

Organización y régimen jurídico

Silvia Díez Sastre

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Palabras clave: concejales; participación; desarrollo de los Estatutos de Autonomía.

Key words: councillors; participation; development of the Autonomy Statutes.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO.—1. En general.—2. Órganos de gobierno.—2.1. *Concejales*.—2.2. *Pleno Municipal*.—3. Sistema electoral local.—4. Participación ciudadana.—5. Personal al servicio de la Administración municipal.—III. ENTIDADES LOCALES SUPRAMUNICIPALES.—IV. COMPETENCIAS MUNICIPALES.—V. RELACIONES INTERTERRITORIALES.—VI. RÉGIMENES ESPECIALES.—1. Régimen de los municipios de gran población.—2. Régimen de las ciudades capitales.

I. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2009 se ha producido un descenso en la producción legislativa y doctrinal referida a las cuestiones generales, de organización y funcionamiento, de los entes locales. Tal vez encuentre su explicación en la existencia de focos de atención que exigían una mayor actividad legislativa —como la crisis económica y la transposición de la Directiva de Servicios— y que han atraído también el interés científico. A pesar de ello, hay que mencionar una importante actividad legislativa de *desarrollo del régimen local autonómico en el marco de los Estatutos de Autonomía* de nueva generación, que parece prolongarse durante el año 2010; así como algunos trabajos científicos que se encargan de analizar la *participación ciudadana* en el ámbito local; la aplicación del *Estatuto Básico del Empleado Público* y el *régimen especial de los municipios de gran población*. Desde el punto de vista jurisprudencial también en 2009 se ha mantenido una actividad regular encargada de resolver los conflictos derivados —fundamentalmente, aunque no sólo— del *funcionamiento de los órganos de gobierno de los ayuntamientos*.

II. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

1. En general

En el pasado año han sido muy escasas las obras que abordan el estudio de la organización municipal con carácter general. No obstante, cabe mencionar la *Guía Práctica del Concejal. Volumen I. Régimen Jurídico*, de J. B. LLORCA RAMIS (Cizur Menor, Aranzadi, 2009, 404 pp.). La obra tiene un carácter eminentemente práctico y se dirige a la explicación del funcionamiento básico del ayuntamiento de forma sencilla y ordenada. Así, se refiere a los distintos órganos del ayuntamiento, especialmente al funcionamiento de los órganos colegiados. También alude a los derechos y deberes de los ciudadanos y al estatuto jurídico del concejal. Finalmente, incorpora algunas nociones básicas sobre el procedimiento administrativo en el ámbito local; los recursos contra los actos de las corporaciones locales; y la gestión de recursos humanos. También, hay que señalar el estudio de V. ALMONACID LAMELAS sobre «El contexto político de la Administración municipal: status quo, gobernabilidad y modernización frente a crisis», contenido en el libro colectivo dirigido por él mismo: *Estudios sobre modernización de la Administración Local: Teoría y Práctica* (Madrid, La Ley, 2009, 1.296 pp.).

Por último, aunque va más allá de la organización municipal, destaca el estudio del profesor F. VELASCO CABALLERO sobre «Los municipios y la autonomía municipal» incluido en la obra colectiva coordinada por T. CANO CAMPOS: *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo* (t. II: *La organización de las Administraciones Públicas*, Madrid, Iustel, 2009, pp. 133-170). En este trabajo se expone de forma sistemática y omnicompreensiva el régimen jurídico de los municipios en España. Por supuesto, se hace referencia a su organización, pero se incluye una detallada exposición sobre el sistema de fuentes del Derecho municipal, la autonomía municipal, la democracia municipal, las competencias, potestades y servicios de los municipios, los controles y relaciones interadministrativas y la financiación municipal. Finalmente, se incluyen algunos materiales complementarios de estudio y lectura.

2. Órganos de gobierno

2.1. Concejales

El análisis de los derechos y deberes de los concejales es un objeto de interés continuo, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, debido a los numerosos conflictos que se plantean en el funcionamiento cotidiano de los municipios. Dentro de la literatura general en torno al estatuto jurídico de los concejales, hay que mencionar el libro de O. FLORES FERNÁNDEZ sobre *El Estatuto de los Miembros de las Corporaciones Locales. Libertad individual y compromiso de grupo* (Barcelona, Bayer Hermanos, 2009, 347 pp.).

Esta monografía detalla el régimen jurídico de los miembros electos de los municipios —aunque también hace referencias al estatus jurídico de los miembros de las Diputaciones Provinciales—. En concreto, analiza: el derecho de acceso a la concejalía y su reconocimiento constitucional; la configuración del derecho de sufragio activo y pasivo; la suspensión y pérdida de la condición de concejal; los derechos vinculados al ejercicio del cargo —como el derecho de información y el derecho de participación en el Pleno—; los derechos que garantizan el acceso al cargo en condiciones de igualdad; la responsabilidad civil, penal y disciplinaria. Además, se refiere al régimen jurídico de los grupos políticos y a la evolución del fenómeno del transfuguismo en los entes locales y de las distintas medidas que se han adoptado para atajarlo.

En la jurisprudencia, un año más, se ha resuelto un número considerable de litigios relacionados con el funcionamiento de los órganos de gobierno, en concreto, con el ejercicio del derecho de los concejales a acceder a la información municipal; su legitimación para impugnar acuerdos municipales, y los límites de la libertad de expresión en el ejercicio de su cargo.

Con respecto al *derecho de los concejales a acceder a la información municipal* no se han producido cambios destacables en la argumentación de la jurisprudencia. Así se aprecia en las resoluciones judiciales seleccionadas que se pronuncian en torno a la extensión del derecho de acceso a la información judicial a la actuación de una sociedad municipal; a la imposibilidad de realizar copias de los documentos municipales conforme al art. 23 CE; y a la inexistencia de un derecho a ejercer el derecho de acceso a la información municipal acompañado de un asesor externo.

a) La *Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, recurso de casación 9584/2003, ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva)*, se refiere al acceso a la información vinculada a la actuación de una sociedad mercantil municipal. En este pronunciamiento el Alto Tribunal resuelve el recurso de casación sobre derechos fundamentales interpuesto por el ayuntamiento de Ponferrada contra la Sentencia de 30 de septiembre de 2003 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª). Dicha Sentencia estimó el recurso contencioso-administrativo dirigido, de un lado, contra el Decreto de 11 de febrero de 2002 del alcalde del ayuntamiento de Ponferrada que inadmitió la petición de un concejal del grupo socialista municipal de acceso al expediente de enajenación del suelo de un Plan Parcial; y, de otro lado, contra la reiterada falta de información y denegación de acceso al expediente por parte de Ponferrada Gestión Urbanística S. A. (PONGESUR). Entendió la Sala *a qua* que estas actuaciones vulneraban el derecho fundamental reconocido en el art. 23 de la Constitución. El recurso de casación se apoya fundamentalmente en la inaplicación del derecho de acceso a la información municipal a un expediente referido a la compra por PONGESUR de unos terrenos en régimen de Derecho privado sin aportación municipal. Al respecto, afirma el Tribunal que no cabe concebir al margen del ayuntamiento la actuación de una sociedad mercantil de capital íntegramente público, como PONGESUR, que gestiona servicios e

intereses públicos. El ayuntamiento la controla a través de la Junta General —integrada por el alcalde y todos los concejales— y de los instrumentos que pone a su disposición la legislación. De modo que la posibilidad de control de los concejales vinculada al ejercicio de su derecho de acceso a la información se extiende a todos los extremos de la actuación municipal. Con base en esta argumentación el Tribunal desestima el recurso de casación y confirma la vulneración del derecho de acceso a la información de los concejales por el ayuntamiento de Ponferrada.

b) La *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de enero de 2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, recurso de apelación 1806/2008, ponente: Sandra María González de Lara Mingo)*, se ocupa de un supuesto de conflicto entre el derecho de acceso a la información municipal y el derecho a la intimidad. Resuelve el recurso de apelación interpuesto por el ayuntamiento de Boadilla del Monte contra la Sentencia de 5 de mayo de 2008, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 14 de Madrid. El Juzgado *a quo* estimó el recurso interpuesto contra la resolución de la alcaldesa en funciones del ayuntamiento de Boadilla del Monte de 13 de julio de 2006, que desestimaba la solicitud de los grupos municipales APB y socialista de realizar copias íntegras, sin omisión de los datos personales, de expedientes tramitados por los servicios sociales del ayuntamiento para la concesión de ayudas sociales. Se afirmaba en la resolución denegatoria que el derecho de los concejales de acceder a la información municipal cedía ante la necesidad de proteger los datos personales incluidos en la documentación referida. El Juzgado entendió, por el contrario, que la resolución debía anularse, puesto que el derecho de acceso a la información municipal vinculado al ejercicio de las funciones de control de los concejales no vulnera el derecho a la intimidad. La Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid analiza la Sentencia recurrida y diferencia entre dos contenidos. De un lado, la petición de acceso a la información municipal: entiende la Sala que el derecho de acceso a la información municipal conforme al art. 77 LBRL es perfectamente compatible con el derecho a la intimidad, pues los concejales están obligados a guardar secreto profesional. De otro lado, la Sala se refiere a la posibilidad de obtener copias de los documentos mencionados. Este punto se considera problemático por el Tribunal. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el derecho fundamental de información de los concejales derivado del art. 23.2 de la Constitución no incluye un derecho a la obtención de copias. A partir de esta distinción, el Tribunal desestima el recurso contra la Sentencia de instancia; y estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo contra la resolución del ayuntamiento de Boadilla. Entiende que debió reconocerse el derecho de acceso de los concejales a la información solicitada, aunque ello no incluyese el derecho a la obtención de copias de los documentos requeridos.

c) Por último, hay que mencionar la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 4 de noviembre de 2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8.ª, recurso de apelación 1129/2009, ponente: Inés María Huerta Galicano)*. El portavoz del grupo municipal socialista en el ayuntamiento de Valdemaqueda interpuso recurso de apelación contra la Sentencia de 14 de abril de 2009 del Juzgado de lo Contencioso-

Administrativo sito en el mismo municipio, dictada en el procedimiento de protección de los derechos fundamentales. En instancia se impugnó la actuación del alcalde del ayuntamiento que impidió la consulta de expedientes municipales a los concejales que iban acompañados de un asesor jurídico-técnico-económico designado por su grupo político. Sin embargo, el recurso fue desestimado. El recurso de apelación se apoya en los mismos argumentos, la vulneración del art. 23 CE por la denegación de acceso a la información municipal. Al respecto, señala el Tribunal que, al no haberse aprobado un Reglamento Orgánico específico para el ayuntamiento —que no es obligatorio al contar con menos de 800 habitantes— son aplicables las disposiciones sobre acceso a la información municipal contenidas en el ROF y la LBRL. Conforme a estas normas, en concreto, los arts. 14.1, 15 y 16 del ROF, no se reconoce la posibilidad de examen de la información por un asesor externo designado por un grupo municipal, ni la de que los concejales examinen la información acompañados de un asesor externo. Con base en esta argumentación se desestima el recurso.

El derecho de acceso a la información municipal de los concejales también es objeto de estudio en algunas obras doctrinales. Es el caso del estudio de C. BERNAT MAICAS sobre el «Derecho de acceso a la información por parte de los concejales» (*Consultor de los ayuntamientos y los Juzgados*, núm. 18, 2009, pp. 3116-3124); y del artículo de J. E. CÁNDOLA TALAVERO sobre «El derecho de información de los concejales en la Administración Local» (*Revista de Estudios Locales*, núm. 126, 2009, pp. 58-71). En este trabajo se hace un repaso de la normativa nacional e internacional que configura el derecho de acceso a la información municipal, así como de la jurisprudencia constitucional en torno a este derecho. Posteriormente se incluye una breve referencia a la regulación de la obtención de copias en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales. El artículo finaliza con una escueta referencia a los canales de defensa de los supuestos de vulneración del derecho de acceso a la información municipal.

Asimismo, en relación con el estatuto de los concejales es obligada la mención a la *Sentencia del Tribunal Constitucional 210/2009, de 26 de noviembre (Sala Primera, ponente: Manuel Aragón Reyes)* que se refiere a la *legitimación activa de los concejales para impugnar acuerdos municipales*. En este pronunciamiento el Tribunal resuelve el recurso de amparo interpuesto por una concejal por vulneración de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la justicia. Entiende la recurrente que el Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sentencia de 3 de mayo de 2005) vulneró las garantías consagradas en el art. 24.1 CE al determinar su falta de legitimación activa para impugnar la resolución (confirmada en reposición) del alcalde del ayuntamiento de Las Torres de Cotillas por la que se aprobó el resultado del proceso de funcionarización convocado por el Pleno del ayuntamiento, nombrando funcionarios a los candidatos que se declararon aptos por el Tribunal calificador. Al respecto, afirma el Tribunal que, efectivamente, se vulneró el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de la demandante de amparo, en la medida en que impugna una resolución del alcalde que se apoyaba en la decisión de un Tribunal calificador, del que formaba

parte la recurrente representando al grupo municipal de Izquierda Unida —que votó en contra de la calificación como aptos de algunos aspirantes aprobados—. Sobre este pronunciamiento y su conexión con la jurisprudencia constitucional dedicada a esta cuestión, véase el comentario más extenso incluido en esta obra, en el informe referido a «Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial».

Finalmente, hay que atender a los pronunciamientos judiciales relativos al *ejercicio de la libertad de expresión de los concejales y su posible confrontación con el derecho al honor*. En este sentido, la jurisprudencia establece una clara distinción entre los supuestos en los que los electos municipales realizan declaraciones en el marco de una contienda política, y aquéllos en los que sus manifestaciones afectan a los vecinos.

a) En relación con la libertad de expresión de los concejales en el marco del debate político, hay que destacar la *Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2009 (Sala de lo Civil, ponente: Xavier O'Callaghan Muñoz)*. La Sentencia trae causa de un recurso de casación interpuesto por el concejal de Urbanismo y gerente de la empresa municipal de la vivienda del ayuntamiento de Jaén contra la Sentencia dictada en apelación por la Audiencia Provincial de la misma ciudad. En origen el litigio se inició por el actual recurrente en ejercicio de la acción de protección del derecho al honor, fundada en el art. 18.1 CE y en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, que desarrolla este derecho fundamental. La acción se dirigía contra el portavoz del grupo del partido de la oposición en el consistorio de Jaén que realizó una serie de afirmaciones aparecidas en prensa y televisión local sobre la actividad del recurrente. Afirmó que la cuestión debatida se trataba de un «pelotazo en 46 días, y han metido las manos en el cajón y se han pillado los dedos». En concreto, se refería al hecho de que el concejal referido era administrador único de diversas entidades mercantiles que habían adquirido diversos inmuebles en la ciudad de Jaén y transmitidos posteriormente en un breve espacio de tiempo obteniendo unos beneficios económicos considerables. A raíz de estas afirmaciones se incoaron diligencias penales contra el actor que, finalmente, resultó absuelto. Pues bien, en el marco del recurso de casación interpuesto, señala el Tribunal Supremo que la actuación de un personaje político, como son el actor y el demandado, debe encuadrarse en una confrontación política, en la que no puede apreciarse la intromisión ilegítima en el derecho al honor, pues de lo contrario se impediría que un partido alertase o denunciase algo que considera abusivo o irregular en la gestión de otro. Luego, en este caso, considera la Sala que no se ha producido una confrontación entre el derecho al honor y la libertad de expresión que se salde a favor de esta última, sino que en ejercicio de la libertad de expresión se han denunciado unas actuaciones con apariencia irregular en el seno de una confrontación política. Por ello, se rechaza el recurso de casación. En el mismo sentido se pronuncia el Tribunal Supremo en la *Sentencia de 6 de mayo de 2009 (Sala de lo Civil, ponente: José Almagro Nosete)*, también referida al ejercicio de la libertad de expresión en el marco de una contienda política sobre supuestas irregularidades en el ámbito urbanístico en el ayuntamiento de Ávila; y en la *Sentencia de 30 de enero de 2009 (Sala de lo Civil, ponente: Xavier O'Callaghan Muñoz)* que alude a una contienda política sobre la gestión del Teatro Español en el ayuntamiento de Madrid.

b) Los parámetros de control de la libertad de expresión son distintos, sin embargo, cuando se afecta al derecho al honor de un ciudadano que ha tratado de defender sus derechos frente a la Administración. Así se aprecia en la *Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2009 (Sala de lo Civil, ponente: Ignacio Sierra Gil de la Cuesta)*. Esta Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 9 de diciembre de 2002, dictada en grado de apelación contra la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Aranjuez. En primera instancia se conoció de la demanda relativa a la protección del derecho al honor de don Jesús María contra los concejales y el alcalde del ayuntamiento de Colmenar de Oreja. Entendió el demandante de tutela que se vulneró su derecho al honor, pues se vertieron ofensas contra su persona en el Pleno municipal que se transcribieron en el Acta que estuvo expuesta al público. En concreto, en el Pleno se aludió a sus «titubeos y su falta de orientación empresarial» y a su intención de «obtener un beneficio injusto con cargo a la colectividad» por el hecho de que hubiese interpuesto una reclamación de responsabilidad patrimonial para que se indemnizasen los daños que le causó la decisión municipal de cambiar las condiciones de un concurso para la adjudicación de un quiosco de prensa. Al respecto, considera el Tribunal que es una intromisión ilegítima en el derecho al honor del demandado el hecho de que la decisión de acudir a los tribunales merezca para los miembros del Consistorio la calificación de un «injusto intento de lucrarse de manera inmoral a cargo del patrimonio público». Por ello estima el recurso de casación y condena a los concejales al pago de 1.500 euros por daño moral, estableciendo la obligación de dar publicidad al fallo de la Sentencia en el tablón de anuncios o lugar equivalente del ayuntamiento de Colmenar de Oreja.

2.2. Pleno Municipal

Durante el año 2009, en la Comunidad de Madrid, algunos municipios han aprobado nuevos *Reglamentos orgánicos*. Sin ánimo de exhaustividad hay que aludir a aquellos que introducen algunas novedades relevantes. Algunos de los nuevos reglamentos orgánicos tienen como finalidad adaptar el régimen de funcionamiento del ayuntamiento al régimen de los municipios de gran población; otros simplemente tratan de mejorar el funcionamiento del ayuntamiento. El Reglamento orgánico de *Alcobendas* (BOCAM núm. 130, de 3 de junio de 2009) persigue ajustar las estructuras municipales al Título X de la LBRL. Tiene una llamativa extensión de 239 artículos en los que se regula de forma detallada el funcionamiento de una estructura municipal compleja. También el ayuntamiento de *Fuenlabrada* ha aprobado su Reglamento orgánico en sesión de 2 de abril de 2009 (BOCAM núm. 95, de 23 de abril de 2009). Consta de 153 artículos en los que se expone detalladamente el funcionamiento de los órganos municipales, también conforme al Título X de la LBRL referido a los municipios de gran población. El Reglamento orgánico municipal de *Fuente el Saz de Jarama* (BOCAM núm. 248, de 19 de octubre de 2009) adapta la organización y el funcionamiento del ayuntamiento a las disposiciones de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de

Administración Local de la Comunidad de Madrid. Además, introduce como uno de sus objetivos fundamentales el fomento de la participación ciudadana, cuya regulación se remite a un reglamento específico. En *Getafe* se ha aprobado el Reglamento orgánico de gobierno y administración (BOCAM núm. 212, de 7 de septiembre de 2009). Entre las novedades más destacadas, se introduce una nueva clasificación de los actos del alcalde (decretos, bandos, instrucciones y resoluciones); la organización de los órganos directivos; la regulación de la Asesoría jurídica; y la creación de varios órganos para la gestión económico-financiera. El Reglamento orgánico municipal de *Leganés* (BOCAM núm. 49, de 27 de febrero de 2009) tiene como objetivo la adaptación del ayuntamiento al régimen de los municipios de gran población. Como novedad, hay que destacar la regulación que incorpora en torno a los miembros no adscritos para todos aquellos que abandonen el grupo político o coalición o que sean expulsados de ellos, es decir, los denominados «tránsfugas». Por último, el ayuntamiento de *Rivas-Vaciamadrid* también ha aprobado su Reglamento orgánico (BOCAM núm. 108, de 8 de mayo de 2009). Llama la atención su intención «codificadora», como se manifiesta expresamente en la Exposición de Motivos, que conduce a la existencia de 190 artículos, que pretenden regular de forma minuciosa todos los aspectos de organización y funcionamiento del ayuntamiento.

Como sucede en el caso del estatuto jurídico de los concejales, el funcionamiento del Pleno es una fuente constante de litigios que tiene su reflejo en la jurisprudencia. Dentro de los pronunciamientos judiciales, destaca la *Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso de casación 926/2007, ponente: Enrique Lecumberri Martí)* referida a la posibilidad de que las sesiones de las comisiones informativas no sean públicas. El recurso de casación que resuelve el Tribunal se presentó por el ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria contra la Sentencia de 30 de junio de 2006, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Dicha Sentencia estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Reglamento del Pleno y de las Comisiones del Pleno aprobado en sesión plenaria el 25 de junio de 2004. El ayuntamiento solicita que se declaren conforme a Derecho los preceptos anulados en instancia y el Tribunal estima esta petición parcialmente. En primer lugar, estima la alegación apoyada en la imposibilidad de juzgar el ajuste a Derecho de los preceptos del Reglamento municipal a partir de las previsiones del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades locales. Afirmar el Tribunal que esta norma sólo es aplicable supletoriamente, cuando no existe un reglamento municipal —tal y como señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia 214/1989—. En segundo lugar, a diferencia de la Sala *a qua* afirma el Tribunal que la previsión del Reglamento [art. 54.b)] de que las sesiones de las Comisiones de Pleno no sean públicas no es contraria a Derecho. El art. 70 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, se limita a exigir que las sesiones del Pleno sean públicas. Y es suficiente con que —como se prevé en el Reglamento impugnado— se hagan públicas las actas de las sesiones de las Comisiones de Pleno.

3. Sistema electoral local

En materia electoral local hay que destacar la *Ley 7/2009, de 11 de diciembre, electoral de los consejos insulares* (BOCAIB de 22 de diciembre de 2009) de las Islas Baleares. Esta Ley desarrolla las previsiones del Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero. El Estatuto introdujo un cambio sustancial en el sistema de elección de los miembros de los consejos insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza. Los consejeros dejan de ser los diputados elegidos por el Parlamento autonómico en cada isla. Conforme a la nueva regulación, se eligen en las circunscripciones respectivas, mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, conforme a un sistema de representación proporcional, respetando el régimen electoral general. En el caso de Formentera, sin embargo, su Consejo se constituye por los concejales del ayuntamiento de Formentera, elegidos conforme a las reglas previstas en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Pues bien, la nueva Ley regula el nuevo sistema de elección de los miembros de los consejos insulares —salvo el de Formentera— con base en la competencia autonómica reconocida en el art. 30.1 en conexión con el art. 39 del Estatuto de Autonomía balear. Su contenido es muy breve, únicamente diez artículos en los que disponen algunas particularidades de las elecciones a los consejos insulares; puesto que, conforme a la disposición adicional primera, se aplica supletoriamente la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las *Illes Balears*.

En el ámbito judicial apenas se han producido pronunciamientos relevantes referidos al sistema electoral local. Únicamente hay que destacar la *Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8.ª, recurso contencioso-administrativo 529/2007, ponente: Nicolás Antonio Maurandi Guillén)* referida a las *elecciones a Diputados Provinciales*. Este pronunciamiento resuelve el recurso interpuesto por un candidato a concejal en el municipio de Arnoia (Ourense) frente a la Instrucción 9/2007, de 19 de junio, de la Junta Electoral Central. Pretende el recurrente que se declare la nulidad del apartado segundo de la Instrucción, en la medida en que introduce una nueva interpretación del art. 205.1 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, a saber, que las Diputaciones Provinciales no podrán constituirse hasta que se haya rematado el proceso electoral y, en consecuencia las elecciones a Diputados Provinciales en los respectivos partidos judiciales no podrán celebrarse hasta que no estén constituidos todos los ayuntamientos pertenecientes al partido judicial. Entiende que esta interpretación vulnera el derecho fundamental del art. 23 de la Constitución de los concejales. Sin embargo, afirma el Tribunal que el art. 23 CE no impone la anulación del precepto impugnado porque la Instrucción no tiene trascendencia individual sobre los derechos de persona alguna. Los concejales pueden, en su caso, ejercitar la acción judicial frente a actos que en vía administrativa no atiendan a sus pretensiones individuales. Así que concluye el Tribunal que no se vulnera el art. 23 CE y desestima el recurso.

4. Participación ciudadana

La participación ciudadana continúa siendo uno de los temas más presentes en los estudios doctrinales en torno al funcionamiento de los gobiernos locales. Al respecto, hay que destacar algunas aportaciones doctrinales. Con carácter monográfico aborda la participación ciudadana local E. PASTOR SELLER en su trabajo *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales* (Universidad de Murcia, 2009, 318 pp.). Desde una perspectiva politológica y sociológica analiza el fenómeno de la participación ciudadana local a través de los Consejos e Institutos Municipales de Servicios Sociales en la Región de Murcia. De forma más resumida, el mismo autor plantea un análisis similar en «La gestión de la política social en la administración local (El contexto relacional en la política social municipal de la Región de Murcia)» (*Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 85, 2009, pp. 193-217). El estudio se aproxima desde una perspectiva fundamentalmente politológica a las formas de participación de la ciudadanía en las políticas sociales. En primer lugar se introducen algunas observaciones en torno a la importancia y la razón de ser de la participación, que se concretan al analizar las disposiciones específicas de las Leyes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas. Constata el autor que en las leyes más recientes se introduce la participación como una de las finalidades perseguidas por la Ley y se refuerza la participación de los usuarios en la toma de las decisiones que les afecten de forma directa o indirecta, individual o colectiva. En este contexto, expone de forma analítica la participación en la política social en la Región de Murcia: cuáles son sus actores, las motivaciones, las interdependencias creadas, los objetivos y las expectativas de la participación, la gestión y la eficacia y los niveles de participación concedidos, entre otros aspectos. Como conclusiones el autor destaca la ausencia de aprendizaje democrático de los actores participantes y la existencia de inercias institucionalizadas en torno a los mecanismos de participación.

El artículo de M.^a J. GARCÍA GARCÍA sobre «La celebración de consultas populares locales a petición de los vecinos» (*Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 83, 2009, pp. 45-90) se refiere con carácter general a esta técnica de participación local. Este extenso trabajo analiza el marco jurídico de las consultas populares locales realizadas a petición de los vecinos. En primer lugar, expone el marco constitucional, presidido por el art. 23 de la Carta Magna —con referencia a la jurisprudencia constitucional al respecto— y ligado al reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas para la regulación del régimen local. En segundo lugar, atiende a la configuración de las consultas populares por las leyes, en especial, la Ley de Bases del Régimen Local. En especial, alude a la naturaleza jurídica de las consultas populares promovidas a iniciativa vecinal como un derecho subjetivo de los vecinos, distinto del derecho de petición. Expone el ámbito subjetivo del derecho de petición de consultas y la legitimación para participar en la consulta. A continuación, determina los requisitos materiales y competenciales en relación con el objeto de la consulta y el procedimiento concreto para llevar a cabo la consulta. Finalmente, la autora reflexiona sobre los efectos de la consulta popular: es

una manifestación de la democracia participativa que nunca puede llegar a sustituir la capacidad de decisión de los órganos competentes; es más, afirma que sus efectos deben interpretarse de forma restrictiva debido a la opción constitucional a favor de la democracia representativa y a la ausencia de una mención expresa en la Constitución de esta fórmula participativa.

Asimismo, se aporta una visión global de la importancia de la participación ciudadana en el ámbito local en el trabajo de M.^a BUEYO DÍEZ JALÓN sobre «La gobernanza local: hacia la transparencia y participación ciudadana en el funcionamiento de las administraciones locales» (*Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 21, 2009, pp. 1-15). La defensora del pueblo riojano analiza el concepto de gobernanza a nivel europeo y sus implicaciones en el ámbito local, destacando la importancia de la participación ciudadana para la creación de estructuras de colaboración en forma de red entre los vecinos y la Administración local.

Asimismo, con carácter general, hay que mencionar varios trabajos en torno a la participación local integrados en la obra colectiva dirigida por V. ALMONACID LAMELAS intitulada *Estudios sobre modernización de la Administración Local: Teoría y Práctica* (Madrid, La Ley, 2009, 1.296 pp.). Es el caso del trabajo de S. PÉREZ KASPARIAN, sobre «Corrupción *versus* participación ciudadana. El sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos»; Z. SÁNCHEZ SÁNCHEZ, cuya contribución se refiere a «La participación municipal: referencias constitucionales»; S. FERNÁNDEZ RAMOS que se ocupa de «Los cauces de participación ciudadana en la Administración local»; G. UBASART I GONZÁLEZ que analiza las experiencias locales de participación ciudadana en el capítulo «Experimentando la radicalización democrática. Mecanismos, procesos, metodologías y experiencias de participación ciudadana en el Estado español»; e I. JARA HUESO, que dedica su estudio a la «Participación ciudadana y nuevas tecnologías: la administración local en las redes sociales».

En otros trabajos se analizan las formas de participación vinculadas a materias concretas de la política municipal. Es el caso del trabajo de M. Á. RECUERDA GIRELA «Los símbolos municipales como signos jurídicos: de la tradición a la innovación» (*Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 144, 2009, pp. 705-733). De forma introductoria se expone el régimen jurídico que ordena los símbolos municipales, tanto a nivel estatal como autonómico. Además, se hace referencia al sentido y función de estos signos. Posteriormente, se afronta el núcleo de la exposición referido a la nueva forma de regular los símbolos municipales en la legislación andaluza y se valora positivamente como un modelo moderno, adaptado a las nuevas circunstancias de la realidad. En concreto, se alude al uso y protección de los símbolos y a la importancia de la participación ciudadana que se reconoce por el legislador andaluz en el proceso de aprobación y de modificación de los símbolos municipales. Como conclusión, el autor valora positivamente que la regulación de los símbolos municipales se abra a la participación ciudadana, que permite una mayor creatividad y una menor vinculación a las reglas de la heráldica y los criterios históricos.

5. Personal al servicio de la Administración municipal

En torno al personal de la Administración municipal, me remito al informe que sobre «Empleo público local» se incluye en esta obra. No obstante, me referiré a algunas de las novedades que se han producido a nivel doctrinal y jurisprudencial sobre esta materia.

Durante el año 2009 se han publicado algunos trabajos que siguen ocupándose de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). En especial, hay que referirse a los distintos trabajos en torno a esta norma que se reúnen en el núm. 19 de 2009 de la revista *Cuadernos de Derecho Local*. El profesor J. MAURI MAJÓS realiza un «Análisis general del Estatuto básico del empleado público: problemas, soluciones y huidas» (pp. 7-23). En este estudio se encarga de realizar algunas consideraciones sobre los puntos basilares del contenido del EBEP: su opción por crear un estatuto para todos los empleados públicos, que debe traducirse en la aproximación de la relación jurídica de los empleados públicos con contrato laboral a los funcionarios; la opción del estatuto por crear un mínimo para todas las Administraciones Públicas; las dificultades para crear una clase directiva profesional; la reducción del empleo temporal en la Administración Pública; el régimen de la composición de los órganos de selección; la competencia y el desempeño profesional en la carrera administrativa; la afirmación de la posición del sindicato en el sector público; y la codificación de la ética del empleado público. Finalmente, el autor reflexiona sobre las huidas que ha manifestado el legislador en el EBEP al obviar algunos aspectos fundamentales en la regulación del empleo público, como puede ser la creación de un sistema de instituciones para la política de recursos humanos y los problemas de unificación de criterios en el sistema de tutela jurisdiccional vigente. El magistrado F. SOSPEDRA NAVAS se refiere a los «Tipos de empleados públicos» (pp. 24-41). En este trabajo se refiere a las clasificaciones de los empleados públicos del EBEP: empleados fijos y temporales; estatutarios y laborales; y personal eventual. Como conclusiones el autor se refiere a la importancia del desarrollo legislativo por parte del Estado y las Comunidades Autónomas para cerrar el régimen jurídico del empleo público; y a las numerosas patologías que se derivan del incumplimiento de las normas sobre empleo público. El profesor M. SÁNCHEZ MORÓN analiza la nueva categoría de «Los directivos públicos. Análisis comparado» (pp. 42-47). En este artículo da cuenta de los diferentes modelos de función pública directiva de nuestro entorno. En concreto, se refiere al modelo francés de régimen funcional de carrera; a los modelos anglosajones, afectados de forma sustancial por las reformas emprendidas en el Gobierno Thatcher; al sistema norteamericano de directivos públicos profesionales, que se ofrece como contrapunto a los anteriores —aunque guarde algunas coincidencias—; y al modelo de la *dirigenza* italiana. Finalmente se refiere al modelo de función directiva en la Administración comunitaria. El magistrado F. FRESNEDA PLAZA se refiere a la «Provisión de puestos de trabajo y movilidad funcional en el nuevo Estatuto básico» (pp. 48-78). El extenso estudio se articula en torno a los siguientes aspectos de la regulación del EBEP que se

analizan exhaustivamente: la provisión de puestos; la libre designación; otras formas de provisión de puestos de trabajo; y la movilidad del personal funcionario de carrera. Junto a los estudios mencionados, hay que referirse al trabajo de M. Á. LUELMO MILLÁN sobre «El Estatuto básico del empleado público: régimen del personal laboral al servicio de las administraciones públicas con especial incidencia en las administraciones locales» (pp. 79-97). El magistrado analiza algunos derechos y deberes de los empleados públicos; se refiere a la jurisdicción estatutaria y estudia de forma extensa la seguridad y salud en el marco estatutario. Finalmente, introduce algunas conclusiones de carácter general, en las que manifiesta la importancia del desarrollo del EBEP. En relación con el régimen local, hay que mencionar el trabajo de A. SERRANO PASCUAL, «El régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal» (pp. 98-125). En el estudio se ofrece una panorámica de la evolución del régimen de los funcionarios con habilitación de carácter estatal desde su creación, antes de la Constitución, hasta su regulación en la LBRL, el Libro blanco para la reforma del régimen local y el EBEP.

Por último, hay que citar el artículo de J. CASTELAO RODRÍGUEZ sobre el «Cumplimiento de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en relación con los puestos de trabajo del nuevo grupo B en la Administración local» (*Revista de Estudios Locales*, núm. 124, 2009, pp. 14-26). En este breve trabajo se exponen algunas consideraciones en torno a los efectos del EBEP, en relación fundamentalmente con la necesidad de aprobación de Relaciones de Puestos de Trabajo que formalicen la integración de los titulares de FP-2 en el nuevo grupo B previsto por el legislador. Para ello se hace una exposición sobre el marco jurídico y algunas reflexiones sobre el margen de actuación de los entes locales.

En la jurisprudencia constitucional, hay que mencionar la *Sentencia del Tribunal Constitucional 130/2009, de 1 de junio (Sala Segunda, ponente: Vicente Conde Martín de Hijas)* que se refiere al derecho fundamental de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad. Esta Sentencia resuelve varias cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas interpuestas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en relación con la disposición adicional primera, apartado 1, de la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, que actualiza el régimen local de Navarra, por su posible contradicción con el art. 23.2 CE. Según este precepto, los cursos de formación necesarios para obtener la habilitación concedida por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se restringen a «quienes en el momento de publicación de la convocatoria para obtener la citada habilitación vinieren ocupando la plaza en interinidad por un período ininterrumpido de al menos un año o de forma discontinua de hasta dos años durante los cuatro precedentes a la convocatoria mencionada». Señala el Tribunal que este inciso impide el acceso a las pruebas de habilitación previstas no sólo a potenciales aspirantes que no hubieran desempeñado previamente funciones de secretaría o intervención en las entidades locales de Navarra, sino a los interinos que hubiesen ejercido esas funciones durante un tiempo inferior al previsto legalmente, por lo que debe realizarse un análisis del cumplimiento del art. 23.2 CE. El art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal que debe cumplir con los principios constitucionales

de igualdad, mérito y capacidad. En conexión con el art. 103.3 CE contiene un derecho a la no restricción injustificada de las condiciones de acceso, al que se oponen, salvo excepciones, las denominadas «pruebas restringidas» para el acceso a la función pública. El Tribunal afirma, por ello, que es fundamental determinar si la reestructuración de puestos de secretaría e intervención en Navarra vinculada a una reestructuración del mapa municipal navarro puede calificarse como una situación excepcional a los efectos de determinar la licitud de la restricción de las pruebas de acceso a la función pública. Y su conclusión es que no existe una circunstancia excepcional porque no puede reconducirse a ninguno de los supuestos en que la jurisprudencia constitucional ha admitido las pruebas restringidas: la creación de una nueva Administración, con la consiguiente necesidad de adscribirle inmediatamente personal, o la creación de un aparato administrativo en un ámbito concreto como el sanitario. Con base en estas razones, considera que la ablación del derecho fundamental no está justificada ni es proporcional a la finalidad perseguida y declara la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo señalado.

III. ENTIDADES LOCALES SUPRAMUNICIPALES

Las entidades supramunicipales no han sido objeto de intenso estudio durante el año 2009. En concreto, sobre las provincias, hay que destacar el libro sobre *Gobernanza multi-nivel y sistemas locales de bienestar en España. El caso de las Diputaciones Provinciales*, de C. J. NAVARRO YÁNEZ y M.^a J. RODRÍGUEZ (Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, 180 pp.). En esta monografía se analiza desde un punto de vista jurídico y politológico el estatus jurídico de la provincia y se destaca su importancia en nuestro modelo territorial para la articulación del sistema de bienestar debido a sus funciones de cooperación y ayuda a los municipios de menor tamaño —que constituyen mayoría en el mapa local español.

En el plano jurisprudencial, resulta de gran interés la *Sentencia del Tribunal Constitucional 169/2009, de 9 de julio (Sala Primera, ponente: Javier Delgado Barrio)* que resuelve el recurso de amparo interpuesto por varios diputados provinciales de Alicante contra la Sentencia de 21 de octubre de 2004, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana por *vulneración del derecho fundamental a la participación política en condiciones de igualdad* (art. 23 CE). Los recurrentes solicitaron en su día al grupo socialista de la Diputación Provincial su integración en el mismo; sin embargo, se les denegó esta petición por haber sido expulsados previamente de la formación política por la que habían sido elegidos concejales —el PSPV-PSOE—. En consecuencia, estos diputados fueron adscritos al grupo mixto de la Diputación Provincial. Posteriormente, el Pleno de la Diputación Provincial acordó considerar como miembros no adscritos a estos concejales y a otro más, a los efectos del art. 73.3 párrafo primero *in fine* LBRL, por no encontrarse dentro del grupo político constituido por la formación electoral PSPV-PSOE. En el Acuerdo se estableció que la consideración como miembros no adscritos no impediría que los diputados ejerciesen las funciones propias de su cargo: presentar

escritos, mociones, participar en los debates y formar parte de las comisiones informativas; y se determinó la desaparición del grupo mixto. Este Acuerdo se impugnó por los concejales afectados por la vía especial de protección de los derechos fundamentales. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo estimó el recurso; pero el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana estimó el recurso de apelación interpuesto por la Diputación Provincial de Alicante contra la Sentencia de instancia.

Los recurrentes en amparo se apoyan en la vulneración del art. 23 CE, al considerar que con la desaparición del grupo mixto y su consideración como miembros no adscritos se restringen sus derechos como diputados provinciales y les sitúa en una posición de desventaja con respecto a los diputados provinciales que sí están adscritos a un grupo político. En concreto, entienden que las limitaciones a su derecho de participación política consistirían en: no poder formar parte de la Junta de Portavoces; no poder formar parte como grupo político de las comisiones informativas; en que tres de los recurrentes no pueden ejercer su cargo en régimen de dedicación exclusiva, como lo ejercían con anterioridad a la aprobación del Acuerdo impugnado; y, por último, pérdida de los beneficios económicos y la infraestructura que se ponía a disposición del grupo mixto. Con respecto a estas limitaciones, afirma el Tribunal que sólo la referida a la participación en las comisiones informativas plantea dudas con respecto a la vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23 CE. El resto pueden considerarse restricciones proporcionadas que no impiden el ejercicio de la función representativa de los concejales, pues no afectan a la obtención de información o al ejercicio de su tarea de control. La participación de los concejales en las comisiones informativas se limita por el Acuerdo a la asistencia y participación en las deliberaciones; pero niega la posibilidad de tomar parte en las votaciones. Pues bien, precisamente, *esa imposibilidad de participar en las votaciones se considera por el Tribunal Constitucional como una razón suficiente para otorgar el amparo solicitado*. La actividad de las comisiones informativas es fundamental para ejercer la función de control y formar la voluntad de la corporación a través del Pleno, por ello la ausencia de participación de los concejales no adscritos en las votaciones incide en el núcleo de las funciones de representación propias del cargo de diputado provincial. Ello no significa, matiza el Tribunal, que el derecho a voto de los concejales no adscritos compute de la misma forma que el de los adscritos a un grupo; pues en ese caso se produciría una sobrerrepresentación de los miembros no adscritos. Con base en estos argumentos, el Tribunal anula el Acuerdo referido en lo que se refiere a la privación del derecho a voto en las comisiones informativas de los concejales no adscritos.

IV. COMPETENCIAS MUNICIPALES

Dentro de las normas que configuran la esfera competencial municipal destaca en *Castilla y León*, la *Ley 8/2009, de 16 de junio*, que establece la transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales ubicadas en su territorio en ejecución de las previsiones del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica

14/2007, de 30 de noviembre. Con esta medida pretende reforzarse la capacidad de actuación de los entes locales. La transferencia se somete a los principios de capacidad de gestión, eficacia, eficiencia y suficiencia. Al mismo tiempo, se establece la obligación de que los entes locales presenten una memoria anual de gestión de las competencias transferidas a la Junta de Castilla y León, que incluya los niveles y calidad en la prestación del servicio público. Los destinatarios de la transferencia son las Diputaciones provinciales y los municipios con una población superior a 5.000 habitantes y se refieren a las materias de educación, juventud, servicios sociales, deportes y medio ambiente.

Por su parte, la doctrina ha continuado preocupándose por la definición del margen competencial municipal que se determina en la legislación estatal y autonómica. El desarrollo del Estatuto de Autonomía de Andalucía en materia local ha propiciado la aparición de dos monografías sobre el régimen competencial local en esta Comunidad Autónoma en dos sectores concretos: servicios sociales y medio ambiente. Al ámbito de los servicios sociales, se dedica el libro de E. GONZÁLEZ JAIME, *Competencias de las entidades locales de Andalucía sobre servicios sociales* (Madrid, Iustel, 2009, 236 pp.). La obra se ocupa de definir el margen de actuación local en materia de servicios sociales en el nuevo marco jurídico vigente a partir de la reforma del Estatuto de Autonomía andaluz y de la futura reforma del régimen local andaluz. Junto a este estudio, en materia medioambiental hay que mencionar la obra coordinada por D. J. VERA JURADO, *Competencias ambientales de las entidades locales de Andalucía* (Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2009, 691 pp.). En ella se aborda el nuevo marco competencial de los entes locales, configurado por el Estatuto de Autonomía de Andalucía y la Ley 7/2002, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. En concreto, se tienen en cuenta los siguientes sectores: espacios naturales, contaminación acústica, salud pública, contaminación atmosférica, energías alternativas, residuos, aguas y medio marino.

En relación con el ejercicio de las competencias locales, hay que destacar el trabajo de A. E. ORTUÑO RODRÍGUEZ sobre «La potestad sancionadora de las entidades locales. Especial referencia a las ordenanzas cívicas» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 20, 2009, pp. 23-52). En este extenso estudio, la magistrada analiza, de un lado, los límites constitucionales al ejercicio de la potestad sancionadora local —especialmente el principio de legalidad— y su interpretación por la jurisprudencia constitucional; y, de otro lado, las potestades locales en materia sancionadora conforme a la legislación general sobre régimen local. A continuación se ocupa del régimen especial del municipio de Barcelona y sus consecuencias en el ejercicio de su potestad sancionadora; así como de la doctrina de los tribunales superiores de justicia sobre los principios que deben ordenar la potestad sancionadora —en concreto: principio de legalidad, responsabilidad del infractor y proporcionalidad—. Por último, se refiere al estado actual de la tipificación de infracciones y sanciones por las ordenanzas locales, específicamente en lo que se refiere a las normas que se ocupan de ordenar el civismo y la convivencia en los municipios de algunas Comunidades Autónomas, principalmente, Cataluña y Castilla y León.

También se refiere a un aspecto concreto de la actuación local el trabajo del profesor G. FERNÁNDEZ FARRERES, sobre «Las entidades locales ante la actividad de fomento mediante subvenciones de las comunidades autónomas» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 21, 2009, pp. 28-39). En este estudio analiza el régimen jurídico del otorgamiento de subvenciones a entidades locales y destaca la importancia de la intervención de las entidades locales en el desarrollo de la actividad subvencional autonómica cuando ésta incide en ámbitos competenciales en los que tienen atribuidas el ejercicio de competencias propias. Con esta finalidad alude a la jurisprudencia constitucional en torno a la actividad de subvenciones como técnica de intervención pública y a la necesidad de que se establezca una regulación mínima imprescindible de la actividad subvencional de las Comunidades Autónomas en relación con las competencias locales.

Precisamente en relación con las subvenciones autonómicas a los entes locales, hay que hacer referencia a la *Ley 2/2009, de 19 de marzo, de rehabilitación y mejora de barrios de los municipios de las Illes Balears*. Esta Ley pone en marcha un sistema de subvenciones a los municipios baleares para atender a las necesidades especiales de barrios con un especial grado de degradación o en riesgo de fractura social. Se establecen los requisitos y el procedimiento que deben cumplirse para obtener las ayudas. Esta medida se asemeja al *Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Comunidad Autónoma para el desarrollo de un plan piloto de actuación integral en zonas sensibles con presencia significativa de población inmigrante* aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2009, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo e Inmigración, que también pretende destinar fondos para la mejora de las condiciones de vivienda en determinados barrios de Andalucía.

V. RELACIONES INTERTERRITORIALES

En la doctrina se han producido interesantes contribuciones al análisis de las relaciones de los entes locales con los niveles superiores de poder.

a) Con carácter general aborda este tema M.^a A. GRIFO BENEDICTO en la monografía sobre *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas* (Madrid, Iustel, 2009, 320 pp.). Parte de la clásica distinción entre relaciones de coordinación, cooperación y control, y considera que las técnicas de coordinación son las más respetuosas con el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado.

b) La monografía del profesor L. MEDINA ALCOZ sobre *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales* (Madrid, INAP, 2009, 334 pp.) se ocupa de un aspecto más concreto y novedoso de las relaciones multi-nivel: los canales de que disponen los entes locales para influir en la toma de decisiones normativas por los niveles superiores de poder. El trabajo se estructura en dos partes: una general, referida a la colaboración política del poder local con los niveles superiores de gobierno; y una especial, que analiza detalladamente los nuevos Consejos de participación de los entes locales creados en los nuevos Estatutos de Autonomía. En la primera parte, se analiza

el fenómeno de la colaboración política entre los tres niveles de poder. A continuación se realiza una sistematización de las técnicas de participación: informal e institucional; ordinaria y extraordinaria; directa e indirecta; influyente y neutral; participación y co-decisión; funcional y orgánica; y sistemas de consejo y de comisión. Esta clasificación se completa con una ordenación de los diferentes modelos de relaciones multinivel —relación directa, secuencial o triangular— desde una perspectiva comparada en España, Italia, Alemania y Reino Unido. En la segunda parte se aplican las consideraciones elaboradas en la Parte general al estudio de casos concretos, tanto en el Derecho italiano, como en el Derecho español, a raíz del desarrollo de las previsiones estatutarias en torno a la participación de los entes locales en la toma de decisiones a nivel autonómico. En este ámbito hay que destacar, además, la tramitación del *Proyecto de Ley del Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña* que se inició el 22 de septiembre de 2009, que aún se está tramitando en el Parlamento catalán.

VI. RÉGIMENES ESPECIALES

1. Régimen de los municipios de gran población

Con respecto al desarrollo del régimen especial de los municipios de gran población, en 2009 ha entrado en vigor la *Ley 2/2008, de 10 de diciembre, que regula el acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los municipios de gran población* (BOJA de 24 de diciembre de 2008). Esta Ley se centra en la regulación del procedimiento de acceso al régimen del Título X de la LBRL de los municipios recogidos en el art. 121. b) LBRL a los que no se aplica la Ley de forma imperativa. En concreto, la Ley exige que la iniciativa que se presente a la Asamblea Legislativa autonómica se acompañe de una memoria y de documentación acreditativa de la conveniencia de la decisión interesada, especialmente cuando se trate de aplicar el supuesto legal referido a la existencia de circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales. Además, en un Anexo se incorporan de forma desglosada las circunstancias de este tipo que pueden ser relevantes de cara a someterse al régimen de los municipios de gran población. Por último, hay que destacar que se excluye del ámbito de aplicación de la Ley la referencia a la capital autonómica, ya que Sevilla tiene más de 250.000 habitantes y, por esta circunstancia, se le aplica directamente el régimen del Título X LBRL.

En la doctrina, la profesora E. CARBONELL PORRAS ha realizado un balance sobre la aplicación del régimen de los municipios de gran población en su artículo «Los municipios de gran población, cinco años después» (*Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 20, 2009, pp. 1-33). En concreto, se centra en la evolución de la determinación de los municipios a los que les resulta de aplicación del régimen del Título X de la LBRL. Así, analiza los supuestos de aplicación directa de la Ley; la exclusión de Barcelona y de Madrid; las ciudades capitales; y los municipios de gran población por iniciativa municipal y decisión autonómica, a los que presta una especial atención. Analiza, así, los

criterios establecidos en la LBRL para extender la aplicación del régimen de municipios de gran población; los casos en que por Ley singular autonómica se ha aplicado este régimen a concretos municipios; la regulación en Madrid y Andalucía en torno a los criterios y procedimiento para incluir un municipio en el régimen de gran población; y los supuestos en que no se ha adoptado ninguna decisión al respecto a nivel autonómico. Finalmente, en las conclusiones se refiere a la constatación de las dudas iniciales en torno a la aplicación del nuevo régimen legal que, aún denominándose «de gran población» se aplica a municipios que en absoluto reúnen esta condición. También hay que destacar en la literatura, con carácter práctico, la obra de S. HERNÁNDEZ DE MARCO sobre *Estudios, informes y resoluciones judiciales de grandes ayuntamientos* (Pamplona, DAPP, 2009, 760 pp.). En este libro se reúnen agrupadas por temas resoluciones judiciales, en las que están implicados grandes ayuntamientos, resoluciones e informes municipales, todos ellos comentados por el autor.

2. Régimen de las ciudades capitales

En el régimen de las ciudades capitales también se han introducido algunas novedades. Destaca la Resolución de 23 de febrero de 2009 del Consejo de Capitalidad de Canarias, por la que se dispone la publicación del *Acuerdo que aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo de la Capitalidad* (BOC de 13 de marzo de 2009). El Consejo de Capitalidad se creó mediante la Ley 8/2007, de 13 de abril, del Estatuto de la Capitalidad Compartida de las ciudades de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife. Se trata de un órgano de carácter consultivo estable de relación entre las administraciones autonómicas y municipales. El art. 8 de la Ley habilitó al Consejo para aprobar su reglamento de funcionamiento. En el reglamento destaca la regulación del estatuto de los miembros permanentes (art. 5) y los no permanentes —los consejeros y concejales de las áreas correspondientes que se incorporen a las sesiones por razón de los asuntos sometidos a debate— (art. 6). También se establece la realización de, al menos, una sesión ordinaria anual antes de la aprobación por el Gobierno del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales para la Comunidad Autónoma del ejercicio siguiente (art. 12.2). Con respecto al quórum, se exige, como mínimo, la asistencia de representantes de la Comunidad Autónoma y de ambos municipios, Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife (art. 19.1). Sus acuerdos se adoptan por unanimidad en forma de estudios, informes y propuestas (art. 23).

