, Madrid, 2006). En ella se lleva a cabo un minucioso análisis de la naturaleza y del desenvolvimiento de las sesiones no sólo del Pleno Municipal –Capítulos II a V–, sino también de la Junta de Gobierno y de otros órganos colegiados (Juntas Vecinales, Concejos abiertos, Juntas Municipales de Distrito, Mancomunidades y Consorcios, órganos de gestión de los servicios municipales, Mesas y Juntas de Contratación) –Capítulo IV–, así como de las Comisiones informativas –Capítulo VII–. El estudio comprende desde las actuaciones previas a la constitución de las sesiones, hasta su ejecución, incluyendo las posibilidades de impugnación de los acuerdos en ellas alcanzados –Capítulo VIII–. Por último, cabe destacar que el trabajo incluye formularios, un código de legislación sobre funcionamiento de órganos colegiados de las entidades locales, modelos de reglamentos orgánicos y un

índice analítico que facilita al lector la búsqueda de problemas concretos en la extensa exposición.

3. Sistema electoral municipal

El pasado 27 de mayo de 2007 se celebraron las octavas elecciones municipales en la historia de la democracia española. A pesar del anuncio por el Gobierno de algunos cambios en el modelo electoral –como la introducción de la elección directa del Alcalde–, el sistema ha permanecido esencialmente igual al de los anteriores comicios. No obstante, se han producido algunas reformas relevantes antes de la cita electoral, por parte de la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Hombres y Mujeres*, y después de ella, a través la *Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General*.

a) La Ley Orgánica 3/2007 ha introducido dos nuevos preceptos, el *artículo 44 bis* y la *Disposición Transitoria Séptima* y, al mismo tiempo, ha dado una nueva redacción a los *artículos 187.2, 201.3* y a la *Disposición Adicional Primera en su apartado segundo*. En el nuevo artículo 44 bis se establecen los criterios porcentuales (un 45 %) o de equilibrio numérico que deben regir en las candidaturas para todas las elecciones, incluidas las municipales, con el fin de garantizar la paridad entre hombres y mujeres. Por su parte, la Disposición Transitoria se refiere específicamente a las elecciones municipales, apuntando que la obligación de cumplir con el principio de paridad dispuesto en el artículo 44 bis sólo se impondrá a partir de las elecciones de 2011 a los municipios que tengan un número de residentes igual o superior a 3.000 habitantes (art. 187.2 LOREG). En las elecciones anteriores –las de 2007– sólo se ha exigido el cumplimiento de este precepto en los municipios con un número de residentes superior a 5.000 habitantes. Pues bien, previendo las dificultades que supondría la satisfacción real por parte de los partidos políticos de esta nueva regla de paridad, la Junta Electoral Central aprobó la *Instrucción 8/2007, de 19 de abril, sobre interpretación del trámite de subsanación de irregularidades previsto en el artículo 48.1 LOREG por incumplimiento de los requisitos de los artículos 44 bis y 187.2 de la LOREG, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. De acuerdo con su único punto, cuando existan irregularidades en las candidaturas derivadas del incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44 bis LOREG, será posible modificar el orden de los candidatos, incluir o excluir alguno de ellos, dentro del plazo previsto para la subsanación de estos defectos.

b) Por otro lado, la Ley 9/2007, de 8 de octubre, de reforma de la LOREG se ha limitado a modificar la redacción de los *artículos 24.4, 74, 87 y Disposición Adicional Primera en su apartado segundo*. Con esta reforma se pretende adaptar la regulación electoral a las nuevas tecnologías, mejorando la difusión de la información relativa a las Secciones Electorales y a sus Mesas. Se perfecciona la regulación del voto por correo

para determinados colectivos temporalmente ausentes y se establecen novedades con respecto al ejercicio del derecho de sufragio por parte de personas ciegas o con discapacidad visual.

La doctrina, por el momento, ha dado cuenta únicamente de las modificaciones introducidas por la nueva «Ley de Igualdad». La Profesora Catalina ESCUÍN PALOP, bajo el título «El sistema electoral municipal» (*Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 303, 2007, pp. 93-126), realiza una descripción referida exclusivamente a la legislación y a la jurisprudencia en torno al modelo electoral municipal. Alude con carácter general a la regulación del cuerpo electoral (sufragio activo y pasivo), las candidaturas electorales, la circunscripción electoral, la fórmula y el procedimiento electoral, así como a las posibilidades de control judicial y constitucional. Sin embargo, en el marco de las candidaturas se detiene con mayor cuidado en la exposición de las novedades que establece la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Hombres y Mujeres en relación con la implantación del principio de paridad electoral, aportando, además, una reflexión teórica en torno al modelo enriquecida con las experiencias italiana y francesa. Por otro lado, hay que mencionar el artículo del Profesor Antonio José SÁNCHEZ SÁEZ, en torno a «El principio democrático en la administración local: la elección directa del Alcalde y las potestades de autoorganización y sancionadora» (*Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 302, 2006, pp. 185-210). El estudio parte de la importancia del principio democrático como impulsor de los avances normativos y competenciales a favor de los municipios y provincias. El contenido se centra en las principales plasmaciones del principio democrático en la esfera local, tanto *de lege lata* como *de lege ferenda* (en posibles reformas de la LBRL o de la LOREG). Con respecto a la elección directa del Alcalde, el autor hace una valoración claramente negativa del sistema, al considerar que supone un empobrecimiento de la vida democrática local. Para apoyar esa valoración se hace eco de la experiencia italiana. Además, alega como argumentos en contra, que en la actualidad el modo de elección del Alcalde no es una preocupación de la ciudadanía, y que para lograr mayor legitimidad democrática del gobierno local habría que aumentar y perfeccionar los mecanismos de participación vecinal.

Por su parte, el Tribunal Constitucional también ha debido hacer frente a los problemas que ha suscitado en la práctica la aplicación de los nuevos criterios de paridad a las candidaturas electorales, que se presentan, así, como la principal novedad en materia electoral de este año. El Tribunal ha resuelto numerosos recursos de amparo electorales, previos a la celebración de los comicios, apoyados en la supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a acceder a los cargos representativos (art. 23.2 CE), debido a la anulación judicial de numerosas candidaturas que no satisfacían la nueva regulación de paridad electoral, sin permitir su subsanación. Así, la STC 107/2007 resuelve el recurso de amparo interpuesto por el Partido Socialista Obrero Español en la circunscripción de Camariñas, debido a la anulación de su

candidatura electoral al incumplir con el porcentaje mínimo de mujeres establecido en el artículo 44 bis LOREG. Considera el recurrente que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y su derecho de acceso a cargos representativos (art. 23.2 CE). Al respecto, señala el Tribunal que la vulneración del artículo 24.1 CE, supuestamente imputable a la Junta Electoral competente, no puede entenderse con una entidad autónoma con respecto a la vulneración del artículo 23.2 CE. El eje de la argumentación se centra, pues, en la vulneración del derecho de sufragio pasivo, garantizado por el artículo 23.2 CE. El partido recurrente entiende que no resultan «constitucionalmente admisibles interpretaciones desproporcionadas de la legislación electoral, como la que ha realizado la Sentencia impugnada en amparo, que conduzcan a la anulación de candidaturas electorales por defectos subsanables que no fueron puestos de manifiesto en ningún momento por la Administración electoral». La Junta Electoral de Zona no advirtió al Partido del defecto en la composición con el fin de que pudiera subsanarlo y proclamó la candidatura defectuosa. Por ello, considera el Tribunal Constitucional que, efectivamente, se vulneró el derecho del artículo 23.2 CE (FJ 4). De acuerdo con el Tribunal, las Juntas electorales han de ofrecer la oportunidad de que las candidaturas en las que se hayan detectado defectos, puedan subsanarlos. La Administración electoral debe colaborar, así, con las candidaturas y con los candidatos mismos, realizando un examen de oficio que permita reparar los posibles defectos en que se incurran. «Si por la Administración electoral (se) incumple este deber legal en orden al examen de los escritos de presentación de candidaturas, no dándose así ocasión a los interesados para la reparación de unos defectos que después llevan al rechazo de aquéllas, se habrá ignorado, con ello, una garantía dispuesta por la Ley Orgánica del régimen electoral general para la efectividad, como queda dicho, del derecho de sufragio pasivo, que resultará así afectado negativamente en la medida en que se desconozca por una junta electoral, o se atienda sólo imperfectamente la exigencia legal de la que aquí se trata» (FJ 5). Con base en esta argumentación, el Tribunal otorga el amparo solicitado y retrotrae las actuaciones al momento anterior de proclamación de la candidatura por la Junta Electoral de Zona con el fin de dar la oportunidad al partido recurrente de subsanar los defectos derivados del incumplimiento del principio de paridad.

En el mismo sentido, se pronuncia el Tribunal en las *Sentencias* 96/2007, de 8 de mayo (circunscripción de Zas, en A Coruña); 97/2007, de 8 de mayo (circunscripción de Sada, en A Coruña); 98/2007, de 8 de mayo (circunscripción de Cee, en A Coruña); 99/2007, de 9 de mayo (circunscripción de Abegondo en A Coruña); 100/2007, de 9 de mayo (circunscripción de Malpica, en A Coruña); 101/2007, de 9 de mayo (circunscripción de Abegondo, en A Coruña); 102/2007, de 9 de mayo, (circunscripción de Malpica, en A Coruña); 103/2007, de 9 de mayo (circunscripción de Miño, en A Coruña); 104/2007, de 9 de mayo (circunscripción de Bergondo, en A Coruña); 105/2007, de 10 de mayo (circunscripción de Abadiño en Vizcaya); 106/2007, de 10 de mayo (circunscripción de Pontedeume en A Coruña); 108/2007,

de 10 de mayo (circunscripción de Brunete, en Madrid); 111/2007, de 10 de mayo (circunscripción de Bergondo en A Coruña); 113/2007, de 10 de mayo (circunscripción de Miño, en A Coruña); 114/2007 y 115/2007, de 10 de mayo (circunscripción de Porto do Son en A Coruña); 127/2007, de 22 de mayo (circunscripción de Brunete en Madrid).

Posteriormente, tras la celebración de los comicios, la problemática electoral se ha trasladado a la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia, que han debido resolver los conflictos suscitados tras la proclamación de las candidaturas. En este sentido, la *STSJ de Cataluña* (Secc. Quinta, Sala Tercera) de 6 de julio de 2007, resuelve el recurso contencioso electoral interpuesto por la Federació Convergència i Unió contra la Junta Electoral de Zona de Tortosa y la Coalición Electoral Progrés Municipal en relación con el acto de elección de Alcalde-Presidente de la Corporación local del municipio de El Perelló, en sesión Plenaria de 16 de junio de 2007. El partido recurrente había comunicado a la Secretaría de la Corporación Municipal que la cabeza de la lista electoral del Partido Socialista incurría en una causa de inelegibilidad de acuerdo con el artículo 6.b) LOREG, en la medida en que era directora de una entidad autónoma de competencia territorial limitada. La Secretaría municipal realizó, en este sentido, una consulta a la Junta Electoral de Zona con el fin de determinar cuál debía ser su actuación en este caso. La Junta le indicó que efectivamente la persona afectada incurría en una causa de inelegibilidad. Sin embargo, puesto que dicho trámite electoral había precluido, debía ser el Pleno del Ayuntamiento el que dedujera la incompatibilidad del cargo mencionado con el de Concejal en virtud de los artículos 178 de la LOREG, el artículo 152 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y Régimen Local de Catalunya, que establece que en el ejercicio del cargo los miembros de las Corporaciones Locales observarán en todo momento las normas sobre incompatibilidades establecidos por el ordenamiento vigente y los artículos 9 y 10 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y régimen Jurídico de las Entidades Locales. Este acuerdo de la Junta Electoral de Zona se comunicó a la federación recurrente que presentó recurso contencioso electoral ante la Junta contra el acuerdo de proclamación de candidatos electos del municipio de El Perelló, al considerar que la Junta Electoral había conocido de antemano la existencia de la causa de inelegibilidad denunciada. La Junta Electoral no remitió el recurso contencioso al órgano judicial competente, simplemente lo inadmitió por haberse interpuesto fuera de plazo. Pues bien, las actuaciones continuaron y finalmente se eligió Alcaldesa a la cabeza de lista del Partido Socialista que incurría en la causa inicial de inelegibilidad. La Federació Convergència i Unió interpuso de nuevo recurso contencioso electoral ante la Junta Electoral de Zona contra el acto de elección de la Alcaldesa, solicitando la anulación de dicho acto por ser contrario al artículo 6.3.b) LOREG y al artículo 23.2 CE. En esta ocasión la Junta remitió correctamente el recurso al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que no reconoce la concurrencia de la causa de inelegibilidad apuntada: «El artículo 6.3.b) LOREG establece que durante su mandato no serán elegibles por las circuns-

cripciones electorales comprendidas en todo o en parte en el ámbito territorial de su jurisdicción, los Presidentes, Directores y cargos asimilados de Entidades Autónomas de competencia territorial limitada, así como los Delegados del Gobierno de las mismas». El Decreto Legislativo 1/2003, de 8 de enero, que aprueba el texto refundido de la Ley del Instituto para el desarrollo de las comarcas del Ebro (IDECE), crea en su artículo 1 dicho Instituto como un organismo autónomo de carácter administrativo de la Generalidad, y consta en las actuaciones que la candidata elegida como Alcaldesa ocupa el cargo de directora del mismo, en concreto desde el 13 de marzo de 2006, cuando suscribió el contrato laboral correspondiente. Ahora bien, una interpretación sistemática de los preceptos de LOREG lleva a la conclusión de que la causa de inelegibilidad se refiere a organismos autónomos estatales, no autonómicos. Prueba de ello es que el citado artículo 6.3 se refiere a cargos de la Administración estatal, central, periférica o institucional, salvo en el caso de los Directores de las Entidades de Radiodifusión dependientes de las Comunidades Autónomas, que lo señala expresamente. Otra prueba es que los altos cargos de las Comunidades Autonómicas son elegibles en las elecciones locales ya que, conforme al artículo 177 LOREG hay que entender que son elegibles quienes ocupen cargos que no estén comprendidos en el artículo 6 de la misma Ley, y la expresa inclusión de tales cargos como inelegibles para el Congreso de los Diputados en el artículo 154.2 LOREG confirma, a contrario, la elegibilidad de los mismos en las elecciones locales (FJ 4). Así pues, conforme a este razonamiento el Tribunal desestima el recurso.

Por otro lado, la *STS de 21 de febrero de 2007* (Secc. Séptima, Sala Tercera), no se refiere a las recientes elecciones municipales, sino a las anteriores, celebradas en el año 2003. Sin embargo, resulta de gran interés para conocer la jurisprudencia en torno a la impugnabilidad de las actuaciones administrativas en el ámbito electoral. En la Sentencia resuelve el Tribunal el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Partido Socialista (PSOE) contra el Acuerdo de 24 de julio de 2003 de la Junta Electoral Central. Entiende el recurrente que se había producido un error al adjudicar una credencial de Concejal al Partido de Los Verdes que, desde su punto de vista, no había obtenido el mínimo del cinco por ciento de los votos emitidos, tal y como establece el artículo 180 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. De manera que debería haberse adjudicado al Partido Socialista un Concejal más, de acuerdo con la correcta contabilización de los votos necesarios para la adjudicación de Concejales. Por su parte, la Junta Electoral Central alega que se ha producido un error de Derecho que debió plantearse mediante un recurso contencioso electoral en el plazo legalmente establecido que ya había expirado. Pues bien, el Tribunal resuelve el caso apoyándose en una línea jurisprudencial anteriormente apuntada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 80/2002, de 25 de abril, referida a un recurso de amparo en relación con la Sentencia de 28 de febrero de 2001 de la misma Sala y Sección del Tribunal Supremo que resuelve el presente supuesto. El Tribunal Constitucional había apoyado este pronunciamiento en dos argumentos: a) por un lado, la posible vulneración del

artículo 23.2 CE, en su vertiente de sufragio pasivo, no se vulnera por el hecho de que exista un procedimiento determinado para el ejercicio del derecho. El derecho del artículo 23.2 CE es un derecho de configuración legal que se somete a requisitos materiales y procedimentales, que incluyen la existencia de un recurso específico, como es el recurso contencioso electoral sometido a unos plazos preclusivos; *b)* por otro lado, las peculiaridades del régimen electoral justifican suficientemente su sustracción a las reglas del régimen administrativo común, de acuerdo con las cuales sería posible impugnar el acto de adjudicación de credenciales en virtud de lo dispuesto en los artículos 102.1 y 105.2 Ley 30/1992 para la rectificación de errores materiales y para la revisión de actos nulos. Pues bien, considera el Tribunal Supremo que el acto de entrega de credenciales a los candidatos electos no es una actuación diferente o independiente del escrutinio general, ya que simplemente formaliza el resultado final del proceso electoral constatado en ese escrutinio (arts. 103 ss. LOREG). De modo que es necesario aplicar la regulación plena de la LOREG y no ir por la vía supletoria de la Ley 30/1992, que, para estos casos, no tiene cabida. Con base en estos argumentos, se desestima, pues, el recurso.

Tras la celebración de las elecciones municipales, hay que destacar, además, la reunión de la *Comisión de seguimiento del Pacto Antitransfuguismo* (creada en julio de 2006 tras la firma del Pacto Antitransfuguismo el 23 de mayo del mismo año). En dicha reunión se pasó revista a los últimos casos de transfuguismo detectados desde la anterior reunión, celebrada el 19 de diciembre de 2006; además, se hizo balance de la legislatura municipal 2003-2007 y se dio a conocer el dictamen de la Comisión de expertos independientes de dos casos que se le habían remitido. Tras la constitución de las nuevas corporaciones locales, la Comisión había recibido denuncias procedentes de 8 municipios –Chiclana de la Frontera (Cádiz), Cangas de Narcea (Asturias), Castro-Urdiales (Cantabria), Castelló d'Empuries (Girona), Villalbilla (Madrid), Vélez Blanco (Almería), Jabugo (Huelva), y Santiago-Pontones (Jaén)–. Lo que significa sólo un uno por mil de los Ayuntamientos españoles y se ha interpretado como un triunfo del Pacto Antitransfuguismo para garantizar el respeto a la voluntad popular y la lealtad política en el ámbito local.

Asimismo, hay que tener en cuenta el *Informe General sobre los Programas-Marco de los Partidos Políticos para las Elecciones Municipales de España de 2007*, elaborado por los Profesores Mónica DOMÍNGUEZ, Ignacio MARTÍN y Mayte SALVADOR, Instituto de Derecho Local de la UAM, Madrid, 2007 (versión electrónica en www.idluam.es, sección publicaciones), en el que se analizan de forma exhaustiva los distintos programas políticos de los partidos que presentaban candidatos a las elecciones municipales.

Por último, dentro de las aportaciones doctrinales dedicadas al Gobierno municipal con carácter general, destaca el libro del Profesor Guillermo MÁRQUEZ CRUZ sobre la forma del gobierno local: *Política y Gobierno Local. La formación de gobierno en las entidades locales en España* (CEPC, 2007). El libro se estructura en ocho capítulos ordenados en torno a dos partes: la primera dedicada al planteamiento del marco teórico y

metodológico de la obra, y la segunda referida a la formación de gobierno y la práctica coalicional. A lo largo del estudio, el autor aborda el problema del gobierno local desde una perspectiva metodológica apoyada fundamentalmente en la ciencia política. Desde este punto de partida, aporta interesantes datos, no sólo sobre el mundo local español, sino sobre los gobiernos locales en el Derecho comparado —donde analiza con cierto detalle el trasfondo político de los sistemas alemán, inglés y galés, entre otros—. Asimismo, incluye un completo análisis de todas las elecciones locales desde el comienzo de la democracia y de las vicisitudes de la formación de los gobiernos locales —prestando especial atención a los gobiernos de coalición—. Además, hay que destacar que el análisis del gobierno local es exhaustivo, englobando tanto el gobierno de los municipios, como de las provincias, los cabildos insulares, los consejos insulares, las diputaciones forales y los consejos comarcales (de Cataluña, Aragón, El Bierzo y Álava).

4. Personal al servicio de la Administración municipal

Con respecto al régimen jurídico del personal al servicio de la Administración Municipal, destaca la aprobación de la *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*. El estudio exhaustivo de esta norma se realiza en el informe contenido en este Anuario relativo al empleo público a cargo de la Profesora María de Sande.

No obstante, cabe mencionar alguna aportación bibliográfica en esta materia. En concreto, el libro bajo el título *La función pública local (adaptada a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público)* de E. CHALUD LILLO y María M. CHALUD AGUILERA (2007). En esta obra se realiza una exposición sencilla y exhaustiva de los diferentes aspectos de la función pública en el ámbito local orientada al personal al servicio de los entes locales. De este modo se parte del sistema de fuentes en la materia (incluyendo la legislación autonómica), para después hacerse eco de la organización y estructura de la función pública local, el modo de acceso a la misma, las formas de provisión de los puestos de trabajo, las situaciones administrativas del personal de los funcionarios locales, sus derechos y deberes, el régimen de su responsabilidad así como de sus incompatibilidades, y, por último, la aplicación de la prevención de riesgos laborales.

5. Administración Instrumental

La aprobación de la Ley 57/2003, de 26 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, introdujo importantes reformas en las formas de gestión directa de los servicios locales, permitiendo la utilización de las entidades públicas empresariales y determinando el régimen jurídico de los organismos públicos —entidades públicas empresariales y organismos autónomos—. Estas modificaciones han repercutido tanto en la actividad local como en la doctrina.

a) Dentro de los municipios de la Comunidad de Madrid, destaca la aprobación en el municipio de Getafe de los *estatutos del Organismo Autónomo Local «Agencia Local de Empleo y Formación»*, con el fin de adaptarlos a la Ley 57/2003.

b) En la doctrina, destaca la obra de Juan Carlos ETXEZARRETA VILLALUENGA (secretario de Administración local), *Los organismos públicos locales* (Bayer Hermanos, 2007), en la que expone de forma exhaustiva el régimen jurídico de los organismos públicos locales. El libro se estructura en 26 capítulos ordenados en cuatro partes. Las dos primeras de índole teórica y las dos segundas de carácter eminentemente práctico. La primera parte se dedica a la exposición del marco normativo –constitucional y legal– de los organismos públicos locales. La segunda parte se ocupa de la organización y régimen de la actividad de estos organismos –incluyendo su régimen de responsabilidad, contratación y su régimen económico–. La tercera y la cuarta parte se dedican a resolver problemas desde el punto de vista práctico: se ofrecen modelos de estatutos de una entidad pública empresarial local y de un organismo autónomo; y se resuelven los problemas más frecuentes que surgen en esta materia.

III. ENTIDADES LOCALES SUPRAMUNICIPALES

La problemática de las entidades locales supramunicipales ha sido objeto de intenso estudio por parte de la doctrina durante el año 2007. Por un lado, el estudio del régimen provincial se ha revitalizado con objeto de los debates suscitados en el marco de la reforma estatutaria. En concreto, con la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña se ha añadido, además, el estudio de las veguerías. Por otro lado, el análisis de las áreas metropolitanas como modo de gestión desconcentrado de las grandes ciudades ha ido ganando cada vez más importancia tanto a nivel nacional, como a nivel europeo e, incluso, mundial.

a) Con respecto al ámbito provincial, hay que destacar, en primer lugar, la publicación del libro del Profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, *Problemas actuales del régimen local* (Thomson/Civitas, 2007). Esta obra constituye una reedición, sin ninguna actualización, del texto originario de 1958. De los tres estudios reunidos en este libro, hay que destacar en este punto el referido a «La provincia en el régimen local español» (junto a los dedicados al servicio del gas y al urbanismo). En este trabajo se hace un recorrido histórico de la Provincia, partiendo de la organización territorial en la Edad Media, pasando por la creación de las provincias por Javier de Burgos hasta llegar a un análisis de la provincia en el momento de publicación de la obra. La provincia también es el objeto del libro de la Profesora Mayte SALVADOR CRESPO dedicado a *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico* (Fundación Democracia y Gobierno Local e INAP, 2007). La autora reflexiona sobre la configuración de la Provincia en la es-

estructura territorial del Estado. Para ello se hace eco de la jurisprudencia constitucional, la legislación básica del Estado, la legislación ordinaria de desarrollo, la Carta Europea de la Autonomía Local, así como de las novedades introducidas en la reforma de los Estatutos de Autonomía. El estudio se estructura en nueve Capítulos seguidos de las conclusiones finales. En primer lugar, se exponen el contenido y alcance de la autonomía local, donde, además, se acude al Derecho comparado inglés, francés y alemán (Capítulo I). A continuación, se hace referencia a la ubicación de la LBRL en el sistema de fuentes y su conexión con la determinación de la autonomía local (Capítulo II). Posteriormente, el estudio se concentra en el régimen jurídico de la Provincia, comenzando con la autonomía provincial (Capítulo III), para después concretar las particularidades de su régimen jurídico: su condición de división territorial (Capítulo IV); su papel en la estructura territorial autonómica (Capítulo V); y su configuración en la legislación estatutaria y autonómica (Capítulo VI). Finalmente, la autora analiza el impulso de la comarca y otras entidades supramunicipales desde las Comunidades Autónomas (Capítulo VII); el papel de la provincia en las relaciones interadministrativas de cooperación, coordinación y control (Capítulo VIII); así como el papel del Pacto Local para el futuro de la Provincia (Capítulo IX).

b) Por lo que se refiere al ámbito supramunicipal catalán, hay que destacar el artículo del Profesor Josep MIR I BAGÓ, sobre «Las veguerías en el Estatuto de Autonomía de Cataluña» (*Anuario de Gobierno Local* 2006, 2007, pp. 79-103). El estudio se estructura en torno a tres puntos en los que se ofrece una perspectiva fundamentalmente histórica de la figura de las veguerías. En el primero, se expone el régimen jurídico de la veguería durante el Antiguo Régimen, así como la organización territorial catalana durante el siglo diecinueve, la segunda República y el régimen franquista. Se realiza, de este modo, una exposición de las corrientes históricas tendentes a la organización de Cataluña en veguerías y comarcas. En el segundo punto, se aborda la evolución de la organización territorial de Cataluña tras la aprobación de la Constitución durante la década de los noventa. Como conclusión principal se expone la recuperación de las veguerías a finales de los noventa, frente a la tendencia a la comarcalización que había dominado en las décadas previas. Finalmente, en el tercer epígrafe se expone el régimen jurídico de la veguería en el nuevo Estatuto de Autonomía. Se hace un alegato a favor de su constitucionalidad, así como unas breves referencias a su ámbito territorial, su forma de organización y régimen electoral, así como a sus competencias y recursos.

c) Con respecto a las áreas metropolitanas, tiene especial relevancia el estudio realizado por el Profesor José Luis CARRO-VALMAYOR, bajo el título «Una reflexión general sobre las áreas metropolitanas» (*Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 302 de 2006, pp. 9-24, publicado en 2007). La primera parte del trabajo se apoya en la descripción de la evolución del tratamiento legislativo del fenómeno metropolitano en España. La evolución se caracteriza por dos notas principales: el predominio excesivo de la ciudad central en la configuración del área metropolitana y un esquema organizativo centralista, mediante la creación de un organismo autóno-

mo estatal. Esa estructura se puso en práctica en Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia en la primera etapa de la posguerra. En la segunda etapa se aprobó una regulación especial para Madrid y Barcelona mediante la Ley de 7 de noviembre de 1957. Y en la tercera etapa, tras la aprobación de la Constitución, destaca una mínima regulación de las áreas metropolitanas en la LBRL y la legislación autonómica de Barcelona, Valencia y Bilbao. La segunda parte del trabajo se basa en un análisis de la legislación estatal, en concreto, del artículo 43 LBRL. Este precepto deja un amplio margen al legislador autonómico que interioriza esa figura. Cabe un régimen jurídico distinto para cada área metropolitana. El autor reflexiona sobre la naturaleza jurídica de las áreas metropolitanas, así como sobre su sistema competencial: un sistema de competencias propias, delegadas, o una cláusula general de competencias. Junto a este estudio, hay que destacar también el artículo del Profesor Enric ARGULLOL MURGADES con el título «El área metropolitana en la nueva organización territorial» (*Anuario de Gobierno Local* 2006, 2007, pp. 105-129). El autor se centra en el análisis de las áreas metropolitanas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. El trabajo se estructura en cuatro epígrafes. El primero de ellos expone brevemente la regulación de las áreas metropolitanas en el nuevo Estatuto catalán. En el segundo se realiza un análisis del fenómeno metropolitano y de las distintas respuestas institucionales que se le han dado. Para llevar a cabo este análisis el autor no se limita a la experiencia nacional, sino que estudia las realidades metropolitanas de ciudades de todo el mundo. Es el caso de París, Londres, Montreal, Ciudad de México, Río de Janeiro, Buenos Aires y Seúl. El preciso análisis de las opciones organizativas y las competencias metropolitanas en estas ciudades ocupa el tercer punto del estudio, que finaliza con un cuarto epígrafe dedicado a la regulación de las áreas metropolitanas en Cataluña.

Por último, dentro de los estudios doctrinales en torno a las entidades supramunicipales, hay que mencionar el artículo del Profesor Fernando GARCÍA RUBIO con el título «El futuro del nivel local supramunicipal de las Comunidades Autónomas» (*Actualidad Administrativa*, núm. 9, 2007, pp. 1045-1064). El estudio se centra en el papel de la realidad administrativa intermedia entre los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas en el marco de la reforma estatutaria, teniendo en cuenta los fenómenos de la interiorización del régimen local y de la posible reforma de la legislación básica. La primera parte del trabajo constituye una crítica al modelo catalán. El autor señala que las veguerías catalanas se añaden a una pluralidad de niveles locales contraria a los principios de eficiencia y eficacia administrativa. Entiende que se crean disfunciones entre la organización administrativa y la organización estatal, que se crea confusión sobre los distintos niveles competenciales que repercute en los ciudadanos y un gasto inmediato excesivo. El fundamento cardinal de la tesis que sostiene se resume en la «imposibilidad de suprimir la provincia como entidad local, y por tanto la necesidad de convivir ésta con cualquier otra entidad local de las previstas en el apartado 2 del artículo 3 LBRL que crearan las Comunidades Autónomas, y fundamentalmente las Co-

marcas». Desde el punto de vista metodológico, el autor realiza una detallada descripción de las opiniones doctrinales y jurisprudenciales sobre el tema.

Por otro lado, dentro de la Comunidad de Madrid hay que mencionar la constitución de las siguientes mancomunidades y consorcios: en *El Molar*, los proyectos de Estatutos de la *mancomunidad de servicios sociales* «Vega del Guadalix» de 10 de enero de 2007 (BOCM núm. 16 de 2007); en *El Vellón*, la aprobación Estatutos del *Consortio administrativo por el conocimiento libre y el software libre* de 26 de marzo de 2007 (BOCM núm. 89 de 2007); y en *Villarejo de Salvanés*, la aprobación de los *estatutos del consorcio «puerta del mediterráneo»* (BOCM núm. 93 de 2007).

IV. COMPETENCIAS MUNICIPALES

Con respecto a las competencias municipales, conviene realizar en este punto una remisión, con carácter general, a los informes sectoriales comprendidos en este Anuario. No obstante, hay que mencionar la obra del Profesor José Ramón PARADA VÁZQUEZ, en tono a *La segunda descentralización: del estado autonómico al municipal* (Civitas, 2007), que analiza el proceso de segunda descentralización llevado a cabo desde finales de los años 90 hasta la actualidad, prestando especial atención a las iniciativas del Libro Blanco del Gobierno Local y al intento de reforma de la Ley de Bases que se puso en marcha en la pasada legislatura.

V. RELACIONES INTERTERRITORIALES

Dentro de la doctrina, hay que destacar el libro del Profesor Marc VILALTA REIXACH, sobre *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas* (Iustel, 2007). En esta obra, se aborda en profundidad el estudio del Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña, introducido a partir de la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de esta Comunidad. De este modo se hace eco de una problemática ampliamente estudiada a nivel autonómico, pero apenas tratada en el ámbito local: la participación en los procedimientos decisorios de instancias de poder superiores. El libro parte de la garantía de autonomía local como argumento fundamental para legitimar la necesidad de la participación local en procesos decisorios autonómicos. A continuación, analiza los instrumentos actuales de participación tanto en Derecho español como en Derecho italiano —en el que se inspira el Estatuto catalán para crear este nuevo órgano—. Posteriormente se analiza la composición y funcionamiento del Consejo de Gobiernos Locales. En este punto el autor realiza interesantes propuestas de cara a la futura constitución de este Consejo: qué entes deben tener representación en él, cuál debe ser el modo de designación de estos miembros, y cuáles son las funciones que debe asumir este órgano.

VI. RÉGIMEN ESPECIAL DE MADRID

La aprobación de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid ha dado lugar a numerosos estudios doctrinales sobre el nuevo régimen jurídico de la ciudad-capital.

El Profesor Jorge FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, analiza en su libro *El régimen especial de Madrid como gran ciudad y capital del Estado* (Iustel, Madrid, 2007) el nuevo marco legislativo. En primer lugar, analiza el proceso de aprobación de la Ley, su objeto, su naturaleza jurídica y el apoyo competencial para su aprobación. Posteriormente, el trabajo se estructura en dos partes. En la primera de ellas se analiza el régimen jurídico de Madrid como capital del Estado. En la segunda, se estudia el régimen jurídico de Madrid como gran ciudad. El análisis de la condición de capital del Estado se centra en cuatro elementos: las relaciones interadministrativas de Madrid, que se concentran en la Comisión Interadministrativa de Capitalidad; los honores; la condición de sede de las instituciones generales; y la compensación a Madrid por razón de la capitalidad. Por otro lado, el análisis de la condición de gran ciudad se apoya en otros tres elementos: la organización del gobierno y administración de Madrid, las competencias municipales —prestando especial atención a la seguridad pública, la participación en infraestructuras del Estado, la seguridad vial y los bienes inmuebles— así como el régimen jurídico y el procedimiento.

Con un formato distinto a la monografía, apoyados en el comentario de la Ley, hay que destacar los siguientes libros: *Madrid: Comentarios al articulado de la Ley de Régimen Especial y de Capitalidad*, dirigido por el Profesor Luis MORELL OCAÑA (Thomson/Civitas, 2007); y *Comentarios a la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid. Ley 22/2006, de 4 de julio*, coordinado por el Doctor Antonio TRONCOSO REIGADA (Aranzadi, 2007). Este último libro, además de realizar un estudio sistemático de los distintos preceptos de la Ley de Capitalidad, incluye distintos estudios de Derecho comparado, referidos a Berlín, Roma, París y Barcelona.

Más allá del estudio general de la Ley de Capitalidad, hay que destacar el estudio de Cayetano PRIETO ROMERO (Director General de Organización y Régimen Jurídico del Ayuntamiento de Madrid), «Órganos superiores y directivos y la organización del Ayuntamiento de Madrid» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 11, 2007), en el que se expone y analiza la estructura del Ayuntamiento de Madrid, tomando como punto de partida la reforma introducida por la Ley de Capitalidad; así como la obra *Los distritos, gobierno de proximidad* (Bosch, 2007), de Cayetano PRIETO ROMERO y el Profesor Alfredo GALÁN GALÁN (dirs.) que recopila un número considerable de informes y estudios en torno a la organización de la ciudad de Madrid en distritos. No obstante, la obra no se limita a analizar la realidad de la ciudad-capital del Estado, sino que aborda también el estudio de los sistemas de gobierno municipal desconcentrado en otras ciudades españolas —en concreto, Barcelona, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Bilbao y Córdoba— y europeas —París y Amsterdam—; y añade una docena de informes sobre el

gobierno descentralizado de otras ciudades europeas –entre otras, Dartford, Tallin, Riga, Bratislava, Estocolmo, Viena o Berlín– procedentes de la «IV Conferencia Internacional de Tallin sobre la Administración de las ciudades: La Administración de las capitales: oportunidades y desafíos», que se celebró en la ciudad de Tallin del 22 al 24 de septiembre de 2004. Se trata, por tanto, de una obra de referencia para conocer el estado actual del gobierno municipal desconcentrado a nivel europeo.

