

# Organización y régimen jurídico

Silvia Díez Sastre

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo*

*Profesora Titular (A.)*

*Universidad Autónoma de Madrid*

**Palabras clave:** concejales; sistema electoral; participación; reforma del régimen local; crisis económica.

**Keywords:** councillors; electoral system; participation; reform of the local regime; economic crisis.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL: 1. La reforma del régimen local. 2. Cuestiones generales.—III. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO: 1. Órganos de gobierno: 1.1. Concejales. 2. Sistema electoral local. 3. Participación ciudadana. 4. Administración instrumental.—IV. ENTIDADES LOCALES SUPRAMUNICIPALES.—V. COMPETENCIAS MUNICIPALES.—VI. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.

## I. INTRODUCCIÓN

En el año 2012 el protagonismo en materia de organización y régimen jurídico locales ha correspondido de forma indiscutible a la *reforma del régimen local* impulsada por el Gobierno del Partido Popular. Los distintos borradores del Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local han marcado la agenda política y han nutrido un intenso y profundo debate en la doctrina en torno a las necesidades de reforma y la oportunidad de las distintas modificaciones planteadas desde Moncloa. El análisis de las reformas, como no podía ser de otra manera, ha ido de la mano de las graves circunstancias económicas experimentadas en el sector público, especialmente a nivel local, como consecuencia de la crisis económica. Desde esta perspectiva se analizan los trabajos relativos a la reforma de la planta local, el papel de la provincia, así como las duplicidades competenciales y las llamadas competencias impropias durante el año 2012.

Ahora bien, aunque la reforma local constituya el núcleo fundamental de este informe, también se incluye una selección de las novedades jurisprudenciales, normativas y doctrinales acaecidas en 2012 y vinculadas a la organización y al régimen jurídico locales. Es el caso de la jurisprudencia relativa al funcionamiento de los órganos de gobierno municipales, que un año más ha continuado consolidando los *estándares de protección del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos* recogido en el art. 23 de la Constitución.

## II. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL

### 1. La reforma del régimen local

A diferencia de 2011, en el que no se plantearon reformas de calado sobre el régimen local general, 2012 destaca por la puesta en marcha de una trascendental reforma legislativa del régimen local que ha culminado, ya entrado 2013, con la presentación por el Gobierno del *Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Aunque el comentario de este Anteproyecto debe realizarse en el próximo informe correspondiente al año 2013, baste ahora con apuntar que la reforma proyectada y redefinida a lo largo de varios meses con distintas versiones del Anteproyecto, tiene como objetivo aplicar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y eficiencia a la Administración local. Con esa finalidad se pretenden redefinir las competencias locales, racionalizar la estructura administrativa con el fin de evitar sobrecostes en la prestación de los servicios, introducir un control económico-financiero más riguroso y potenciar la profesionalidad y la transparencia en el ámbito local. Las distintas versiones del Anteproyecto han suscitado numerosas críticas desde el ámbito local, que considera que las medidas propuestas atentan contra la autonomía local constitucionalmente garantizada. En la doctrina, la reforma impulsada por el Gobierno del Estado ha suscitado un enorme interés y una profunda preocupación, que ha fomentado la apertura de un intenso debate plasmado en una prolífica actividad investigadora. A continuación se realiza una selección de los trabajos más relevantes sobre esta cuestión.

En primer lugar destaca el *Documento técnico: Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico* (Fundación Democracia y Gobierno Local, junio de 2012). El documento —disponible *on line*: [http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Documento\\_Tecnico.pdf](http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Documento_Tecnico.pdf)— reúne las contribuciones de un importante grupo de expertos a nivel nacional. El estudio introductorio sobre la reforma de la planta local y las competencias municipales corre a cargo de R. JIMÉNEZ ASENSIO. A continuación, los trabajos se articulan en torno a cuatro ejes temáticos vinculados a la reforma del régimen local: 1. El punto de partida es el análisis comparado de la situación de la planta municipal y de la estructura y funciones de los Gobiernos locales intermedios en países de la Unión Europea. En este apartado se incluye un trabajo de H. HEINELT —de la Universidad Técnica de Darmstadt (Alemania)— sobre las

«Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España en el seno del “Estado de las Autonomías”. Perspectiva comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los Estados miembros de la Unión Europea». 2. El segundo bloque temático responde a la pregunta: ¿Quién es competente para reformar la planta local en el Estado autonómico? La respuesta viene de la mano de F. VELASCO CABALLERO y C. VIVER I PI-SUNYER en un trabajo titulado «Competencias para la reforma de la planta local». 3. Seguidamente se introduce el problema de la planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico. En este apartado se incluyen dos contribuciones: la primera de M. ARENILLA SÁEZ sobre «El pequeño municipio: núcleo democrático *vs.* prestación de servicios», y la segunda de A. BAYONA ROCAMORA en torno a «La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico». 4. El último bloque incluye un trabajo de J. LÓPEZ-MEDEL BASCONES y M. ZAFRA VÍCTOR dedicado al «Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios: propuestas de articulación». Para finalizar, la obra resume de forma esquemática las ideas-fuerza de las contribuciones de los distintos autores.

El profesor L. PAREJO ALFONSO ha tomado asimismo partido en el debate sobre la reforma local con sus «Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, 2012, pp. 9-21). El profesor A. EMBID IRUJO también se hace eco del debate en torno a la reforma local en su trabajo: «Crisis económica y reforma local» (*Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011*, dirigido por el mismo autor, 2012, Zaragoza, pp. 443-469). En el trabajo expone el permanente debate sobre la reforma del régimen local y la perversa relación entre crisis económica y reforma del régimen local. A continuación analiza algunas medidas sobre el régimen local adoptadas durante la crisis económica y presta especial atención a la reforma del art. 135 de la Constitución, en su proyección sobre las entidades locales. Por último, incluye algunas reflexiones adicionales y un método de procedimiento relacionado con las comisiones parlamentarias de preparación de reformas trascendentales para el gobierno del país.

La preocupación sobre la reforma local también se expresa en el trabajo de los profesores T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, «Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?», recogido en el *Anuario de Gobierno Local 2011: Gobierno local: ¿crisis o renovación?*, dirigido por los propios autores (Institut de Dret Public y Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, pp. 11-39). El trabajo da cuenta de los principales ejes de la reforma, justificada por la situación de crisis económica: reorganización territorial y, en concreto, fusión de municipios y supresión de las provincias o reforma de las diputaciones provinciales, así como eliminación de las denominadas competencias impropias y las duplicidades competenciales. Además, el trabajo se refiere a las reformas estatutarias en materia local, en concreto, en Extremadura, y al proyecto de Ley municipal de Euskadi. Las competencias para la reforma municipal son objeto de otro trabajo destacable del profesor F. VELASCO CABALLERO: «Competencias para la reforma de la planta municipal» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, 2012, pp. 59-81).

Asimismo, hay que mencionar el trabajo de J. RIESGO BOLUDA de «Apuntes al borrador del anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la administración local» (*Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 153, pp. 16-29).

La obra colectiva *Crisis económica y reforma del régimen local*, dirigida por los profesores L. M. COSCULLUELA MONTANER y L. MEDINA ALCOZ (Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2012, 536 pp.) reúne diversos trabajos de expertos en materia de régimen local vinculados a la reforma local y la crisis económica de gran interés. En la «Presentación» de la obra el profesor L. M. COSCULLUELA MONTANER (pp. 28-47) analiza el impacto de la crisis económica en la realización de reformas administrativas y los ámbitos a los que se circunscriben estas reformas. A continuación analiza la reforma de las entidades locales, refiriéndose especialmente a la planta y la administración municipales. Por último, aborda la controvertida reforma de la provincia y toma partido en el debate sobre su posible supresión. Desde un punto de vista político-constitucional analiza la reforma local el profesor Á. SÁNCHEZ NAVARRO en su trabajo sobre «Las propuestas de reforma del régimen local en los programas electorales de los partidos políticos» (pp. 75-97), que comprende el espectro político más relevante a nivel nacional y autonómico. La reforma de la planta municipal se aborda exhaustivamente por el profesor M. REBOLLO PUIG en su trabajo sobre «La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios» (pp. 195-224). El autor plantea las diversas cuestiones surgidas de la posibilidad de reducir municipios; analiza las posibles trabas legales y constitucionales y su oportunidad a la luz de experiencias de ordenamientos jurídicos cercanos.

El tratamiento de las reformas locales en el contexto de la crisis económica también alcanza a otros ordenamientos jurídicos. En este sentido, hay que destacar el trabajo del profesor L. VANDELLI sobre «La riforma degli enti locali in Italia nel contesto della crisi económica» (*Estructuras administrativas y racionalización del gasto público, problemas actuales de la expropiación forzosa y la reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica, Actas del VII Congreso de la Asociación Española de profesores de Derecho Administrativo*, coords. J. R. FUENTES I GASÓ, J. GIFREU I FONT y L. CASADO CASADO, AEPDA e INAP, Madrid, 2012, pp. 257-271). En este artículo el profesor analiza el problema de la provincia en Italia, de las ciudades metropolitanas, así como de los pequeños municipios y las propuestas de reforma diseñadas para mejorar su funcionamiento. La reforma local portuguesa se aborda por el profesor M. ALMEIDA CERREDA en su trabajo «Portugal: El debate sobre la reforma de la Administración local» (en *Crisis económica y reforma del régimen local*, dirigida por los profesores L. M. COSCULLUELA MONTANER y L. MEDINA ALCOZ, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2012, pp. 415-446). En la misma obra colectiva, la profesora J. ORTEGA BERNARDO analiza las reformas del régimen local en Alemania motivadas por la crisis económica: «Alemania: Reformas de la legislación de régimen local en el contexto de la crisis económica» (pp. 447-472); por su parte, la profesora M.<sup>a</sup> HERNANDO RYDINGS analiza el régimen local inglés en el trabajo «Inglaterra: Nuevas iniciativas sobre régimen local. Descentralización y lucha contra la crisis económica» (pp. 473-492); y, finalmente, el profesor R. MORENO FUENTES aborda la misma temática en Irlanda en el artículo «Irlanda: Crisis económica y gobierno local» (pp. 493-527).

## 2. Cuestiones generales

Dejando a un lado el debate abierto en torno a la reforma local, es fundamental la exposición de la jurisprudencia constitucional encargada de delimitar las competencias estatales y autonómicas en materia de régimen local. En esta línea, hay que destacar la *STC 159/2012, de 17 de septiembre de 2012*, referida a un conflicto existente entre la normativa autonómica de régimen local y la legislación básica del Estado, debido a la reforma sobrevenida de esta última. La Sentencia trae causa de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Santa Cruz de Tenerife respecto del art. 131.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias. En concreto, la cuestión pone en duda la compatibilidad de este precepto con el art. 47.2.d) de la LBRL, relativo al régimen de mayorías necesario para aprobar la alteración de la capitalidad de un municipio. La Ley autonómica señalaba que: «[s]erá preciso el voto favorable de las *dos terceras partes del número de hecho* y, en todo caso, la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones en las materias previstas en el art. 47.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local»\*. De este modo, el legislador autonómico se acomodaba a las disposiciones estatales entonces vigentes. Con posterioridad, la Ley 57/2003 reformó la LBRL e incluyó una nueva regla de mayorías, que exigía la mayoría del número absoluta del número legal de miembros del Pleno del Ayuntamiento. Este planteamiento de incompatibilidad de la legislación autonómica con la legislación básica estatal constituye un supuesto de posible inconstitucionalidad indirecta o mediata, ya que la infracción constitucional deriva, en su caso, de la contradicción de la legislación cuestionada con preceptos básicos estatales y no con disposiciones constitucionales. En estos casos, el Tribunal Constitucional exige que la norma estatal infringida sea material y formalmente una norma básica —esto es, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial—, y que la contradicción existente sea efectiva e insalvable por vía interpretativa. Tras comprobar estos dos extremos, el Tribunal se remite a la jurisprudencia fijada en la *STC 66/2011*. De acuerdo con ella, «la modificación de la legislación básica estatal no ha determinado, en suma, el desplazamiento o la pérdida de eficacia de la norma autonómica, sino su inconstitucionalidad sobrevenida». Por esa razón, afirma el Tribunal Constitucional su competencia frente a la posible competencia de los órganos judiciales, puesto que se trata de fiscalizar la vigencia de normas postconstitucionales con rango de Ley —tarea que el Tribunal tiene atribuida en exclusiva en virtud de la Constitución—. Con base en esa competencia, termina por declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición precitada de la legislación canaria.

La *STC 132/2012, de 19 de junio*, también se refiere a la distribución de competencias en materia de régimen local entre Estado y Comunidades Autónomas. En concreto,

\* La cursiva es mía.

la Sentencia trae causa del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de *Illes Balears* 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares. La demanda estructura los preceptos impugnados en tres grupos con distintas tachas de inconstitucionalidad: *a)* En primer lugar, estarían los arts. 7.1, 3 y 5; 8.1.*b)* y *v)*; 9.2.*u)* y 3; 12; 13; 14; 15.1.*a)*; 16.1; 18.1; 20.4, 5 y 6 y 22.2 y 3 de la Ley balear. Estos preceptos contienen el régimen jurídico de los órganos de carácter no necesario de los consejos insulares: consejo ejecutivo, direcciones insulares y secretarías técnicas. En concreto, se alega la vulneración de los arts. 23 y 141 CE, ya que el carácter burocrático de estos órganos de libre creación por los consejos insulares sería contrario a la reserva constitucional del gobierno y administración a favor de órganos de carácter representativo, así como del art. 149.1.18 CE, por infracción de la LBRL, que no prevé la posibilidad de que existan estos órganos. *b)* En segundo lugar, estaría el segundo párrafo del art. 7.3 y, vinculados al mismo, los arts. 8.3 y 10.2 de la Ley autonómica. En este caso, se reprocha la contradicción con la regulación básica de la comisión de gobierno contenida en el art. 35 LBRL. *c)* Por último, se impugnan algunas precisiones de los arts. 8.2 (atribuciones del Pleno susceptibles de delegación a la comisión de gobierno), 15.2 (atribución a un consejero ejecutivo del cargo de secretario del consejo ejecutivo), 16.3 (relación de supuestos en los que puede plantearse cuestión de confianza) y 17.2 (convocatoria extraordinaria del Pleno para debatir la gestión del consejo ejecutivo en áreas concretas). En este caso se aduce la infracción de la LBRL y de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general. El Tribunal analiza las alegaciones realizadas y declara la inconstitucionalidad de dos preceptos: el que permite delegar en el presidente o en la comisión de gobierno el ejercicio de competencias reservadas por la LBRL al Pleno municipal y el que atribuye a un consejero el cargo de secretario del Consejo ejecutivo. Este fallo no se comparte por dos Magistrados, Luis Ortega Álvarez y Adela Asua Batarrita, que expresan su parecer en un voto particular que acompaña a la Sentencia.

La *STC 121/2012, de 5 de junio de 2012*, resuelve un conflicto en defensa de la autonomía local promovido por varios municipios, entre los que se encontraba el municipio de Gijón, contra varios preceptos de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de cajas de ahorro (arts. 22.2, 24.2, 46.1 y DA 1.<sup>a</sup>). De acuerdo con los municipios que plantean el conflicto, la Ley diseña un régimen de adopción de acuerdos por las entidades locales para la designación de sus representantes en los órganos de gobierno de las cajas de ahorro que vulnera el art. 5 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, reguladora de los órganos rectores de las cajas de ahorro, así como los arts. 46 y siguientes de la LBRL. Además, la Ley autonómica priva al Ayuntamiento de Gijón del derecho de designar al vicepresidente de la Caja de Ahorros de Asturias —reconocido desde la fundación de la caja— y reduce su participación en los órganos de gobierno a un 20 por 100 de sus miembros, sin que haya un fundamento jurídico para esta decisión. A la luz de estas alegaciones, el Tribunal expone su jurisprudencia sobre el contenido de la garantía constitucional de la autonomía local y concluye que la aplicación de un criterio de proporcionalidad para distribuir los consejeros generales designados por las

corporaciones locales no afecta a las normas básicas sobre las mayorías necesarias para la adopción de acuerdos válidos por el Pleno. La proporcionalidad no limita el derecho del municipio a designar consejeros generales. Simplemente asegura la representatividad y libertad del mecanismo de selección, sin que afecte a la autonomía de la corporación local en la adopción de acuerdos de su competencia. Por otro lado, el Tribunal afirma que la limitación de la representación de los municipios fundadores no afecta a la autonomía local, porque no se ha excluido una participación significativa del Ayuntamiento de Gijón en los órganos de gobierno de la Caja de Ahorros de Asturias. Por estas razones se desestima el conflicto planteado.

Por último, hay que destacar diversos estudios doctrinales que se han ocupado del régimen local, desde un punto de vista general. En primer lugar destaca la *Enciclopedia Jurídica de la Administración Local*, coordinada por el profesor E. ARNALDO ALCUBILLA (Dykinson, Madrid, 2012, 4.720 pp.), que en tres volúmenes reúne la definición de más de 1.000 conceptos relacionados con la Administración local, gracias a la participación de 120 autores especialistas en las distintas materias que conforman la obra. En segundo lugar, hay que mencionar la publicación de la segunda edición del *Manual de Derecho Local*, coordinado por los profesores J. Á. FUENTETAJA PASTOR y C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (Iustel, Madrid, 2012, 544 pp.). El Manual ofrece una visión completa sobre las siguientes cuestiones, de la mano de numerosos expertos en las diversas materias: la Administración local en España, su marco constitucional, el territorio y la población municipales, la organización municipal, los entes supramunicipales e inframunicipales, la provincia, las competencias y potestades de las entidades locales, los entes locales y las relaciones interadministrativas, la función pública local, los servicios públicos locales, la contratación de los entes locales, los bienes de las entidades locales y la hacienda local. El régimen local general a nivel autonómico es el objeto de los *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana 8/2010, de 23 de junio*, coordinado por J. GIEURE LE CARESSANT (La Ley, El Consultor, Madrid, 2012, 746 pp.), que reúnen las contribuciones de distintos expertos en la materia en torno al articulado de la ley valenciana de régimen local. Desde un punto de vista de Derecho comparado, destaca la obra colectiva *Local government in the Member States of the European Union. A comparative legal perspective*, editada por Á.-M. MORENO (INAP, Madrid, 2012, 683 pp.). El libro recoge 27 capítulos dedicados a exponer las líneas esenciales del régimen local en los distintos Estados miembros de la Unión Europea. Los autores son destacados expertos en materia de régimen local en cada país.

Junto a estas obras de calado general, hay que mencionar el trabajo del profesor A. GALÁN GALÁN sobre «Legislador autonómico y desarrollo estatutario en materia local» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, 2012, pp. 22-39). Además, los trabajos en torno a la transparencia en el gobierno y la administración locales han sido importantes durante 2012, debido a la tramitación del llamado Proyecto de Ley de transparencia. En este sentido, hay que destacar la obra *La transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro* (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, edición digital: [http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Transparencia\\_ponencias2.pdf](http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Transparencia_ponencias2.pdf)). Esta publicación re-

úne tres trabajos en torno a la transparencia en el ámbito local: «Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual», de M. VILLORIA MENDIETA; «Transparencia de las entidades públicas: especial referencia a los índices de transparencia de los ayuntamientos y las diputaciones», de J. LIZCANO ÁLVAREZ, y «El Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno: su posible impacto sobre los Gobiernos Locales», de R. JIMÉNEZ ASENSIO. La proyección de la transparencia en el ámbito local también ha sido objeto de análisis en dos interesantes trabajos recogidos en el *Anuario de Gobierno Local 2011: Gobierno local: ¿crisis o renovación?*, dirigido por T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN (Institut de Dret Públic y Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012). El primero: «Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local» de A. CERRILLO I MARTÍNEZ (pp. 277-313) realiza un diagnóstico del alcance de la corrupción en la Administración local española. A continuación expone la potencia de la transparencia activa, pasiva y colaborativa para prevenir la corrupción y posteriormente analiza la proyección de la transparencia en tres sectores de actuación municipal especialmente afectados por la corrupción: urbanismo, contratación pública y función pública. El segundo trabajo, de C. PRIETO ROMERO, se dedica a las «Medidas de transparencia y ética pública: los códigos éticos, de conducta o de buen gobierno» (pp. 315-347). El trabajo incluye un análisis pormenorizado de los códigos éticos, que incluye sus objetivos, naturaleza jurídica, efectos jurídicos, ámbito de aplicación y los mecanismos vinculados a su seguimiento y aplicación.

### III. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

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

#### 1. Órganos de gobierno

##### 1.1. Concejales

El estatuto jurídico del concejal y la delimitación del alcance de sus derechos en el ejercicio de sus funciones ha sido objeto, un año más, de interesantes pronunciamientos jurisprudenciales. En especial, hay que destacar los supuestos de posible vulneración del derecho a la participación en los asuntos públicos —garantizado en el art. 23 de la Constitución— que constituyen el objeto de las siguientes sentencias:

a) La *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Cont.-Admvo.) de 26 de septiembre de 2012 (núm. rec. apelación 861/2012)* resuelve por la vía especial de protección de los derechos fundamentales un supuesto de posible vulneración del derecho de participación de los concejales en su vertiente de acceso a la información municipal. El Ayuntamiento de Villaconejos interpuso recurso de apelación contra la



Sentencia de instancia que reconocía la vulneración del derecho de una de las concejales del Ayuntamiento al acceso a la información municipal. Conforme al relato de hechos probados, tras la formación del equipo de gobierno en junio de 2011, una concejal de la oposición realizó de forma sistemática numerosas peticiones de información en torno al funcionamiento del Ayuntamiento. Debido a la difícil situación económica del municipio y a la imposibilidad técnica para responder a tales peticiones —más de 30—, el alcalde optó por denegar las peticiones de información. El juez de instancia consideró que esta denegación de acceso a la información era contraria al derecho constitucional del art. 23.2. En apelación, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid realiza una valoración de los hechos distinta y concluye que no se ha producido tal vulneración constitucional. A su parecer, la concejal promovió una cascada de peticiones de información que excedían el derecho de acceso a la información municipal, puesto que estaban orientadas a la realización de una auditoría continua y pormenorizada del funcionamiento del Ayuntamiento mes a mes. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, el Tribunal considera que la respuesta ofrecida por el alcalde fue respetuosa con el derecho de acceso a la información municipal: suministró gran parte de la información, denegó correctamente las certificaciones solicitadas y realizó una remisión al examen del resto de la información en las dependencias municipales. De modo que no se vulneró el derecho de acceso a la información municipal, de configuración legal, «que no comprende el derecho a obtener certificaciones, ni copias, ni la recepción de expedientes, sino únicamente su examen en las dependencias municipales, algo que no consta se le haya denegado».

b) La *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Cont.-Admvo.) de 21 de junio de 2012 (núm. rec. cont.-admvo. 700/2009)* afecta a la actuación de los concejales a través de los grupos municipales. Mediante recurso contencioso-administrativo varios concejales del Ayuntamiento de Moraleja de Enmedio impugnaron el Acuerdo del Pleno de 19 de diciembre de 2007, que inadmitió las alegaciones formuladas por el Grupo Municipal Socialista y aprobó definitivamente el presupuesto del ejercicio de 2007. Solicitaban que se declarase la nulidad o anulabilidad de dicho acuerdo y de sus actos de ejecución y que se ordenase al Pleno volver a reunirse para estimar o desestimar las alegaciones formuladas por el Grupo Municipal Socialista. En su día, las alegaciones al Presupuesto se inadmitieron al considerar que los concejales no eran interesados a los efectos del art. 170.1 de la Ley de Haciendas Locales. En sentido opuesto, los recurrentes entienden que son legítimos representantes de los vecinos del municipio, conforme al art. 23.1 de la Constitución, y que de ahí deriva su legitimación para participar en los asuntos públicos, incluyendo la elaboración del Presupuesto. Para resolver el conflicto, el Tribunal analiza la normativa referida a la elaboración del Presupuesto municipal. El art. 170.1 de la Ley de Haciendas Locales define quiénes son los interesados en el trámite de información pública que se recoge en el art. 169 del mismo texto legal. Esos interesados son las personas físicas y jurídicas que reúnan ciertas condiciones legalmente establecidas, entre las que no se encuentran los Grupos Municipales. Esto no significa —como precisa el Tribunal— que los Grupos Municipales no puedan participar en la elaboración del Presupuesto; simplemente deben hacerlo mediante los cauces específicamente previs-

tos para ellos: la presentación de las propuestas que estimen convenientes y los debates plenarios. «Dicho distinto papel, jurídico y político, en absoluto menoscaba el derecho de participación de los concejales como representantes de los vecinos, como tampoco el de éstos en la elaboración y aprobación de los Presupuestos Generales, por cuanto que, tanto unos como otros, tienen cauces determinados y concretos donde pueden hacer valer sus intereses». Con base en estos argumentos se desestima el recurso interpuesto.

c) La determinación de los derechos de los concejales no adscritos también ha sido objeto de atención en la jurisprudencia. En la jurisprudencia constitucional hay que destacar la *STC 9/2012, de 18 de enero*. Esta Sentencia resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Cont.-Admvo. núm. 2 de Alicante en relación con el art. 73.3, párr. 3.º de la LBRL. Este precepto restringe los derechos económicos y políticos de los miembros electos no adscritos, pues impide que sean superiores a los que les habría correspondido de permanecer en el grupo municipal de procedencia. La duda de constitucionalidad se vincula al art. 23 CE, pues impide al representante no adscrito ser elegido por el alcalde como miembro de la comisión de gobierno y teniente de alcalde —si no reunía esa condición antes de abandonar el grupo municipal—. A juicio del Juzgado el trato diferenciado previsto en la norma incide en el núcleo esencial de las funciones representativas de los concejales, por lo que sería incompatible con el art. 23 CE. El Tribunal Constitucional comienza señalando que el art. 73.3 LRBL no diseña un régimen jurídico completo de facultad y derechos del concejal no adscrito. Su estatuto legal debe completarse por las leyes de régimen local autonómicas y por los reglamentos orgánicos municipales. A continuación analiza si la disposición controvertida afecta efectivamente al núcleo del derecho al ejercicio de los cargos públicos del art. 23.2 CE. A juicio del Tribunal las limitaciones impuestas a los concejales no adscritos responden a un fin legítimo «pues sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa». Para el Tribunal el nombramiento para cargos relacionados con el gobierno y la administración municipio no se integran en el núcleo esencial de las funciones representativas del concejal, por esa razón interpreta que el precepto señalado es conforme a la Constitución. Ahora bien, la Sentencia se acompaña del voto particular concurrente del magistrado D. Luis Ignacio Ortega Álvarez, que comparte el fallo pero no la argumentación que lo sustenta. La misma cuestión de inconstitucionalidad se plantea al *Tribunal Constitucional* en la *Sentencia 30/2012, de 1 de marzo*, que ofrece idéntica respuesta al problema planteado.

d) En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en relación también con el estatuto jurídico de los Concejales no adscritos, hay que destacar la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Cont.-Admvo., Secc. 4.ª) de 5 de junio de 2012 (núm. rec. casación 1449/2011)*. El Ayuntamiento de Arrasate recurrió en casación contra la Sentencia de instancia que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Administración General del Estado contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Arrasate de 1 de octubre de 2009, que aprobó definitivamente la modificación del Reglamento Orgánico Municipal. En concreto, la Sentencia anuló varios preceptos

de dicho Reglamento puesto que atribuía a los Concejales no adscritos derechos que excedían de lo dispuesto en la legislación básica estatal. El recurso de casación se apoya en varios motivos, que se desestiman sucesivamente por el Tribunal Supremo: *a)* Alega el Ayuntamiento de Arrasate que se ha vulnerado su potestad de autoorganización, a lo que responde el Tribunal señalando que tal potestad debe ejercerse en el marco legal y constitucional. *b)* Además, a juicio del Ayuntamiento, en los casos de disolución o suspensión judicial de un partido político al amparo de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, no cabe aplicar la normativa relativa a los Concejales no adscritos, porque esta circunstancia se produce durante el mandato y no en el momento inicial de constitución de los grupos municipales del Pleno. El Tribunal Supremo entiende que con base en la jurisprudencia constitucional hay que entender aplicable esta normativa, que implica que los Concejales no adscritos tengan derecho de voz y voto en las Comisiones informativas, siempre respetando la proporcionalidad —que habrán de asegurar los reglamentos orgánicos para evitar la sobrerrepresentación de estos Concejales—. *c)* Por último, alega el Ayuntamiento que puede crear legítimamente una nueva dotación económica a favor de los Concejales no adscritos. Al respecto, señala el Tribunal Supremo que la legislación básica estatal no establece un simple límite de máximos cuantitativos, sino que impide la creación de una dotación económica, que no se corresponde con las reconocidas a los Concejales individualmente considerados y que representa una nueva figura no prevista en la legislación estatal.

La doctrina ha prestado también especial atención al estatuto jurídico de los concejales. En especial, hay que referirse al trabajo de D. NOGUEIRA MARTÍNEZ sobre «El ámbito de aplicación del estatuto legal de los representantes locales no adscritos», recogido en el *Anuario de Derecho Municipal, 2011* [F. VELASCO CABALLERO (dir.), Instituto de Derecho Local de la UAM, Marcial Pons, 2012, pp. 63-96]. El autor analiza la figura del representante local no adscrito y se centra fundamentalmente en los hechos causantes originarios y su compatibilidad con el grupo mixto, así como los hechos causantes sobrevenidos —renuncia voluntaria, expulsión forzosa y la disolución y suspensión del grupo político—. Finaliza con un análisis de la incidencia de las formaciones políticas en el vínculo entre electos y grupos. También sobre esta cuestión hay que mencionar el trabajo de D. BALLINA DÍAZ sobre «Los miembros no adscritos de las corporaciones locales. Novedades jurisprudenciales y legislativas» (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2012, pp. 577-584).

## 2. Sistema electoral local

El régimen electoral local ha tenido una vez más presencia en la jurisprudencia. Así, hay que subrayar la *STC 81/2012, de 18 de abril*, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Cont.-Admvo., Secc. 2.<sup>a</sup>) en relación con el art. 110.1.g) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, municipal y del régimen local de Cataluña. Este

precepto establece que: «En ningún caso podrá presentarse una moción de censura si hubiera sido publicada en el *Boletín Oficial del Estado* o en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* una convocatoria electoral política y hasta que hayan tenido lugar las elecciones correspondientes». Desde el punto de vista del Tribunal catalán, el precepto infringe la reserva de Ley orgánica del art. 81.1 CE, ya que se limita y restringe la presentación de la moción de censura contra el alcalde, de espaldas a la regulación de la moción de censura, que forma parte del régimen electoral general (art. 81.1 CE) y que se integra en el contenido del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE). El Tribunal Constitucional entiende que la regulación de las elecciones locales está reservada a la Ley orgánica al considerarse parte del régimen electoral general (arts. 81.1, 140 y 23.1 CE). A continuación afirma que la prohibición de presentar una moción de censura en los términos contenidos en la Ley catalana altera la configuración de la moción de censura, elimina las posibilidades de remoción y elección del alcalde y menoscaba el estatus representativo de los concejales invadiendo la competencia estatal del art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE y vulnerando la reserva de Ley orgánica del art. 81.1 CE. El Tribunal rechaza, así, el argumento aducido por la Comunidad Autónoma de Cataluña que se entiende competente para regular esta materia con base en su competencia para la regulación de las elecciones autonómicas. A juicio del Tribunal Constitucional la moción de censura al alcalde no puede considerarse comprendida dentro de la materia «elecciones autonómicas». Con base en estos argumentos, se declara inconstitucional y nulo el art. 110.1.g) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña.

En materia de régimen electoral local durante el año 2012 hay que destacar algunas aportaciones doctrinales. Así, en el «Informe general sobre el gobierno local en 2011» (*Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011, 2012, Zaragoza, pp. 11-36*), el profesor A. EMBID IRUJO analiza la concentración de poder político resultante de las elecciones locales, autonómicas y generales celebradas en 2011, sin parangón en la vida constitucional española postconstitucional. En la misma publicación hay que referirse al trabajo de R. CHUECA RODRÍGUEZ sobre «Las elecciones locales de 2011 en Aragón» (pp. 207-301), donde da cuenta del régimen jurídico del proceso electoral y analiza los resultados electorales, prestando especial atención a las tendencias autonómicas, los niveles de participación, la estructura de la competencia partidaria y el análisis de los resultados electorales por provincias. Por otro lado, hay que mencionar también el trabajo de E. G. POZO BOUZAS sobre «La moción de censura en el ámbito municipal tras la Ley Orgánica 2/2011: un ejemplo de cómo no se deben redactar las normas» (*El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 8, 2012, pp. 960-966).

### 3. Participación ciudadana

Aunque el estudio de la participación ciudadana ha decaído sensiblemente en este último año, hay trabajos reseñables en la doctrina sobre esta materia. Así, destaca el

trabajo de J. M. PORRO GUTIÉRREZ sobre «Participación ciudadana en el ámbito local: aproximación a la estructura normativa desde los reglamentos de participación ciudadana» (*Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 39-40, 2012, pp. 387-401). También es obligada la referencia a la segunda edición de la monografía de T. ALBERICH NISTAL, titulada *Guía fácil de la participación ciudadana: manual de gestión para el fomento de la participación ciudadana en Ayuntamientos y Asociaciones* (Dykinson, Madrid, 2012, 233 pp.).

#### 4. Administración instrumental

Con motivo de la crisis económica, la reordenación del sector público instrumental a nivel local ha constituido el objeto de interesantes trabajos doctrinales. En el artículo «Nuevas perspectivas sobre la gestión de los servicios locales: incidencia de la crisis económica y necesidad de racionalización del sector público instrumental» [*Anuario de Derecho Municipal, 2011*, F. VELASCO CABALLERO (dir.), Instituto de Derecho Local de la UAM, Marcial Pons, 2012, pp. 163-192], la profesora E. MONTOYA MARTÍN analiza las medidas de reorganización del sector público instrumental local, que incluyen la reordenación de las sociedades mercantiles locales y la reorganización derivada de la aprobación de los Planes de ajuste para acogerse al mecanismo de pago a proveedores previsto en el Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero. Para el caso de Cataluña, destaca el extenso trabajo del profesor J. L. MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS sobre los «Procesos de extinción, separación y reestructuración de las personificaciones instrumentales locales en un contexto de crisis económica. Especial referencia al caso de Cataluña», en el *Anuario de Gobierno Local 2011: Gobierno local: ¿crisis o renovación?*, dirigido por T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN (Institut de Dret Public y Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, pp. 201-274). El artículo se centra en seis puntos principales dedicados al fenómeno de las personificaciones instrumentales locales, los procesos de extinción en los casos de descentralización funcional, los procesos de extinción en los casos de descentralización cooperativa, los procesos de separación en los casos de descentralización cooperativa, los procesos de reestructuración de las personificaciones instrumentales locales y las novedades en la legislación sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles locales. Asimismo, hay que mencionar el trabajo de P. ORTEGA JIMÉNEZ sobre «La racionalización del sector público instrumental» (*Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 152, 2012, pp. 115-133).

#### IV. ENTIDADES LOCALES SUPRAMUNICIPALES

El debate abierto durante el año 2011 en torno al mapa local y la reducción del gasto público ha cristalizado en el año 2012 con la propuesta de reforma del régimen local, a la que ya se ha hecho alusión en el apartado dedicado al régimen local, en general. Ahora

bien, mientras que en 2011 parecía compartirse de forma unánime en la comunidad política y jurídica el cuestionamiento de la existencia de la provincia; la reforma de 2012 refuerza de forma más que notable el papel de esta última en el reparto de competencias locales.

La doctrina ha continuado tomando partido activamente en el debate en torno al papel de la provincia. En este sentido hay que destacar el trabajo del profesor M. MEDINA GUERRERO sobre «Reparto de competencias en materia de Gobiernos locales intermedios» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, 2012, pp. 82-96). De gran interés es también el artículo del profesor L. M. COSCULLUELA MONTANER sobre «El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones», contenido en el *Anuario de Gobierno Local 2011: Gobierno local: ¿crisis o renovación?*, dirigido por T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN (Institut de Dret Public y Fundació Democràcia y Gobierno Local, 2012, pp. 45-67). El autor realiza un análisis preciso del estatuto constitucional de la provincia, de su configuración en los Estatutos de Autonomía, en la legislación básica del Estado y en la jurisprudencia constitucional, para concluir con una identificación de los puntos débiles de la provincia que deberían servir para articular el debate sobre su reforma. Asimismo, hay que referirse al trabajo de la profesora M.<sup>a</sup> C. BARRERO RODRÍGUEZ titulado «Una nueva aproximación a las entidades supramunicipales ante la posible reforma del régimen local» (*Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 152, pp. 42-54); al artículo de J. MOZO AMO sobre «Diputaciones y pequeños municipios: El peso de la historia y las propuestas de futuro» (*Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 152, pp. 22-41); al trabajo de Á. RUIZ CHECA sobre «Las diputaciones y sus servicios de asistencia a municipios en un momento de incertidumbre y crisis» (*El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 8, 2012, pp. 967-980); y la obra de J. COBOS CLIMENT sobre «Las diputaciones provinciales, la asistencia a municipios en el contexto actual. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía» (*El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19, 2012, pp. 2173-2185).

En la obra colectiva *Crisis económica y reforma del régimen local*, dirigida por los profesores L. M. COSCULLUELA MONTANER y L. MEDINA ALCOZ (Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2012, 536 pp.), también se incluyen dos trabajos de gran interés en torno a la provincia. El primero, firmado por el profesor M. ZAFRA VÍCTOR, se dedica a «La intermunicipalidad, modelo de Estado. La provincia en el Estado autonómico» (pp. 125-172). El autor analiza la evolución de la provincia de instancia de ejecución de competencias autonómicas a entidad local; seguidamente analiza su garantía constitucional, así como las relaciones institucionales entre provincia y municipios. El segundo trabajo, a cargo de la profesora E. CARBONELL PORRAS, plantea la pregunta: «¿Existe un criterio sobre las Diputaciones Provinciales? Algunas reflexiones sobre la provincia en Andalucía» (pp. 173-194), a la que responde con un recorrido por la regulación de la provincia en Andalucía desde el Estatuto de Autonomía de 1981 hasta la vigente Ley de Autonomía Local de Andalucía.

La controvertida posición de la provincia en Italia ha seguido centrando la actividad doctrinal. El trabajo de S. RAGONE en torno a «El régimen local italiano: ¿un sistema

“en peligro de extinción”? Reflexiones a raíz del actual proceso de reforma» (*Anuario de Gobierno Local 2011: Gobierno local: ¿crisis o renovación?*, dirigido por T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, Institut de Dret Public y Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, pp. 69-96) analiza la reordenación del mapa municipal y el modo en que se ha abordado la cuestión provincial en Italia a partir del Proyecto de Ley constitucional para eliminar las provincias y el Decreto-Ley «salva Italia» que —a juicio de la autora— supone una transfiguración institucional y funcional de las provincias.

Más allá del debate sobre la provincia se sitúa el trabajo de J. I. CEBREIRO NÚÑEZ sobre *Los orígenes de la división provincial en España* (INAP, Madrid, 2012, 281 pp.). La obra tiene una pretensión explicativa y expositiva del fenómeno de división provincial en España y de su evolución a lo largo del tiempo a partir de su condición de circunscripción territorial administrativa. Se estructura en doce capítulos, donde se recoge una exhaustiva evolución histórica de las provincias desde las provincias castellanas de la Edad Media hasta las modificaciones del Decreto de 1833, pasando, entre otros hitos históricos, por las circunscripciones territoriales castellanas y aragonesas en el siglo XVII y la división provincial de las Cortes de Cádiz.

## V. COMPETENCIAS MUNICIPALES

Con motivo de la iniciativa de racionalización del régimen local, el estudio de las competencias municipales ha sido objeto de especial atención en la doctrina. En primer lugar, hay que destacar el extenso trabajo sobre «Duplicidades funcionales de las Comunidades Autónomas y entidades locales», del profesor F. VELASCO CABALLERO (*Anuario de Derecho Municipal, 2011*, dirigido por el propio autor, Instituto de Derecho Local de la UAM, Marcial Pons, 2012, pp. 21-60). El artículo comienza con una distinción conceptual entre duplicaciones, actividades impropias y gasto no obligatorio. A partir de esta diferenciación, el autor analiza nueve sectores de actividad municipal (bienestar social, educación, cultura, urbanismo y vivienda, salud, consumo, deporte, promoción económica y empleo) con el fin de identificar posibles duplicidades. Posteriormente valora esas duplicidades, las explica y ofrece tres posibles soluciones para las mismas: simplificación unilateral, simplificación convencional o concertada —articulada mediante convenios de delimitación de tareas o de traspaso de medios entre las Administraciones involucradas— y simplificación normativa —a través de reservas autonómicas y reservas y transferencias locales—. En la misma obra (*Anuario de Derecho Municipal, 2011*, pp. 97-125) se contiene también un interesante estudio circunscrito a la realidad de Madrid titulado «Las competencias municipales. Las competencias impropias y los servicios duplicados en la ciudad de Madrid», que firma C. PRIETO ROMERO. El trabajo expone la regulación y la jurisprudencia constitucional más relevante sobre las competencias municipales; a continuación realiza una clasificación de tales competencias y seguidamente analiza de forma exhaustiva las competencias impropias y duplicadas en el Ayuntamiento de Madrid en once sectores de actividad municipal (seguridad ciudadana,

vivienda, servicios sociales, juventud, cooperación al desarrollo, empleo, salud pública, educación, cultura, desarrollo económico y turismo). El profesor A. GALÁN GALÁN también analiza las competencias locales y su reforma en su trabajo sobre «Crisis económica y competencias impropias de los gobiernos locales» (en *Crisis económica y reforma del régimen local*, dirigida por los profesores L. M. COSCULLUELA MONTANER y L. MEDINA ALCOZ, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2012, pp. 329-346). Se identifican los problemas derivados de las competencias impropias y se plantean dos hipótesis en las que las competencias impropias actúan como competencias de sustitución, en función de la existencia o inexistencia de competencia local. Del mismo autor hay que destacar la monografía sobre *La reordenación de las competencias locales: Duplicidad de Administraciones y competencias impropias* (Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012, 102 pp.), donde incluye un recorrido sobre la preocupación y el debate en torno a las competencias impropias, así como una detallada propuesta de delimitación conceptual de las mismas. Por último, sobre esta cuestión, hay que destacar el trabajo de los profesores V. MERINO ESTRADA y R. RIVERO ORTEGA sobre «Nuevos enfoques en el sistema competencial local» (*Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 152, pp. 8-21).

## VI. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

Al igual que en el año 2011, el estudio de las relaciones interadministrativas parece haber cedido paso durante 2012 al análisis de las reformas de la planta local, de modo que han sido pocas las novedades que hay en este campo. Únicamente hay que destacar el trabajo del profesor M. ZAFRA VÍCTOR sobre «Relaciones entre municipios y provincias» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, 2012, pp. 119-140). Así como el artículo de J. E. CANDELA TALAVERO sobre «Asociacionismo municipal: especial referencia a las mancomunidades de municipios» (*Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 151, pp. 44-59).