

# Organización y régimen jurídico

Silvia Díez Sastre

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

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

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

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

## I. INTRODUCCIÓN

Al igual que el pasado año, 2010 ha estado marcado por el *proceso de desarrollo de los nuevos Estatutos de Autonomía*. En este contexto se han aprobado normas autonómicas que pueden incardinarse en dos modelos distintos: por un lado, la aprobación de una nueva ley general que aspira a establecer un marco completo del régimen local en la Comunidad Autónoma —como en el caso andaluz, con su Ley de Autonomía Local—; y, por otro lado, la aprobación de distintas leyes que, sectorialmente, desarrollan las previsiones estatutarias sobre régimen local —como sucede en Cataluña con las distintas leyes referidas al Área Metropolitana de Barcelona, las veguerías, la Carta de Barcelona o el Consejo de Gobiernos Locales—. En la misma línea de desarrollo de los Estatutos autonómicos hay que poner de relieve, además, la esperadísima *STC 31/2010*. En ella el máximo intérprete constitucional ha resuelto finalmente las dudas que se habían planteado sobre el ajuste a la Constitución del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que incluían una parte nada desdeñable referida al régimen local.

Junto al fenómeno del desarrollo autonómico del régimen local, hay que destacar otras cuestiones de interés. Así, por ejemplo, la jurisprudencia relativa al funcionamiento de los órganos de gobierno municipales ha continuado consolidando los *estándares de protección del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos* recogido en el art. 23 de la Constitución. Asimismo, algunas reformas normativas y estudios doctrinales se han ocupado del *sistema electoral local*, que, sin duda, será uno de los temas más importantes durante 2011 debido a la celebración de las elecciones municipales el 22 de mayo de este año.

## II. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL

La novedad más importante en torno a la distribución de competencias en materia local ha sido la *Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio*. En este pronunciamiento —tras un dilatado periodo de tiempo— el Tribunal ha tomado una decisión sobre la discutida constitucionalidad del Estatuto de Autonomía catalán y, en lo que aquí interesa, sobre el modo en que deben interpretarse las reglas constitucionales de reparto competencial sobre el régimen local entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Como alegación general, aducían los recurrentes que la regulación del régimen local contenida en el Estatuto de Autonomía era impropia de una norma estatutaria. Para ello se apoyaban en que trataba de desplazar a la legislación básica e impedir el ejercicio de la competencia estatal. Al respecto, señala el Tribunal Constitucional en su Fundamento Jurídico 36 que no puede plantearse ninguna objeción a que el legislador estatutario quiera establecer las líneas esenciales sobre el régimen local en la Comunidad Autónoma —convalida, así, la ampliación del contenido estatutario en materia local—. A partir de esa circunstancia no puede concluirse que se impida el ejercicio de la competencia estatal o que se pretenda desplazar a la legislación básica. Y tampoco cabe entender —según el Tribunal— que se impide al Estado mantener y desarrollar relaciones directas con los entes locales, debido al indiscutido carácter bifronte del régimen local. En los Fundamentos Jurídicos posteriores profundiza en esta idea. Para el Tribunal la enumeración de una serie de competencias que deben atribuirse a los entes locales no desplaza la regulación estatal. Esos listados deben interpretarse conforme a la competencia del Estado en materia de régimen local consagrada en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución. El resultado es, por tanto, que se frena una posible «interiorización» del régimen local por parte de las Comunidades Autónomas al preservar el carácter bifronte del régimen local y la competencia del Estado sobre esta materia (la argumentación del Tribunal en torno a la regulación de las veguerías se analiza más adelante, en el epígrafe dedicado a las entidades locales supramunicipales).

Como era de esperar, el pronunciamiento del Tribunal en torno al Estatuto catalán ha sido objeto de críticas y halagos por distintas partes de la doctrina especializada. Una imprescindible y variada reunión de voces discordantes y, en todo caso, autorizadas sobre la doctrina constitucional vertida en la Sentencia se encuentra en el núm. 15 de *El Cro-*

*nista del Estado Social y Democrático de Derecho*, donde participan los siguientes autores: S. MUÑOZ MACHADO, J. DE ESTEBAN, J. TORNOS MAS, M. CARRILLO, G. FERNÁNDEZ FARRERES, J. GARCÍA ROCA, F. BALAGUER CALLEJÓN, T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, A. GARCÍA-MONCÓ, E. ALBERTÍ ROVIRA y M. REBOLLO PUIG.

De forma prácticamente simultánea a la STC 31/2010 algunas Comunidades Autónomas han aprobado leyes de régimen local en desarrollo de sus previsiones estatutarias: es el caso de la Comunidad Valenciana y Andalucía. Estas leyes introducen una nueva regulación de todos los aspectos de la organización y el régimen jurídico de los entes locales en sus respectivas Comunidades Autónomas. En este informe sólo se da cuenta de los aspectos más novedosos de la nueva regulación autonómica, pues una exposición exhaustiva de los mismos excedería de los objetivos que se propone este trabajo.

a) Lo más llamativo de la *Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía* (BOJA núm. 122, de 23 de junio) es, a primera vista, su exhaustividad. A través de sus 132 artículos y sus numerosas disposiciones, el legislador pretende elaborar un marco jurídico completo de la organización y funcionamiento del nivel local de gobierno en la Comunidad andaluza. Los títulos de la Ley se refieren a la comunidad política local; los servicios y la iniciativa económica local; el patrimonio de las entidades locales; las relaciones de la Comunidad Autónoma con las entidades locales; la cooperación territorial; la demarcación municipal, y la Administración del territorio municipal. De toda la regulación, tal vez los puntos que merecen más atención sean los relativos al establecimiento de una cláusula general de competencia a favor de los municipios; la fijación de competencias específicas, de forma detalladísima, para municipios y provincias; la creación de un Consejo de Gobiernos Locales para articular las relaciones entre los entes locales y las instituciones autonómicas —que se comenta en el epígrafe relativo a las relaciones interterritoriales—, así como la especial atención brindada a la regulación de los servicios locales y la iniciativa económica local —que se comenta por la profesora ORTEGA BERNARDO en el informe dedicado a esta materia contenido en este Anuario—.

b) Aún más extensa que la ley andaluza es la nueva *Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana* (DOCV núm. 6.296, de 24 de junio) —que se extiende en 201 artículos—. Su regulación se proyecta sobre todos los resquicios de la organización y el funcionamiento de los entes locales valencianos. Llamam la atención, entre otros, algunos elementos puntuales de la nueva ordenación local: la creación de un Consejo Técnico para la Delimitación Territorial; la creación de un Consejo Territorial de Población obligatorio en los casos en que existan núcleos de población distintos del principal que agrupen a más del 20 por 100 de la población municipal; la inclusión, al igual que en Andalucía, de una cláusula general de competencia a favor de los municipios con el fin de «satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos», así como una extensa regulación sobre el personal al servicio de las entidades locales.

La intensa actividad legislativa sobre el régimen local ha ido lógicamente acompañada de obras doctrinales que han mostrado interés sobre esta cuestión. En primer lugar,

destaca el trabajo del profesor T. DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO sobre «Corporaciones locales, reforma estatutaria y competencias estatales», que analiza la reforma del régimen local operada en los últimos años desde una perspectiva competencial (*Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 145, 2010, pp. 5-55). También con carácter general se analiza el desarrollo estatutario a nivel local por los profesores T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN en el estudio que anualmente publican en el *Anuario de Gobierno Local*, dedicado en 2010 a «Un año de transición: los gobiernos locales en los desarrollos estatutarios y ante la crisis económica» (*Anuario del Gobierno Local 2009*, Instituto de Dret Public, 2010).

A continuación, hay que aludir a una serie de trabajos dedicados a concretos desarrollos estatutarios del régimen local. El profesor J. MARTÍN CUBAS analiza la concreción de las previsiones estatutarias en materia de régimen local en la Comunidad Valenciana («El gobierno local en la Comunidad Valenciana: situación y perspectivas de futuro», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 23, 2010, pp. 113-156). En el estudio disecciona la regulación estatutaria sobre régimen local y posteriormente se detiene en el contenido del anteproyecto de ley de régimen local de la Comunidad Valenciana, en tramitación en el momento de publicación del trabajo. A la Ley ya aprobada se dedica el trabajo del profesor GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ titulado «La Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana» (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 20, 2010, pp. 2940-2945). También S. A. BELLO PAREDES se ocupa de la reforma del régimen local castellano-leonés tras la reforma estatutaria («La situación de las entidades locales en los Estatutos de Autonomía reformados: especial referencia al marco estatutario de Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 20, 2010, pp. 345-380). En un sentido similar, para Andalucía, se plantean los «Comentarios del Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía de 2009», de R. ORTEGA MONTORO (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2010, pp. 713-725); así como el artículo sobre «Las entidades autónomas en la Ley de Autonomía Local de Andalucía», realizado por M.<sup>a</sup> del M. PÉREZ PÉREZ (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 24, 2010, pp. 3490-3508). Por último, en relación con el régimen local andaluz hay que destacar el trabajo del profesor A. GALÁN GALÁN sobre la «Naturaleza de la Ley de régimen local de Andalucía y su relación con las leyes autonómicas sectoriales», que realiza un planteamiento sistemático sobre las relaciones en el sistema de fuentes local a nivel autonómico (*Anuario del Gobierno Local 2009*, Instituto de Dret Public, 2010).

Desde un punto de vista más general se plantean otras obras monográficas que tienen por objeto una exposición global del régimen local. Así, el profesor J. L. RIVERO YSERN ha publicado la sexta edición revisada de su *Manual de Derecho Local* (Civitas, 2010, 600 pp.), que se adapta a las importantes reformas legislativas acaecidas en los últimos años. En la obra se analiza el régimen jurídico de funcionamiento de los entes locales, así como de sus principales sectores de actividad, desde una perspectiva didáctica. Otro *Manual de Derecho Local* se propone bajo la dirección del profesor J. Á. FUENTETAJA PASTOR (Iustel, 2010, 493 pp.). Con la participación de reconocidos administrativistas

expone el régimen jurídico local a la luz de las reformas más recientes que afectan al funcionamiento de los entes locales. Un mayor desarrollo de los problemas del régimen jurídico de las entidades locales se realiza en el *Tratado de Derecho Local* dirigido por el profesor T. COBO OLVERA (Thomson-Aranzadi, 2010, 1.930 pp.). En la obra colaboran profesores y profesionales del ámbito local que analizan la legislación y jurisprudencia relativa a la organización y funcionamiento de los entes locales. Con una orientación más práctica, destaca la *Guía práctica del concejal*, elaborada por J. B. LLORCA RAMIS, que en su tomo II analiza el procedimiento sancionador, la responsabilidad patrimonial y el régimen de los bienes locales (Aranzadi, 2010, 439 pp.); así como el libro sobre *Problemas frecuentes en la Administración local*, elaborado por varios autores, que realiza una recopilación de algunos conflictos planteados en la realidad local (*El Consultor de los Ayuntamientos*, 2010, 385 pp.).

Una perspectiva más académica y especializada se manifiesta en el libro *El gobierno local. Estudios en homenaje del profesor Luis Morell Ocaña*. La obra, dirigida por A. RUIZ OJEDA, aúna un extenso catálogo de contribuciones de numerosos profesores de Derecho administrativo en torno a temas de especial interés en el Derecho local, como los retos planteados tras la reforma estatutaria o las nuevas formas de gestión de los servicios públicos locales (Iustel, 2010, 1.063 pp.). Por último, desde una perspectiva comparada, hay que destacar el libro *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados*, dirigido por F. VELASCO CABALLERO (Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2010) en el marco de una beca colectiva del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalidad de Cataluña. Esta obra, realizada por doce profesores procedentes de distintas Universidades, expone de forma sistemática y paralela el régimen local de tres países europeos: Alemania, Italia y Reino Unido. Posteriormente, en una segunda parte, incluye una serie de estudios sectoriales que reflexionan sobre distintos aspectos del régimen local de estos tres países y lo comparan con el régimen local español. El objetivo es extraer conclusiones sobre la configuración del régimen local en Estados con un alto nivel de descentralización del poder.

### III. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

#### 1. Órganos de gobierno

##### 1.1. Alcalde

En relación con la figura del alcalde sólo hay que destacar algunos pronunciamientos jurisprudenciales.

a) En torno a su retribución hay que mencionar la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de octubre de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, recurso contencioso-administrativo 168/2003, ponente: Sandra González de Lara Mingo)*. Esta resolución resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por

el alcalde de Manzanares el Real contra el Acuerdo del Pleno del mismo ayuntamiento de 31 de enero de 2003. Este acto modificaba un acuerdo previo sobre la aprobación de la relación de cargos de la Corporación con dedicación retribuida. En concreto establecía una retribución para el alcalde con dedicación exclusiva de 8.414,16 euros; y una indemnización para los concejales con dedicación exclusiva por asistencia a las sesiones del Pleno, de 100 euros por sesión. El recurrente apoyaba su alegación en la vulneración de los siguientes preceptos: *a)* el art. 23 de la Constitución al impedir que el alcalde ejerza su cargo; *b)* desviación de poder por la misma razón; *c)* violación de los arts. 13, 41.6 y 92.2 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las entidades locales (ROF), por defectos procedimentales; *d)* violación del procedimiento establecido en los arts. 89, 90 y 91 de la LBRL para la modificación de la plantilla de personal, y *e)* desviación de poder del Pleno. La principal alegación es la referida a la vulneración del art. 23 de la Constitución (CE). Entiende el recurrente que el salario establecido por el acuerdo impugnado impedía su continuación en la vida política al suponer una reducción de sus ingresos al salario mínimo interprofesional.

Conforme a la jurisprudencia consolidada, el art. 23.2 CE reconoce el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, y el derecho de quien ha accedido a un cargo a mantenerse en el mismo y desempeñarlo conforme a Derecho. Para determinar si se ha vulnerado o no el derecho fundamental, el Tribunal señala que debe haberse producido una restricción ilegítima de los derechos que reconocen a los representantes locales las normas internas de la Corporación. No basta con cualquier vulneración del estatuto de alcalde o concejal. Únicamente tienen relevancia constitucional los derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa. Así pues, se vulneraría el art. 23.2 CE si los órganos del ayuntamiento coartasen ilegítimamente la práctica de las facultades o derechos o adoptasen decisiones jurídicamente reprobables contrarias a la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes. En el caso planteado, hay que tener en cuenta que el Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho fundamental del art. 23.2 CE no reconoce el «derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables» (FJ 3). Por lo que esta alegación se desestima. No obstante, el Tribunal sí estima la alegación relativa a la violación del ROF, puesto que debería haber sido el alcalde el que elevase la propuesta al Pleno en torno a las retribuciones de los concejales. También entiende que se produjo desviación de poder puesto que el Pleno ejerció sus facultades para determinar el régimen de exclusividad y fijación de sueldos para lograr el cese de cargos electos y no para retribuir adecuadamente a los representantes públicos, que es el fin previsto legalmente. Por todo ello estima finalmente el recurso interpuesto.

*b)* En relación con la libertad de expresión de los vecinos con respecto a la actuación del alcalde, hay que citar la *Sentencia del Tribunal Constitucional 89/2010, de 15 de noviembre (Sala Segunda, ponente: Ramón Rodríguez Arribas)*. Este pronunciamiento trae causa de un recurso de amparo interpuesto por don Félix Martín Badiola contra las

sentencias de la Audiencia Provincial de Madrid y del Juzgado de lo Penal núm. 25 de Madrid que le condenaron como autor de un delito de injurias graves con publicidad. El recurrente, propietario de un establecimiento en Navacerrada, había colocado carteles, con recortes y fotocopias de prensa, referidos a sus relaciones litigiosas con el alcalde de esa localidad y con notas elaboradas por él mismo en torno a la actividad del alcalde. En concreto, imputaba al alcalde la concesión de licencias urbanísticas irregulares, haber nombrado recaudador municipal a un amigo personal y haber obstruido a la justicia en la persecución de esas infracciones. El alcalde se querelló por un delito de calumnias y de injurias y logró que el Juzgado de lo Penal núm. 25 de Madrid condenase por delito de injurias al señor Martín Badiola. La condena se basó en las notas elaboradas por él mismo en torno al alcalde y no en los recortes de prensa, que se consideraban amparados por el derecho a la libertad de información. Posteriormente, la Audiencia Provincial de Madrid confirmó que los hechos probados no podían ampararse en la libertad de expresión porque se dirigían contra una persona de relevancia pública, el alcalde de Navacerrada, durante el periodo electoral, y porque tenían un claro afán difamatorio que excedía del derecho a la crítica y atentaban contra la honorabilidad de una persona de relevancia pública. Frente a estos pronunciamientos, el recurso de amparo se apoya en la vulneración de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la libertad de expresión [art. 20.1.a) CE]. En el primer caso, señala el recurrente que no se le dio la oportunidad de probar la veracidad de las imputaciones formuladas. En el segundo caso, alega que de las sentencias citadas se deriva una ausencia del derecho a la crítica de los candidatos o cargos públicos durante el periodo electoral, lo que no es compatible con la protección del derecho fundamental consagrado en el art. 20.1 de la Constitución.

Sobre el incumplimiento del art. 24.1 CE señala el Tribunal Constitucional que, en realidad, el recurrente se refiere a la posible violación del art. 24.2 CE que consagra el derecho de defensa, en relación, en este caso, con el derecho a emplear todos los medios de prueba pertinentes. En esas circunstancias, entiende el Tribunal que el recurrente debe probar por qué la prueba denegada era fundamental para determinar un fallo absoluto; cosa que no ha hecho. Por ello se desestima la queja en torno a la vulneración del derecho de defensa. A continuación el Tribunal analiza la posible infracción del derecho fundamental a la libertad de expresión. Afirma que en los casos en que entran en juego la libertad de expresión y el derecho al honor, los jueces deben realizar una intensa labor de ponderación de los derechos en juego. Esa tarea no se realizó por el Juzgado de lo Penal núm. 25 de Madrid y tampoco llegó a satisfacerse suficientemente por la Audiencia Provincial de Madrid, que automáticamente calificó los hechos como vejatorios e injuriosos, destacando que se produjeron en época electoral. Entiende el Tribunal Constitucional que precisamente a los personajes públicos les es exigible una mayor resistencia a la crítica y que las opiniones vertidas por el recurrente no podían considerarse vejatorias ni tan siquiera graves. Con base en esta argumentación declara vulnerado el derecho a la libertad de expresión y difusión libre de pensamientos, ideas y opiniones del recurrente y ordena que se le restablezca en su derecho, declarando la nulidad de las sentencias que le condenaron por delito de injurias.

## 1.2. Concejales

Durante el pasado año apenas se han producido novedades relevantes en torno al estatuto de los concejales —sin perjuicio de lo que se expone en el apartado referido al sistema electoral local—. Cabe mencionar únicamente el *Decreto 191/2010, de 19 de noviembre, del Consell, por el que se regulan las declaraciones de actividades y de bienes de los miembros de las corporaciones locales de la Comunidad Valenciana* (DOCV de 23 de noviembre de 2010). La norma regula el contenido mínimo de las declaraciones, su forma de publicación y la custodia de los registros de actividades y de bienes patrimoniales, a cargo del secretario de la Corporación local.

En la jurisprudencia, como ya es habitual, destacan algunos conflictos relacionados con el cumplimiento de las exigencias del derecho fundamental reconocido en el art. 23 CE.

a) La *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de abril de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9.ª, recurso de apelación 1571/2009, ponente: Ángeles Huet de Sande)* se refiere al derecho de los concejales a acceder a la información municipal y a obtener copias. Los hechos acontecieron como sigue: un concejal del Ayuntamiento de Santorcaz presentó recurso por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales al entender vulnerado su derecho fundamental reconocido en el art. 23 CE. Entendía que la vulneración se produjo por la negativa del alcalde a su solicitud de información y copia de ciertos expedientes administrativos. En concreto, se trataba de unos expedientes de contratación: uno sobre un centro de acceso público a internet y otro sobre la construcción de un parque. En el proceso de instancia, el Juzgado estimó el recurso interpuesto y anuló las resoluciones denegatorias de las peticiones del concejal al entender que vulneraban su derecho al ejercicio de su cargo, reconocido en el art. 23 CE. Contra dicha sentencia el Ayuntamiento de Santorcaz, apoyado por el Ministerio Fiscal, interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Alegaba el ayuntamiento que en realidad no se denegó el acceso a la información solicitada, sino simplemente la obtención de copias de los expedientes referidos, porque ello alteraba el funcionamiento burocrático de la oficina municipal. De ser esto realmente así, no se habría producido la señalada vulneración del derecho de participación política del art. 23 CE porque, como ha señalado una reiterada jurisprudencia, este derecho no incluye necesariamente el derecho a obtener copias de la documentación municipal. La obtención de copias se regula por la normativa de régimen local y sólo su denegación indebida incide en el contenido del derecho fundamental protegido constitucionalmente, teniendo el ayuntamiento la carga de justificar y motivar la denegación de una solicitud de obtención de copias de documentación municipal. En este sentido, el trastorno que pueda producir la expedición de las copias en el funcionamiento de la Corporación es un factor a ponderar en el sentido de la resolución de una solicitud de este tipo. Ahora bien, como constata el Tribunal, el problema en el caso planteado no está tanto en la justificación de la denegación de las copias, sino



en la negativa a permitir que el concejal accediese a la información municipal. Esta circunstancia quedó claramente probada en instancia, puesto que el entonces secretario municipal declaró que el alcalde le había dado órdenes de no facilitar información al concejal referido ni para su consulta ni para la realización de copias. Al tratarse, por tanto, de una denegación del acceso a la información municipal el Tribunal confirma la Sentencia de instancia que había declarado la vulneración del derecho de participación política del concejal afectado.

b) La *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de julio de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9.ª, recurso de apelación 4/2010, ponente: Ángeles Huet de Sande)* también se refiere a un conflicto relacionado con el derecho de acceso a la información municipal de los concejales. La recurrente, portavoz del Grupo Municipal del Partido Popular del Ayuntamiento de Carabaña, impugnó ante el Juzgado, por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales, la negativa del alcalde del ayuntamiento a poner a su disposición el Libro de Actas de la Comisión Especial de Cuentas del ayuntamiento. El 19 de enero de 2009 la recurrente presentó la correspondiente solicitud para acceder al Libro de Actas y no recibió respuesta. Por ello impugnó tal omisión ante el Juzgado al entender que se vulneró el art. 23 CE, que reconoce el derecho de participación política a través de representantes libremente elegidos. El Juzgado *a quo* admitió el recurso planteado. El recurso de apelación planteado por el Ayuntamiento de Carabaña se basa en que no existe el Libro de Actas al que pretendía acceder la recurrente en instancia y en que en cualquier caso debería haber considerado estimada su solicitud en virtud del silencio positivo que se derivaría del art. 14 ROF. El Tribunal considera totalmente infundados estos argumentos. Si no existía un Libro de Actas, debería elaborarse inmediatamente y, en cualquier caso, debería haberse dado acceso a la portavoz del Grupo Municipal de Partido Popular a las Actas que sí se habían elaborado; sin que el argumento del silencio positivo tenga ningún valor. Los hechos demuestran que no se permitió a la portavoz acceder a la información solicitada vulnerando su derecho al ejercicio de cargo representativo. Por estas razones se desestima el recurso interpuesto. La misma argumentación se repite en la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 4 de marzo de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9.ª, recurso de apelación 1582/2009, ponente: Ramón Verón Olarte)*, que desestimó el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Carabaña contra la sentencia de instancia que estimó el recurso interpuesto en el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales por una concejal a la que se impidió el acceso a las actualizaciones anuales del Inventario de Bienes desde 1990 hasta el momento de la solicitud.

La *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de junio de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9.ª, recurso de apelación 27/2010, ponente: Juan Miguel Massigoge Benegiu)* también se refiere al funcionamiento del mismo ayuntamiento. Desestima el recurso interpuesto contra la sentencia de instancia que consideró ilegal la falta injustificada de convocatoria de la Comisión Especial de Cuentas del Ayuntamiento de Carabaña que había sido solicitada por uno de los concejales del Pleno. Entiende el Tribunal, conforme a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, que el

acceso a la información de los miembros de las Corporaciones locales incluye también el derecho a la convocatoria de las comisiones que tienen como finalidad el conocimiento y el debate de cuestiones referidas al funcionamiento de la Corporación. Por lo que confirma la vulneración del art. 23 CE como consecuencia de la actuación municipal y desestima el recurso de apelación.

c) Por último, hay que citar la *Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, recurso de casación 4767/2007, ponente: Nicolás Antonio Maurandi Guillén)*, que analiza, asimismo, el contenido del derecho fundamental consagrado en el art. 23 CE. El origen del caso está en el recurso promovido por un concejal del Ayuntamiento de San Roque, en el marco del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, contra el punto sexto del Acuerdo del Pleno de esa Corporación de 1 de junio de 2006, que decidió la aprobación definitiva del Estudio de Detalle del Área 001-TC «Torrecarbonera» del PGOU de San Roque. En la sentencia de instancia se apuntaron los argumentos relativos a la vulneración del art. 23 CE: a) que el recurrente no dispuso de la documentación íntegra del expediente desde el mismo día de la convocatoria del Pleno; b) que el asunto no se retiró del orden del día, tal y como solicitó el concejal recurrente; c) que se examinó la urgencia del asunto sin seguir el procedimiento del art. 91 ROF, y d) que se impidió el ejercicio del recurrente del derecho al voto individual. La Sala *a quo* sólo entró a examinar la posible vulneración del art. 23 CE en cuanto al derecho del recurrente a disponer de la información suficiente para el ejercicio de su cargo. Al respecto señaló que de las actas municipales se desprende que el recurrente tenía un «conocimiento cabal y profundo del informe o ampliación del informe técnico cuya extemporánea incorporación al expediente se denuncia» y que en la sesión pudo criticarlo y lo criticó de manera fundada. De modo que no se impidió el ejercicio de sus funciones. En cuanto al ejercicio del derecho al voto individual entiende la Sala que la alegación no está fundada. El Tribunal Supremo asume la argumentación defendida en instancia y desestima el recurso de casación, al entender que no se ha producido ninguna de las vulneraciones aducidas por la parte recurrente.

### 1.3. Pleno Municipal

El funcionamiento del Pleno no ha sido objeto de pronunciamientos relevantes en la jurisprudencia. Sí cabe mencionar, sin embargo, algunas aportaciones doctrinales. Así, J. BRINES ALMIÑANA ha elaborado un estudio sobre «Consideraciones en cuanto a la distinta publicidad de la sesión y del acta en la web municipal. Criterios en relación a la obtención, por los ciudadanos, de copias/certificaciones de los acuerdos conteniendo datos personales» (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 21, 2010, pp. 3081-3101). También en relación con el derecho de los ciudadanos de acceso a la información municipal y la protección de datos personales, hay que mencionar el trabajo de Á. MANZANO SALCEDO, «El derecho de acceso electrónico a la información municipal y la protección de datos personales» (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 130, 2010, pp. 30-81).

## 2. Administración municipal

La implantación y funcionamiento de la Administración electrónica municipal ha protagonizado algunas novedades en 2010. En la Comunidad de Madrid han sido muchos los municipios que durante este año han aprobado una *ordenanza reguladora o un reglamento de la Administración electrónica municipal*; es el caso de: *Alpedrete* (núm. 83, de 8 de abril de 2010), *Brunete* (BOCM núm. 21, de 26 de enero de 2010), *Lozoya* (BOCM núm. 83, de 8 de abril de 2010), *Majadahonda* (BOCM núm. 94, de 21 de abril de 2010), *Pinto* (BOCM núm. 86, de 12 de abril de 2010), *Ribatejada* (BOCM núm. 81, de 6 de abril de 2010), *Torrelorones* (BOCM núm. 83, de 8 de abril de 2010), *Valdaracete* (BOCM núm. 21, de 26 de enero de 2010), *Villanueva del Pardillo* (BOCM núm. 94, de 21 de abril de 2010) y *Villaviciosa de Odón* (BOCM núm. 143, de 17 de junio de 2010). En todos los casos el contenido es muy similar. Se establecen, entre otros aspectos, los principios de la Administración electrónica, los derechos y deberes de los ciudadanos, la forma de publicidad de la información municipal a través de medios electrónicos, las normas de identificación electrónica, el procedimiento administrativo electrónico y los documentos y registros electrónicos. Sobre este tema, en la doctrina, hay que mencionar el «Estudio sobre la Ordenanza de Administración Electrónica del Ayuntamiento de Zaragoza», elaborado por R. SÁNCHEZ GIMÉNEZ (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 8, 2010, pp. 1227-1250).

En un plano más general del funcionamiento de la Administración municipal destaca la aprobación de la *Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña* (DOGC de 5 de agosto de 2010), que afecta al funcionamiento de todas las entidades locales catalanas [art. 3.b)]. La Ley regula los principales aspectos del funcionamiento de las Administraciones catalanas como: el ejercicio de las competencias, el régimen jurídico de los órganos colegiados, los derechos y deberes de los ciudadanos —entre los que destaca el derecho a una buena administración—, los principios de la actuación administrativa, los registros, el procedimiento administrativo y, en concreto, el procedimiento electrónico, el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias, la revisión de actos, la responsabilidad patrimonial y la potestad inspectora, entre otras cuestiones.

Por último, hay que referirse a algunos estudios sobre la Administración instrumental en el ámbito local. Así, en relación con Barcelona destaca el trabajo sobre la «Estructura organizativa instrumental de la administración local: el caso del Ayuntamiento de Barcelona (una aproximación jurídica y económica)» elaborado por las profesoras P. SOLDEVILA GARCÍA y M. DOMÍNGUEZ MARTÍN (*Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 127, 2010, pp. 48-77). Con un objeto más específico, también hay que mencionar el trabajo sobre las «Fundaciones del Sector Público Local» de T. LOMO CASANUEVA (*Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 129, 2010, pp. 26-80).

### 3. Sistema electoral local

El sistema electoral local ha protagonizado algunos pronunciamientos jurisprudenciales de gran interés, así como novedades normativas de importante impacto en el desarrollo de las elecciones municipales de 2011; a lo que se suman lógicamente algunas obras doctrinales que reflexionan sobre aspectos concretos del modelo electoral local.

En la jurisprudencia, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8.ª, recurso contencioso-administrativo 130/2009, ponente: José Díaz Delgado)* se pronuncia sobre la validez de las renunciaciones anticipadas que firman algunos candidatos antes de las elecciones y que quedan en manos de los grupos o formaciones políticas. Los hechos que sirven de base al caso son los siguientes: en octubre de 2008 un concejal de la formación «Independientes por Extremadura» (IPEX) del Ayuntamiento de Moraleja (Cáceres) presenta escrito en el ayuntamiento dimitiendo de su cargo. Posteriormente, el Pleno del ayuntamiento toma conocimiento de esta circunstancia. Unos días más tarde, la alcaldesa del ayuntamiento se dirige a la Junta Electoral Central para comunicar la renuncia del concejal y solicitar que se expida credencial de concejal del siguiente candidato en la lista de la formación política citada. La Junta expide la credencial y la envía al ayuntamiento para que se la haga llegar al candidato. Pasados unos días, la alcaldesa envía de nuevo a la Junta Electoral Central un escrito en el que informa de la renuncia de varios miembros de la formación política IPEX, incluido el candidato cuya credencial ya se había expedido. A dicho escrito adjunta las renunciaciones de las personas referidas y la credencial expedida. Además, la alcaldesa solicita que se otorgue credencial al siguiente candidato en la lista. En respuesta a esta solicitud, la Junta Electoral Central envía al ayuntamiento la nueva credencial, haciendo constar la renuncia de quienes le precedían en la candidatura. Con posterioridad, los candidatos que supuestamente habían renunciado a su candidatura presentan una denuncia ante la Junta Electoral Central en la que niegan haber renunciado a la condición de concejal, señalando que se habían producido numerosas irregularidades en el nombramiento del último concejal de IPEX. Tras el correspondiente procedimiento, la Junta Electoral Central entendió que no procedía revocar la última credencial expedida al considerar que los recurrentes en ningún momento habían atacado la autenticidad de los escritos de renuncia que se habían presentado por la alcaldesa. Contra esta decisión se interpuso recurso contencioso-administrativo, que debe pronunciarse sobre los efectos de las renunciaciones de los concejales.

En el marco del proceso la Junta Electoral Central señala que los candidatos firmaron unas renunciaciones anticipadas antes de las elecciones de forma voluntaria y que no podían invocar la ignorancia de las consecuencias de dicha renuncia que resultan obvias. Al respecto, señala el Tribunal que no pueden considerarse válidas en derecho unas renunciaciones anticipadas antes de la elección del candidato porque frustrarían el mandato y la confianza de los electores. A lo que hay que sumar, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del propio Tribunal Supremo, que es el Pleno del ayun-

tamiento el que debe aceptar la renuncia de un concejal, que debe expresarse de forma clara e inequívoca. Hasta ese momento la renuncia es revocable. En el caso de autos se presentó la renuncia —previamente firmada y en poder de la formación política— sin que los interesados tuviesen conocimiento de ello, sin convocarles al Pleno donde se trataría del nombramiento de un nuevo candidato. En esas circunstancias se procedió al nombramiento de un candidato que estaba en un número inferior en las listas. Es evidente, por tanto, que un desarrollo tal de los hechos impidió que los candidatos renunciases formalmente o que, en su caso, revocasen una renuncia anticipada que es contraria a Derecho. A todo ello se suma, además, que en un proceso paralelo se había anulado ya el nombramiento del concejal de IPEX, realizado con la presentación de las supuestas renunciaciones de los demás candidatos que le precedían. Por todo ello el Tribunal estima el recurso. En el fallo deja sin efecto la resolución impugnada y ordena que se expida la correspondiente credencial de concejal al recurrente que ocupaba el siguiente lugar en el orden de la candidatura.

En el plano normativo, con el fin de preparar las elecciones municipales previstas para el 22 de mayo de 2011, se han aprobado algunas normas de interés. A nivel autonómico, destaca el *Decreto 197/2010, de 2 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban los municipios y Entidades Locales Menores aragonesas que van a permanecer en Régimen de Concejo Abierto en las próximas elecciones locales* (BOA de 11 de noviembre de 2010). Este Decreto se aprueba en el marco de la disposición adicional primera de la Ley aragonesa 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos, que establece requisitos distintos de los de la normativa estatal básica para aplicar ese régimen. A pesar de que la Ley ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional, mediante Auto de 22 de julio de 2010, levantó la suspensión de los preceptos impugnados. Así que estos preceptos se encuentran en vigor y obligan a establecer por decreto los entes locales a los que se aplica el régimen de concejo abierto. A nivel nacional, el Estado ha aprobado la *Orden EHA/2264/2010, de 20 de julio, por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con Acuerdos para las elecciones municipales* (BOE de 27 de agosto de 2010). Esta orden prevé que los nacionales de Colombia, Chile, Ecuador, Noruega, Paraguay, Perú y Nueva Zelanda soliciten su inscripción en el censo electoral para participar en las elecciones municipales. Para ello deben cumplir con los requisitos previstos en el correspondiente acuerdo y, además, deben ser mayores de dieciocho años, no estar privados del derecho de sufragio activo, estar inscritos en el Padrón correspondiente y poseer una autorización de residencia en España. Las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral serán las encargadas de tramitar y resolver las solicitudes. En la doctrina, la participación de extranjeros en las elecciones municipales también ha sido objeto de interés. Destaca el artículo elaborado por el profesor M. CARRASCO DURÁN sobre «El derecho de voto de los extranjeros en las elecciones municipales: nuevas realidades» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 22, 2010, pp. 147-162).

A nivel estatal es de obligada mención la preparación durante 2010 de la *reforma de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General* (LOREG), que

finalmente se ha consumado, ya en 2011, mediante la *Ley orgánica 3/2011, de 28 de enero* —que ha entrado en vigor al día siguiente de su publicación en el *BOE*, el sábado 29 de enero de 2011—. Debido a la importancia de esta reforma merece la pena esbozar su contenido, a pesar de que sea una reforma culminada efectivamente más allá del periodo de tiempo al que se refiere este informe. Tal y como señala su Exposición de Motivos, la Ley tiene como objetivo fundamental evitar que formaciones políticas ilegales o quienes justifican o apoyan la violencia terrorista puedan utilizar nuevas vías para, fraudulentamente, concurrir a futuros procesos electorales y obtener representación institucional. Las medidas adoptadas con esta finalidad son las siguientes: *a)* ampliar a partidos, federaciones y coaliciones la prohibición de presentar candidaturas que de hecho sean sucesoras o continuadoras de la actividad de un partido ilegalizado y ampliar la legitimación del Gobierno y el Ministerio Fiscal en el recurso contencioso-electoral para impugnar candidaturas presentadas por partidos, federaciones o coaliciones, además de las presentadas por agrupaciones de electores, ya previstas en la Ley (art. 44.4); *b)* prevé la impugnación de candidaturas durante la campaña electoral, ampliando el plazo de presentación del recurso y el plazo de resolución por el Tribunal Constitucional; *c)* desde la votación hasta la proclamación de electos, el Gobierno, a través de la Abogacía del Estado y del Ministerio Fiscal, puede solicitar a la Sala Especial del Tribunal Supremo del art. 61 LOPJ la suspensión cautelar de la proclamación de electos pertenecientes a candidaturas presentadas por partidos, federaciones o coaliciones integradas por partidos contra los que se vaya a iniciar un procedimiento de ilegalización o un incidente de ejecución de sentencia de ilegalización en los quince días siguientes (art. 108.4 bis); *d)* además, se introduce una nueva causa de incompatibilidad sobrevenida (art. 6.4), que concurrirá en los representantes electos de candidaturas de partidos, federaciones o coaliciones de partidos que se declaren ilegales por sentencia judicial firme, salvo que voluntaria, expresa e indubitadamente rechacen las causas que motivaron la ilegalización de la formación con la que concurrieron a las elecciones. Finalmente, en el ámbito local se prevé que cuando no sea posible cubrir las vacantes de acuerdo con el sistema previsto, se encomendará la gestión ordinaria de los municipios a los órganos que sean competentes sobre régimen local según los Estatutos de Autonomía y las leyes básicas del Estado.

En torno al nuevo art. 6.4 LOREG, hay que destacar el editorial elaborado por F. VELASCO CABALLERO, en el *Boletín del Instituto de Derecho Local*, núm. 37, referido a los meses de diciembre de 2010 y enero de 2011, con el título: «Incompatibilidad sobrevenida de concejales electos en listas de partidos disueltos» (disponible en la página web del Instituto de Derecho Local: [www.idluam.org](http://www.idluam.org)). El autor valora positivamente la reforma que acaba con la imposibilidad de cohonestar la Ley de Partidos Políticos de 2002 con la LOREG. La Ley de Partidos permitía disolver partidos políticos pero no era posible retirar las actas de concejal de los miembros electos, que seguían en sus escaños ejerciendo su derecho de voto en el Pleno municipal con la única consecuencia de ser considerados miembros «no adscritos». Ahora esa posibilidad desaparecerá, estableciendo una limitación ponderada al derecho fundamental del art. 23.3 CE a participar en los asuntos públicos, diferenciando entre la disolución del partido y la posible pérdida

del acta de concejal. No obstante, pese a la necesidad de la reforma, señala el director del Instituto de Derecho Local, que es la manifestación de un problema constitucional de profundo calado y que, por tanto, no puede ser «causa de júbilo».

#### 4. Participación ciudadana

La tendencia a fomentar la participación ciudadana ha continuado consolidándose también en 2010. Un ejemplo en esta línea es la nueva *Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento de la participación ciudadana* (BOC de 30 de junio de 2010). La norma prevé una serie de instrumentos de participación ciudadana que, como la propia Ley señala, podrán incorporarse en los reglamentos de organización y funcionamiento de los cabildos y ayuntamientos canarios (art. 2.4). Tras una regulación detallada de las formas de acceso a la información pública, la Ley elabora un listado de formas de participación ciudadana que pueden tener carácter orgánico o no, y ser de naturaleza permanente o temporal. Las concretas fórmulas de participación previstas por la Ley son: las consultas a la ciudadanía (art. 20), los foros de consulta (art. 21), los paneles ciudadanos (art. 22) y los jurados ciudadanos (art. 23). Con el fin de promover el buen funcionamiento de estas herramientas se prevén mecanismos de fomento del asociacionismo ciudadano mediante subvenciones y ayudas y programas de formación. También en Cataluña se ha aprobado la *Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum* con el fin de fomentar la participación ciudadana, tanto a nivel autonómico como municipal. En concreto, en el ámbito local, la Ley prevé un Título III en el que se establece el régimen jurídico de las consultas populares por vía de referéndum que se celebren a nivel municipal. Establece las materias excluidas de la consulta y distingue entre los casos de iniciativa institucional y los de iniciativa popular. Ahora bien, la aplicación de esta norma se ha suspendido mediante *Providencia del Tribunal Constitucional —de 15 de febrero de 2011—*, que ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno contra esta Ley. El recurso de apoya en la invasión competencial de la Comunidad Autónoma catalana, puesto que el Estado ostenta la competencia exclusiva para regular los *referenda*.

En la doctrina, destaca el artículo de M.<sup>a</sup> J. GARCÍA GARCÍA sobre «La iniciativa popular reglamentaria como forma de participación de los vecinos en la elaboración de disposiciones generales de carácter general» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 24, 2010, pp. 7-34).

#### IV. ENTIDADES LOCALES SUPRAMUNICIPALES

Las principales novedades en torno a las entidades supramunicipales se han producido en Cataluña, con motivo del desarrollo de su Estatuto de Autonomía. A un cierto desinterés del legislador estatutario por la provincia le ha seguido una clara apuesta por

la creación de nuevas entidades supramunicipales que mejoren la gestión a nivel local en la Comunidad Autónoma, en concreto: el área metropolitana de Barcelona, en torno a la capital catalana, y las veguerías, en todo el territorio autonómico.

a) El área metropolitana de Barcelona es un ente supramunicipal con personalidad jurídica propia integrado por 36 municipios. Su finalidad es garantizar una mejor prestación de servicios a los ciudadanos en el territorio metropolitano, sustituyendo a las estructuras metropolitanas existentes hasta el momento. La *Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona*, se encarga de su creación y de la fijación de su régimen jurídico. Se trata de una Ley con un denso contenido articulado en 48 artículos, que se ordenan en seis títulos: disposiciones generales; organización; competencias y servicios metropolitanos; ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; relaciones entre los municipios y el Área Metropolitana; financiación, y personal al servicio del Área Metropolitana. La organización se configura para garantizar la representatividad de todos los municipios que la integran en proporción a su población. Asimismo se prevén los casos en que los municipios deben participar en la toma de decisiones del Área Metropolitana (art. 38). En la actualidad el área se compone de 36 municipios, pero esa cifra es ampliable mediante el procedimiento legalmente previsto (art. 2). La Ley establece los siguientes órganos de gobierno: el Consejo Metropolitano, el presidente, la Junta de Gobierno y la Comisión Especial de Cuentas, sin perjuicio de que el Consejo Metropolitano pueda crear otros órganos complementarios (art. 4). Además, prevé la creación de un Consejo de alcaldes que presente propuestas al Consejo Metropolitano (art. 4.5). A nivel competencial, la Ley prevé el ejercicio de una serie de competencias generales por el Área Metropolitana: transporte y movilidad, aguas, residuos, otras competencias en materia de medio ambiente, infraestructuras de interés metropolitano, desarrollo económico y social, y cohesión social y territorial (art. 14). Las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda son las más importantes y se regulan específicamente por el título III de la Ley. En concreto, en materia urbanística el Área ha de elaborar un plan director urbanístico metropolitano (arts. 21-27); además tiene competencias en materia de gestión urbanística y de control de la legalidad urbanística (arts. 34-35). Para facilitar su actuación en esta materia se prevé, además, la creación de una Comisión de Urbanismo del Área Metropolitana (arts. 29-30). Para hacer posible el ejercicio de esas competencias, la Ley prevé un sistema de financiación constituido por ingresos de diversa procedencia (art. 40). Se incluyen las aportaciones de los municipios integrantes (art. 42) y la Generalidad, la participación en tributos del Estado y la Generalidad y los recargos que puedan establecerse sobre impuestos municipales —como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (art. 41)—. Por último, se regula brevemente el estatuto del personal al servicio del Área Metropolitana (arts. 46-48).

En la doctrina, en torno al Área Metropolitana de Barcelona, hay que destacar el trabajo de J. PERDIGÓ I SOLÀ sobre «La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual» (*Anuario del Gobierno Local 2009*, Instituto de Dret Public, 2010). En relación con los problemas que plantean las conurbaciones urbanas y los territorios metropolitanos, más allá del escenario catalán, hay que destacar



la monografía del profesor F. TOSCANO GIL titulada *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas* (Iustel, 2010, 315 pp.). En este necesario estudio, el autor realiza un profundo análisis de la naturaleza y características definitorias del fenómeno metropolitano. A continuación afirma el fracaso de la entidad local metropolitana regulada en el art. 43 de la LBRL, con base en sus antecedentes históricos y su puesta en práctica; y finalmente analiza otras figuras, como las mancomunidades y consorcios que se han convertido en protagonistas de la solución de los problemas planteados en el ámbito metropolitano, en gran parte debido a su flexibilidad y voluntariedad. Otra obra dedicada a los problemas de la realidad metropolitana es el libro coordinado por J. M.<sup>a</sup> FERIA TORIBIO y J. M. ALBERTOS PUEBLA: *La ciudad metropolitana en España. Procesos urbanos en los inicios del siglo XXI* (Aranzadi, 2010, 442 pp.).

b) Junto a la nueva área metropolitana se sitúan las veguerías. El Estatuto de Autonomía catalán estructura el territorio autonómico en municipios y veguerías. En su configuración estatutaria la veguería tiene una doble naturaleza: es un gobierno local orientado a la cooperación intermunicipal sobre el que se proyecta la garantía de la autonomía local, y, al mismo tiempo, la demarcación veguerial es la división territorial para la organización territorial de los servicios de la Generalidad (art. 90). Conforme al Estatuto una Ley debe regular la creación, modificación y supresión de las veguerías, así como su régimen jurídico. A esta obligación ha respondido durante el año 2010 la *Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías*. La Ley regula la doble naturaleza de las veguerías. También se encarga de definir el régimen jurídico del consejo de veguería —el órgano de gobierno y administración de la veguería—; y ordena la transición de las Diputaciones provinciales a los nuevos Consejos de veguería. Este último punto es el único referido a la provincia. La Ley no se refiere, por tanto, a la naturaleza de la provincia como circunscripción electoral para las elecciones generales y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

En este sentido, hay que traer a colación la trascendente declaración interpretativa del *Tribunal Constitucional* en su *Sentencia 31/2010* sobre los preceptos estatutarios referidos a las veguerías y el desplazamiento de la provincia. El Tribunal Constitucional interpreta que la ausencia de mención estatutaria a las provincias no significa en ningún caso que la provincia desaparezca en el territorio catalán: el «silencio sobre la institución no puede significar una excepción de las previsiones constitucionales al respecto» (FJ 40). A continuación, ofrece dos opciones al legislador catalán conformes con la Constitución: a) la veguería se configura como un ente local propio distinto de la provincia en el territorio catalán y que debe convivir con ésta, lo que impediría que los Consejos de veguería sustituyesen a las Diputaciones Provinciales a no ser que los límites geográficos de las veguerías coincidiesen con los de las provincias; o b) la veguería no es un nuevo ente local, sino simplemente la denominación que recibe la provincia en Cataluña, en cuyo caso la regulación de la creación, modificación y supresión de la veguería, así como su régimen jurídico, serían indisponibles para el legislador autonómico y quedarían reservados al legislador orgánico. Y entiende el Tribunal que esta última opción es la que parece más acorde con la regulación estatutaria (FJ 41).

Esta interpretación del Tribunal Constitucional en torno a las veguerías se ha criticado por limitar el ámbito de autoorganización catalán por A. BAYONA ROCAMORA, letrado del Parlamento de Cataluña («Règim Local», *Revista Catalana de dret públic*, Especial Sentència sobre l'Estatut, pp. 1-3). También se ha analizado de forma exhaustiva por los profesores J. R. FUENTES I GASÓ y J. MIR BAGÓ, exponiendo las opciones que quedan abiertas al legislador catalán («El règim local de Catalunya i la viabilitat d'articulació d'una planta política i administrativa propia després de la Sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juny de 2010» y «Régim Local», respectivamente, ambos publicados en la *Revista General de Dret Públic*, Especial Sentència sobre l'Estatut). En cualquier caso, más allá de las posibles críticas al pronunciamiento del Tribunal, lo cierto es que la legislación autonómica de desarrollo del Estatuto debe ajustarse a su interpretación. Y, en el supuesto concreto de la ley de veguerías no queda del todo claro que esto sea así, pues, como se verá en seguida, se crean más veguerías que provincias y, no obstante, se prevé la transición de las Diputaciones provinciales a los Consejos de veguería.

El contenido de la Ley se distribuye en 32 artículos que se incardinan en cinco títulos referidos a los siguientes temas: disposiciones generales, la división veguerial, las demarcaciones vegueriales, los Consejos de veguería y la transición de las Diputaciones a los Consejos de veguería. Conforme a la Ley la organización veguerial comprende todo el territorio autonómico. Todos los municipios y comarcas, por tanto, deben estar incluidos en el ámbito de una veguería (art. 3). La creación, modificación y supresión de veguerías debe realizarse por Ley del Parlamento catalán a propuesta del Gobierno o el Parlamento (art. 5), y de los municipios y veguerías (art. 6). El territorio de la veguería es el mismo de la demarcación veguerial que sirve para organizar los servicios de la Generalidad (art. 7). La Ley prevé la creación de siete demarcaciones vegueriales (art. 9) y reconoce un régimen especial al Valle de Arán, garantizado por el propio Estatuto de Autonomía (art. 10).

El grueso de la regulación legal se centra en los Consejos de veguería. Estos órganos están constituidos por el presidente y los consejeros de veguería (art. 11). Su elección se remite a la legislación de régimen electoral general y, en concreto, a una posible modificación de esta normativa, por lo que la constitución efectiva de los Consejos de veguería queda condicionada a la realización efectiva de esta reforma (DA 3.<sup>a</sup>). De este modo se cumple con la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional en la *STC 31/2010, de 28 de junio*, en torno a la competencia estatal en materia de régimen electoral que parece extenderse a todos los entes locales, incluidos los de creación autonómica. Esta posición del Tribunal fue temprano objeto de crítica, como se pone de manifiesto por A. BAYONA ROCAMORA, en su comentario sobre «Règim Local» publicado en el número especial dedicado a la sentencia sobre el Estatuto de la *Revista Catalana de dret públic* (pp. 1-3).

El Consejo de veguería aprueba una norma de autoorganización básica que se denomina Carta veguerial (art. 12) y que debe respetar la organización mínima establecida en la Ley: el Pleno, el presidente, los vicepresidentes, el Gobierno, las comisiones de es-

tudio, informe y consulta, la comisión especial de cuentas y la comisión de coordinación territorial (art. 13); sin perjuicio de que se puedan crear otros órganos complementarios. Con respecto a las competencias de las veguerías, se centran en la asistencia a los municipios para garantizar una adecuada prestación de los servicios, así como en la prestación de servicios de carácter supracomarcal (art. 22).

Por último, hay que destacar la previsión legal de subrogación de los Consejos de veguería en el lugar de las Diputaciones provinciales a todos los efectos, especialmente institucionales, financieros y tributarios (art. 31). Asimismo se prevé la integración del personal estatutario y laboral al servicio de las Diputaciones provinciales en la nueva estructura de los Consejos de veguería (art. 32). En este sentido llama la atención la escasa regulación legal prevista para dirigir una operación de reestructuración administrativa de tan enorme calado como es la sustitución de las cuatro Diputaciones provinciales existentes por los siete Consejos de veguería que parece prever la Ley catalana.

Más allá del contexto catalán, es obligado mencionar la nueva regulación introducida en otras Comunidades Autónomas sobre las entidades supramunicipales. Así, la *Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía*, dedica su título V a la cooperación territorial, incluyendo una detallada regulación de las mancomunidades, los consorcios locales, los convenios de cooperación, las redes y otras formas de cooperación (arts. 63-85). Por su parte, la *Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana*, establece una extensa regulación sobre las áreas metropolitanas, las mancomunidades, los consorcios y los convenios administrativos (arts. 73-111). También en *Extremadura* se ha aprobado la *Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores*. En concreto, introduce un régimen jurídico completo sobre las mancomunidades que se constituyan en la Comunidad, previendo, además, la constitución de mancomunidades de carácter integral.

En la doctrina también se han dedicado algunos trabajos a las entidades supramunicipales. Sobre la provincia, destaca el trabajo de J. C. RODRÍGUEZ DIZ sobre «El papel asistencial de las diputaciones provinciales. Una visión genérica» (*Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 128, 2010, pp. 36-47). Por otro lado, el estudio elaborado por D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ se refiere a las Comunidades de Villa y Tierra de Castilla y León («El régimen jurídico de las comunidades de villa y tierra: aspectos históricos y régimen vigente», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 21, 2010, pp. 245-320). El artículo expone la evolución histórica de las Comunidades de Villa y Tierra, entidades locales tradicionales de base asociativa, y su régimen local actual tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León en 2007.

## V. COMPETENCIAS MUNICIPALES

Dentro del amplio espectro de competencias municipales, merece la pena destacar algunas novedades relacionadas con la actuación municipal en materia de *convivencia*

*ciudadana*. Algunos municipios madrileños han aprobado *Ordenanzas* sobre esta materia —es el caso de *Alcalá de Henares* (BOCM núm. 250, de 19 de octubre de 2010), *Quijorna* (BOCM núm. 155, de 30 de junio de 2010) y *Villa del Prado* (BOCM núm. 86, de 12 de abril de 2010)—. El contenido de estas normas es similar: consagran normas de convivencia referidas a la instalación de mobiliario urbano, señalización vial y zonas de recreo, la utilización de parques, jardines e instalaciones; normas de ornato público, de limpieza de espacios públicos, de tratamiento de residuos, de comercio ambulante, de ruidos, de regulación del ofrecimiento y demanda de servicios sexuales, y el correspondiente régimen sancionador que se aplicará en el caso de que los ciudadanos no observen tales normas.

En el marco de la ordenación de la convivencia ciudadana se han planteado algunos conflictos relativos, en concreto, a las normas sobre el ejercicio de la prostitución. El Tribunal Supremo ha tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto, delimitando, así, las competencias que pueden ejercer los municipios en la regulación de este fenómeno. La *Sentencia de 22 de abril de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª, recurso de casación 506/2007, ponente: Carlos Lesmes Serrano)* trae causa de la impugnación en instancia de la Orden de la Generalidad de Cataluña que aprobaba la Ordenanza tipo sobre los locales de pública concurrencia donde se ejerce la prostitución. La aprobación de esta Ordenanza era, a su vez, una exigencia de la Generalidad que había aprobado un Decreto autonómico sobre esta materia en el que se daba a los ayuntamientos un plazo de seis meses para aprobar Ordenanzas al respecto. No es necesario realizar aquí una exposición exhaustiva de los argumentos manejados en instancia y por el Tribunal Supremo. Basta señalar que el Tribunal Supremo desestima el recurso al entender que los municipios pueden entrar a regular esta actividad debido a los bienes y valores jurídicos afectados: seguridad en lugares públicos, higiene y salubridad y protección de los menores, fundamentalmente, lo que le sirve de base para desestimar el recurso interpuesto.

Por último, sobre esta materia en la doctrina hay que referirse al trabajo de A. E. ORTUÑO RODRÍGUEZ, *Civismo y convivencia municipal* (Bayer Hermanos, 2010, 208 pp.), que analiza precisamente el fenómeno del establecimiento de normas de convivencia por los municipios y los criterios jurisprudenciales con los que se ha controlado esta actividad, prestando especial atención al ejercicio de la potestad sancionadora vinculada al incumplimiento de estas normas.

## VI. RELACIONES INTERTERRITORIALES

En el ámbito de las relaciones interterritoriales hay que destacar el desarrollo legal de la normativa estatutaria en Cataluña y Andalucía.

Con carácter general, el *Título IX de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas en Cataluña* (DOG de 5 de agosto de 2010) regula las relaciones interadministrativas en la comunidad catalana. En especial, detalla el régimen jurídico de las siguientes fórmulas de interrelación: convenios,

consorcios y otros instrumentos de colaboración. Por otro lado, para el ámbito local destaca la creación del Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña. El art. 85 del Estatuto de Autonomía catalán prevé la creación de este órgano, que debe servir a la representación de los municipios y las veguerías en las instituciones de la Generalidad. El Consejo ha de participar, con derecho de audiencia, en la tramitación de iniciativas legislativas y en la tramitación de planes y normas reglamentarias que versen sobre temas vinculados a las administraciones locales. La regulación estatutaria se inspira, así, en los Consejos de Autonomías Locales (*Consiglio di Autonomie Locali*) que funcionan en las regiones italianas ampliando la protección de la garantía de la autonomía local a la participación en los procesos de toma de decisiones de entidades territoriales superiores.

La *Ley 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos Locales* ha convertido en realidad las previsiones estatutarias. La regulación se centra en determinar la constitución y composición del Consejo, sus órganos, su régimen de funcionamiento, así como las funciones que tiene atribuidas. El Consejo se configura como un órgano de representación de los municipios y veguerías en las instituciones de la Generalidad que tiene por finalidad defender la autonomía local y, en especial, participar en la tramitación de iniciativas legislativas, anteproyectos de ley, planes y normas reglamentarias que puedan afectar específicamente a las administraciones locales (art. 3).

A continuación la Ley regula la composición del Consejo de Gobiernos Locales que es, sin duda, el aspecto central para garantizar un adecuado ejercicio de sus funciones. La Ley prevé que el Consejo se compondrá por cien miembros que podrán tener la condición de miembros natos o miembros designados (art. 5). Los miembros natos son los presidentes de los Consejos de veguerías —que se eligen por los consejeros de veguería—; el alcalde del Ayuntamiento de Barcelona; y los presidentes de las entidades municipalistas más representativas (art. 6). Los miembros designados variarán en función del juego político. Conforme a la Ley son los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que hayan obtenido más de un 5 por 100 de los votos en las elecciones municipales los que —previa consulta a las entidades municipalistas más representativas— designan a los alcaldes que representarán a sus formaciones políticas en el Consejo de Gobiernos Locales. La Ley prevé una serie de criterios que han de equilibrar la designación de estos miembros: representación proporcional y equilibrada de los municipios y de los distintos territorios, así como proporción entre hombres y mujeres (art. 7). Esta regulación es muy llamativa, puesto que un órgano que, conforme a su regulación estatutaria, pretende representar los intereses locales, de municipios y veguerías, acaba dejándose en manos de las dinámicas de los partidos políticos. De este modo el Consejo de Gobiernos Locales catalán no representa en sentido estricto los diversos intereses locales que varían en función de los distintos territorios y tipos de entes locales. Las dinámicas dentro del Consejo parece que acabarán dominadas por las diferentes corrientes políticas. A esto hay que sumar el elevado peso que se atribuye a las entidades municipalistas más representativas, que no sólo participan como miembros natos en el Consejo, sino que también se involucran en la designación del resto de miembros por parte de las agrupaciones de naturaleza política.

En la doctrina, un profundo análisis del entonces Proyecto de Ley del Consejo de Gobiernos Locales catalán se realiza por el profesor M. VILALTA REIXACH en el trabajo «La participación de las entidades locales en el ámbito normativo autonómico: el Proyecto de Ley sobre el Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña» (*Anuario del Gobierno Local 2009*, Instituto de Dret Public, 2010).

De forma similar al Consejo de Gobiernos Locales catalán, la nueva *Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía*, ha creado un *Consejo de Gobiernos Locales* como órgano de representación de los entes locales frente a las instituciones autonómicas (art. 57). Los aspectos más llamativos de este nuevo órgano son, por una parte, su composición y, por otra parte, los efectos atribuidos a sus informes. Al igual que en Cataluña, y siguiendo la estela de los Consejos de Autonomías Locales del Derecho italiano, este órgano está exclusivamente integrado por mandatarios locales. Ahora bien, en este caso la Federación de Municipios y Provincias Andaluza domina enteramente la composición del órgano sin que se hayan establecido criterios más sofisticados de individualización del nombramiento de los miembros del Consejo, que sí se encuentran en el sistema italiano con el fin de lograr una representación más exacta de la pluralidad de intereses locales. Por otro lado, la ley obliga al Gobierno andaluz a motivar los casos en que se aparte de los criterios expresados por el Consejo en sus dictámenes, otorgando así un peso específico al criterio de los entes locales que se canaliza a través del Consejo. En cualquier caso, llama poderosamente la atención que la creación de este órgano no haya ido acompañada de la supresión (o coordinación con) del Consejo Andaluz de Concertación Local. El sentido de esta institución es prácticamente idéntico al del nuevo Consejo de Gobiernos Locales.

## VII. REGÍMENES ESPECIALES

### 1. Régimen de los municipios de gran población

En relación con el régimen especial de los municipios de gran población contenido en el título de la LBRL, hay que citar la incorporación a este régimen del municipio de *Orihuela* mediante la *Ley 7/2010, de 8 de junio, de la Generalidad Valenciana* (DOCV de 10 de junio de 2010).

### 2. Otros regímenes

Las normas de desarrollo de los Estatutos de Autonomía valenciano y catalán han introducido, con mayor o menor intensidad, modificaciones en los regímenes especiales de los entes locales.

a) La *Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, dedica su capítulo VI del título I a los «Regímenes especiales» que se

apartan del régimen común. En concreto, la Ley prevé el régimen de concejo abierto —que se ajusta a la regulación estatal— y el régimen de gestión compartida, que se aplicarán a solicitud de los municipios, si cumplen las exigencias legalmente establecidas. El régimen de gestión compartida se prevé para municipios con una tendencia demográfica descendente y permite el diseño de un régimen jurídico *ad hoc* que facilite el ejercicio de las competencias municipales con la colaboración de la Diputación provincial correspondiente (arts. 45-47).

b) Para finalizar, hay que subrayar la *reforma de la Carta municipal de Barcelona* realizada por la *Ley 7/2010, de 21 de abril* (DOGC de 30 de abril de 2010). Esta Ley tiene su origen en la iniciativa del propio Ayuntamiento de Barcelona, planteada a través de la Comisión mixta Generalidad-Ayuntamiento de Barcelona —tal y como prevé el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la propia Carta Municipal de Barcelona—. La reforma tiene por objeto incorporar a la Carta la regulación del Consejo Económico y Social de Barcelona —creado en 1992— como órgano municipal de naturaleza consultiva y carácter general, en el que participan los agentes sociales y económicos más representativos de la ciudad. Con esa finalidad se añade un nuevo título VIII a la Ley 22/1998, de la Carta Municipal, denominado «Consejo Económico y Social de Barcelona». Este título contiene el art. 142, que consta de tres apartados en los que se definen la naturaleza y funciones del órgano, así como el compromiso del ayuntamiento de dotarle de los medios suficientes para garantizar su adecuado funcionamiento.

