

2. Estatuto de los miembros de las entidades locales

Blanca Gros Frauca

Secretaria-Interventora del Servicio Cuarto Espacio de la Diputación Provincial de Zaragoza

SUMARIO

Introducción.

1. Requisitos y limitaciones para ser concejal.
2. La Declaración de bienes y actividades y el registro de intereses.
3. Los Grupos Políticos.
4. Derechos y deberes durante el mandato del concejal.
5. Pérdida de la condición de concejal.
6. Los derechos y obligaciones posteriores al ejercicio del cargo.
7. Preguntas habituales sobre el Estatuto de los miembros de las Entidades Locales.

INTRODUCCIÓN

Denominamos estatuto al conjunto de derechos y deberes de los miembros de las corporaciones locales que se ponen de manifiesto durante su elección, mayoritariamente durante su mandato e incluso algunos extienden sus efectos tras la finalización del mismo.

Conviene recordar que la condición de concejal queda estrechamente vinculada al derecho fundamental de participación en los asuntos públicos enunciado en el artículo 23 de la Constitución:

«1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes».

Este artículo recoge el derecho a la participación política y el de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad cuya concreción viene realizándose a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La participación en un sistema democrático puede ser directa (por ejemplo en la asamblea vecinal de un concejo abierto o un referéndum) o indirecta cuando el concejal está representando a sus electores. Esa representación, según doctrina del Tribunal Constitucional, es un derecho que pertenece exclusivamente a las personas físicas elegidas, en nuestro caso a los concejales y no a los partidos políticos por fundamentales que resulten como instrumentos de participación política (STC 51/1984 y STC 36/1990).

En consecuencia, el elegido dispone de libertad y autonomía en el ejercicio de sus funciones razón por la que el Tribunal Constitucional no admite que una concejalía pertenezca a los partidos políticos (STC 5/1983, de 4 de febrero) apoyándose también en la prohibición de mandato imperativo de norma fundamental.

Como vemos, existe, junto al derecho al acceso a los cargos electivos un *«ius in officium»* o conjunto de facultades que identifican la labor del concejal y que conllevan tanto derechos como obligaciones.

En el ejercicio de esas facultades contarán los ediles con especial protección a través del procedimiento judicial especial y sumario de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales que les permitirá incluso acceder al Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local dedica los artículos 73 a 78 de su Título V al Estatuto de los miembros de las Corporaciones locales.

La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (LALA) regula el estatuto del concejal en los artículos 104 a 113.

1. REQUISITOS Y LIMITACIONES PARA SER CONCEJAL

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, contiene las disposiciones aplicables a las elecciones municipales.

Para ser Concejal o Alcalde (recordemos que en los concejos abiertos este último es el único cargo electo) es requisito ser mayor de edad y español, si bien pueden ser concejales los residentes en España que tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea o nacionales de países extracomunitarios que otorguen a los españoles el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales de aquel país.

NO PUEDEN SER ELEGIDOS los mencionados en el artículo 6 de la Ley Electoral que impide presentarse a elecciones de cualquier tipo a:

«a) Los miembros de la Familia Real Española incluidos en el Registro Civil que regula el Real Decreto 2917/1981, de 27 de noviembre, así como sus cónyuges.

b) Los Presidentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas, y del Consejo a que hace referencia el artículo 131.2 de la Constitución.

c) Los Magistrados del Tribunal Constitucional, los Vocales del Consejo General del Poder Judicial, los Consejeros Permanentes del Consejo de Estado y los Consejeros del Tribunal de Cuentas.

d) El Defensor del Pueblo y sus Adjuntos.

e) El Fiscal General del Estado.

f) Los Subsecretarios, Secretarios generales, Directores generales de los Departamentos Ministeriales y los equiparados a ellos; en particular los Directores de los Departamentos del Gabinete de la Presidencia de Gobierno y los Directores de los Gabinetes de los Ministros y de los Secretarios de Estado.

- g) Los Jefes de Misión acreditados, con carácter de residentes, ante un Estado extranjero u organismo internacional.
- h) Los Magistrados, Jueces y Fiscales que se hallen en situación de activo.
- i) Los militares profesionales y de complemento y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía, en activo.
- j) Los Presidentes, Vocales y Secretarios de las Juntas Electorales.
- k) Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y los Subdelegados del Gobierno y las autoridades similares con distinta competencia territorial.
- l) El Presidente de la Corporación de Radio Televisión Española y las sociedades que la integran.
- m) Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de las entidades estatales autónomas con competencia en todo el territorio nacional, así como los Delegados del Gobierno en las mismas.
- n) Los Presidentes y Directores generales de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social con competencia en todo el territorio nacional.
- ñ) El Director de la Oficina del Censo Electoral.
- o) El Gobernador y Subgobernador del Banco de España y los Presidentes y Directores del Instituto de Crédito Oficial y de las demás Entidades oficiales de crédito.
- p) El Presidente, los Consejeros y el Secretario general del Consejo General de Seguridad Nuclear».

Además, el precepto declara inelegibles en su apartado segundo a:

- «a) Los condenados por sentencia firme, a pena privativa de libertad, en el período que dure la pena.
- b) Los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal».

Añade el artículo otros impedimentos limitados un determinado ámbito territorial y se cierra declarando que las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad.

Y junto a las anteriores, específicamente para las elecciones municipales, el artículo 177.2 de la LOREG impide ser candidato a los deudores directos o subsidiarios de la Corporación Local contra quienes se hubiera expedido mandamiento de apremio por resolución judicial.

La INCOMPATIBILIDAD es otra limitación legal que, si bien permite presentarse a las elecciones, impide simultanear el cargo con el ejercicio de determinadas actividades. El artículo 178 de la LOREG recoge que son incompatibles con la condición de concejal:

- «a) Los Abogados y Procuradores que dirijan o representen a partes en procedimientos judiciales o administrativos contra la Corporación, con excepción de las acciones a que se refiere el artículo 63.1 b) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- b) Los Directores de Servicios, funcionarios o restante personal en activo del respectivo Ayuntamiento y de las entidades y establecimientos dependientes de él.
- c) Los Directores generales o asimilados de las Cajas de Ahorro Provinciales y Locales que actúen en el término municipal.
- d) Los contratistas o subcontratistas de contratos, cuya financiación total o parcial corra a cargo de la Corporación Municipal o de establecimientos de ella dependientes.

e) Los concejales electos en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme y los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme».

Durante el mandato de un edil puede generarse un supuesto de incompatibilidad, en estos casos, el concejal debe optar entre la renuncia a su cargo o abandonar la situación que dé origen a la referida incompatibilidad.

Al respecto, el artículo 10 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) establece que los concejales deben poner en conocimiento de la Corporación cualquier hecho que pudiera ser causa de incompatibilidad, la cual deberá ser declarada por el Pleno para que el afectado, en el plazo de diez días desde la notificación de tal Acuerdo, pueda optar entre una u otra situación. Transcurrido dicho plazo sin que se ejerza la opción, se entenderá que el miembro de la Corporación ha renunciado a su cargo, y el Pleno deberá declarar la vacante y ponerlo en conocimiento de la Administración Electoral para que proceda a atribuir dicha vacante.

El anterior procedimiento no será aplicable en aquellos supuestos en los que no existe la facultad de optar entre dos situaciones como tras una inhabilitación para cargo público impuesta por sentencia judicial, en cuyo caso el concejal no tiene capacidad de decisión alguna.

Veamos que la vigente redacción del artículo 6 apartado 2 de la LOREG en su letra b) declara inelegibles a los condenados por «sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal». De resultar un concejal condenado en los términos anteriores, dado que las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad, no existiría facultad alguna de optar en el condenado.

Procede indicar que, junto a las limitaciones por incompatibilidad de un cargo electo, también existen garantías añadidas como la reserva de determinados puestos de trabajo que se exponen en otro apartado.

Además, un principio general del derecho debe aplicarse al analizar las causas de incompatibilidad de un concejal. Dicho principio, invocado tanto la Jurisprudencia como en diferentes acuerdos de la Junta Electoral Central, consiste en interpretar las normas prohibitivas o limitativas de derechos de forma restrictiva sin posibilidad de aplicación extensiva o analógica.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2002 lo expresó afirmando que «las causas de incompatibilidad establecidas por la LOREG, en cuanto excepciones a criterios generales de participación en tareas de carácter público, han de ser interpretadas de modo restringido, en el bien entendido de que con el régimen de incompatibilidades se trata de garantizar la objetividad, imparcialidad, eficacia y transparencia en el desempeño del cargo de Concejal, preservándole de influencias ajenas al interés público que pudieran contaminar la toma de decisiones».

2. LA DECLARACIÓN DE BIENES Y ACTIVIDADES Y EL REGISTRO DE INTERESES

Todos los miembros electos de las Corporaciones Locales realizarán una declaración de los bienes de su titularidad y de las causas de posibles incompatibilidades y actividades que puedan proporcionarles ingresos económicos.

Este deber ya se imponía en la redacción inicial de la LRRL pero, posteriores modificaciones de la ley, han incrementado las exigencias para los concejales hasta llegar a la redacción vigente del artículo 75.7 que dispone:

«Los representantes locales... formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos.

Formularán asimismo declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las autoliquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades.

Tales declaraciones, efectuadas en los modelos aprobados por los plenos respectivos, se llevarán a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho.

Las declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal.

Tales declaraciones se inscribirán en los siguientes Registros de intereses, que tendrán carácter público:

a) La declaración sobre causas de posible incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, se inscribirá, en el Registro de Actividades constituido en cada Entidad local.

b) La declaración sobre bienes y derechos patrimoniales se inscribirá en el Registro de Bienes Patrimoniales de cada Entidad local, en los términos que establezca su respectivo estatuto...».

Del artículo se deduce que ambas declaraciones se realizarán antes de la toma de posesión de su cargo y con motivo del cese o final de mandato. Además, se actualizarán cuando existan modificaciones en lo declarado.

La presentación de la declaración de bienes no es un asunto pacífico. Se considera requisito necesario para la adquisición plena de la condición de Concejal por los Concejales electos (STSJ de Cataluña, de 10 de abril de 1996) pero el Tribunal Supremo en Sentencia de 19 de diciembre de 2002 declaró que la no presentación de estas declaraciones no impide que un Concejal pueda votar en una moción de censura. La Junta Electoral Central, en informe de 6 de julio de 2007, declaró que se trata de una obligación de todo concejal anterior a la toma de posesión.

Lo cierto es que la transparencia que se exige a cualquier cargo público puede resultar más gravosa para concejales de pequeños municipios en los que resulta sencillo individualizar la información, pero el deber existe.

El Registro de causas de posible incompatibilidad y de actividades no genera tantos conflictos, de hecho el artículo 110 de la LALA ya declaró su carácter público en 1999. Es el registro de bienes el de mayor controversia. La LALA no lo declara público y se limita a indicar que únicamente podrán expedirse certificaciones únicamente a petición del declarante, del Pleno o del Alcalde, del partido o formación política por la que hubiera sido elegido y de un órgano jurisdiccional.

Pero la solución del legislador autonómico se ha visto superada por la actual redacción de la LRBRL que exige la declaración de los bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las autoliquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades. Además, dispone que dichas declaraciones sean publicadas con carácter anual y, en todo caso, en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal.

De este último inciso que remite al estatuto municipal ha surgido la interpretación de que no se trata de una obligación de aplicación directa sino condicionada a la aprobación de dicho estatuto.

La transformación de la sociedad española de los últimos años, que se ha traducido en mayor transparencia pública y facilidades para los ciudadanos al acceder a información administrativa, podría apacar las controversias sobre el registro de bienes de los concejales. Actualmente se publica información de los altos cargos del gobierno central y autonómico y muchas entidades locales publican en su portal la de sus concejales. También las formaciones políticas van haciendo públicos estos datos. Probablemente, en unos años, se haya interiorizado este deber lo suficiente como para que desaparezcan las resistencias a hacer pública la información privada.

En cualquier caso, debe recordarse que la publicación de los datos de estos registros públicos no puede facilitar información de otras personas como cónyuges o familiares que deberá omitirse por no tratarse de cargos electos.

3. LOS GRUPOS POLÍTICOS

Ni el concejal ni los grupos políticos se han explicado en el capítulo sobre la organización municipal porque, en principio, no forman parte de la organización del Ayuntamiento.

El Alcalde puede delegar determinadas competencias en un concejal, incluso la facultad de dictar actos administrativos con efectos frente a terceros. En este caso, ese concejal- delegado pasa a formar parte de la organización municipal. Pero dado que esas concejalías delegadas no son un órgano necesario, en este capítulo analizaremos los derechos y obligaciones de cualquier concejal de la Corporación, sin otras atribuciones añadidas.

Los Grupos Políticos tampoco son un órgano del Ayuntamiento aunque resulten fundamentales para la actuación de los concejales, quienes, a efectos de su actuación corporativa, siguiendo el artículo 73.3 LRBRL, se constituirán en grupos políticos.

La legislación básica los regula en el artículo 73 apartado tercero de la LRBRL que dispone:

«A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan con excepción de aquellos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos.

El Pleno de la corporación, con cargo a los Presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.

Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación.

Esta previsión no será de aplicación en el caso de candidaturas presentadas como coalición electoral, cuando alguno de los partidos políticos que la integren decida abandonarla.

Los grupos políticos deberán llevar con una contabilidad específica de la dotación a que se refiere el párrafo segundo de este apartado 3, que pondrán a disposición del Pleno de la Corporación, siempre que este lo pida.

Cuando la mayoría de los concejales de un grupo político municipal abandonen la formación política que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones o sean expulsados de la misma, serán los concejales que permanezcan en la citada formación política los legítimos integrantes de dicho grupo político a todos los efectos. En cualquier caso, el secretario de la corporación podrá dirigirse al representante legal de la formación política que presentó la correspondiente candidatura a efectos de que notifique la acreditación de las circunstancias señaladas».

Existen los grupos para un mejor funcionamiento de los órganos de gobierno local aunque no son indispensables. El precepto anterior parece imponerlos pero la Ley de Administración Local de Aragón (LALA), en su artículo 111 apartado 1, únicamente obliga a que se constituyan en municipios de población superior a 5.000 habitantes.

Esta previsión de la LALA, como pone de manifiesto SALANOVA en su *Manual Sobre Organización y Funcionamiento de los Municipios* (Civitas 2011) es coherente con la exigencia de comisiones informativas en los municipios de ese umbral de población. Recordemos que la participación en comisiones informativas se predica de «todos los grupos políticos». No obstante y como indica el mismo autor, la inexistencia de grupos políticos no ampara la falta de representación de las diferentes formaciones en dichas comisiones.

La LALA aclara que los grupos se corresponderán con los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones cuyas listas hayan obtenido puestos en la Corporación. También establece que no podrán formar grupo propio los pertenecientes a formaciones políticas que no se hayan presentado como tales ante el electorado y que nadie puede pertenecer simultáneamente a más de un grupo.

También ha previsto la legislación aragonesa la posibilidad de que cada Reglamento orgánico exija un número mínimo para la constitución de grupo político.

Los grupos políticos se constituyen mediante escrito dirigido al Presidente de la Corporación, firmado por los miembros de la misma que deseen integrarlo, en el que expresan su voluntad de formar parte del mismo, su denominación, el nombre de su portavoz y de quien, en su caso, pueda sustituirlo. El escrito deberá formalizarse antes del primer Pleno ordinario después de la constitución de la Corporación (artículo 111.4 LALA).

Aquellos miembros de las Corporaciones locales que no se integran en el grupo político de la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia tienen la consideración de miembros no adscritos (artículo 73.3. LRBRL).

La falta de adscripción a un grupo político o su abandono produce efectos y puede suponer la pérdida de derechos. Un ejemplo lo recoge el artículo 111 de la LALA al disponer que, cuando un concejal deje de pertenecer a su grupo de origen, perderá la posibilidad de tener reconocida dedicación exclusiva. En todo caso, estos efectos no pueden afectar al ejercicio a su cargo representativo o se lesionaría su derecho fundamental del artículo 23 de la Constitución.

Los grupos carecen de personalidad jurídica propia, no obstante, el Pleno puede asignarles una dotación económica que contará con un componente fijo, idéntico para todos los grupos y otro variable, en función de su número de miembros de cada uno, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la Corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial (artículo 73.3. LRBRL).

Hasta la fecha no se han establecido límites para las citadas asignaciones económicas. Lo anterior no significa que esas aportaciones queden fuera de control pues cada grupo debe llevar una contabilidad específica de sus fondos que pondrán a disposición del Pleno de la Corporación, siempre que este lo pida (Art. 73.3 LRBRL). Este apartado había generado dudas interpretándose que esas asignaciones se sometían exclusivamente al control del pleno. Los órganos de control externo han aclarado que los gastos municipales por asignaciones a los grupos políticos están sujetos al mismo régimen de control que otros realizados en ejecución del presupuesto municipal.

Por último la LRBRL regula la situación resultante cuando la mayoría de los concejales de un grupo político municipal abandona la formación política por la que se presentó o son expulsados de la misma. En estos supuestos, son los concejales que permanecen en la formación los legítimos integrantes del grupo.

4. DERECHOS Y DEBERES DURANTE EL MANDATO DEL CONCEJAL

Para adquirir la plena condición de su cargo un concejal electo debe tomar posesión, acto formal en el que, en cumplimiento del artículo 108.8 de la LOREG, se jura o promete acatar la Constitución.

A partir de este momento, disfrutarán de los honores, prerrogativas y distinciones propios que se establezcan por la Ley de las Cortes Generales o Autonómicas y están obligados al cumplimiento estricto de los deberes y obligaciones inherentes al cargo (artículo 73.2 LRBRL).

4.1. Derecho a la reserva del puesto de trabajo

Ya hemos hablado de la incompatibilidad que impide simultanear cargos electos locales con determinadas actividades. Cuando un concejal ocupa un puesto de trabajo en el mismo Ayuntamiento en el que ha resultado elegido, tiene que optar entre el empleo o su cargo pues resultan incompatibles, pero la legislación electoral le garantiza que, de elegir la concejalía, tiene reservado su puesto de trabajo (artículo 178. 2b) de la LOREG).

Es el artículo 74 de la LRBRL el que desarrolla este derecho a la reserva del puesto de trabajo con diferentes grados de protección.

En primer lugar, contempla dos supuestos en los que un concejal queda en su puesto de origen en situación de servicios especiales:

a) Cuando sean funcionarios de la propia Corporación para la que han sido elegidos.

b) Cuando sean funcionarios de carrera de otras Administraciones públicas y desempeñen en la Corporación para la que han sido elegidos un cargo retribuido y de dedicación exclusiva.

En estos casos la situación implica la reserva del puesto de trabajo que ocupase y el cómputo de ese tiempo a efectos de antigüedad, trienios y derechos pasivos.

Esos mismos derechos le asisten al concejal que ocupe un puesto de personal laboral.

Para un segundo supuesto, el del edil que únicamente tenga dedicación parcial, se garantiza durante su mandato el destino o puesto de trabajo que desempeña en su centro de trabajo público o privado, garantizando de esta forma su actuación política, que se vería dificultada si se ha de desplazar desde localidades más o menos alejadas de aquella en que ejerce su cargo.

4.2. Derecho a ausentarse de su puesto para desempeñar su cargo

Tanto la legislación laboral como la de los empleados públicos otorgan derecho a ausentarse del puesto de trabajo por el tiempo indispensable para desempeñar los cargos públicos.

La legislación local (artículo 75.6 LRBRL) define como tiempo indispensable para el desempeño del cargo electivo de una Corporación local, el necesario para la asistir a las sesiones del pleno de la Corporación o de las Comisiones y atender las delegaciones de que forme parte o que desempeñe el interesado.

A su vez, cuando los permisos de un empleado supongan la imposibilidad de la prestación de su trabajo en más del veinte% de las horas laborables en un período de tres meses, la empresa puede declarar al trabajador en situación de excedencia forzosa (artículo 37.1 del Estatuto de los trabajadores).

Además, cuando un trabajador percibe ingresos por la concurrencia a sesiones de se descontará el importe de la misma del salario a que tuviera derecho en la empresa.

4.3. Derecho a retribuciones, dietas e indemnizaciones

La Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 (BOE 24/2/1989) que entró en vigor para España el 1 de marzo de 1989, reconoce en su artículo 7 que las condiciones del ejercicio de las responsabilidades a nivel local «*deben permitir la compensación financiera adecuada a los gastos causados con motivo del ejercicio de su mandato, así como si llega el caso, la compensación financiera de los beneficios perdidos o una remuneración del trabajo desempeñado y la cobertura social correspondiente*».

Pero hasta la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, los concejales no percibían retribuciones por desempeñar su cargo. Actualmente dedica a la materia los artículos 75, 75 bis y 75 ter.

La primera redacción de la LRBRL únicamente permitía percibir retribuciones a quienes desempeñaran su cargo en régimen de dedicación exclusiva. Durante años muchos alcaldes, se encontraban con la imposibilidad de percibir retribuciones sin renunciar a su profesión habitual. Esta situación finalizó cuando la Ley Aragonesa de Administración Local, en su artículo 109, reguló el derecho a percepciones por dedicación especial. Posteriormente se reformó la legislación básica dando cabida percepción de retribuciones también cuando un concejal desempeñaba su cargo en régimen de dedicación parcial. También se introdujo la protección por desempleo.

Del cargo gratuito con anterioridad a la ley 7/1985 habíamos llegado a la situación previa a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en la que algunas entidades reconocían la posibilidad de dedicación exclusiva de todos sus cargos electos y varios Alcaldes superaban en retribuciones a algunos Presidentes de Comunidades Autónomas.

La redacción vigente del artículo 75 dispone que:

«1. Los miembros de las Corporaciones locales percibirán retribuciones por el ejercicio de sus cargos cuando los desempeñen con dedicación exclusiva, en cuyo caso serán dados de alta en el Régimen general de la Seguridad Social, asumiendo las Corporaciones el pago de las cuotas empresariales que corresponda, salvo lo dispuesto en el artículo anterior.

En el supuesto de tales retribuciones, su percepción será incompatible con la de otras retribuciones con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas y de los entes, organismos o empresas de ellas dependientes, así como para el desarrollo de otras actividades, todo ello en los términos de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

2. Los miembros de las Corporaciones locales que desempeñen sus cargos con dedicación parcial por realizar funciones de presidencia, vicepresidencia u ostentar delegaciones, o desarrollar responsabilidades que así lo requieran, percibirán retribuciones por el tiempo de dedicación efectiva a las mismas, en cuyo caso serán igualmente dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social en tal concepto, asumiendo las Corporaciones las cuotas empresariales que corresponda, salvo lo dispuesto en el artículo anterior. Dichas retribuciones no podrán superar en ningún caso los límites que se fijen, en su caso, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En los acuerdos plenarios de determinación de los cargos que lleven aparejada esta dedicación parcial y de las retribuciones de los mismos, se deberá contener el régimen de la dedicación mínima necesaria para la percepción de dichas retribuciones.

Los miembros de las Corporaciones locales que sean personal de las Administraciones públicas y de los entes, organismos y empresas de ellas dependientes solamente podrán percibir retribuciones por su dedicación parcial a sus funciones fuera de su jornada en sus respectivos centros de trabajo, en los términos señalados en el artículo 5 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado sexto del presente artículo».

La Ley 27/2013 ha introducido los artículos 75 bis y ter permitiendo la existencia de límites a las retribuciones máximas a percibir por los concejales con dedicación exclusiva y parcial que serán concretados en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

El artículo 75 bis impide a los municipios de población inferior a 1.000 habitantes, los más numerosos en Aragón, desempeñar los cargos electos en régimen de dedicación exclusiva. Se permite la dedicación parcial con los límites máximos señalados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Es el artículo 75 ter el que fija, en función de la población, el número máximo de ediles que pueden prestar servicio en régimen de dedicación exclusiva.

Cuando la población se encuentra comprendida entre 1.001 y 2000 habitantes, un único miembro podrá prestar servicio en régimen de dedicación exclusiva. Las cifras van incrementándose por tramos de población hasta los veinticinco de un Ayuntamiento de 1.000.000 de habitantes. El límite para Madrid y Barcelona se fija en cuarenta y cinco y treinta y dos, respectivamente.

A la Alcaldía le corresponde determinar, según el artículo 75 apartado 5 de la Ley de Bases de Régimen Local, aquellos miembros de la Corporación que realizarán sus funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial. Las resoluciones con este contenido deben publicarse íntegramente en el *Boletín Oficial de la Provincia* y fijarse en el tablón de anuncios de la Corporación (apartado 5 del artículo 75).

Dentro de los límites existentes, el Pleno aprueba las retribuciones de los miembros de la corporación con dedicación parcial y exclusiva. Dichos acuerdos, deben publicarse íntegramente en el *Boletín Oficial de la Provincia* y fijarse en el tablón de anuncios de la Corporación (apartado 5 del artículo 75).

El Pleno de la Corporación decide con amplio margen de discrecionalidad pero la fijación de las retribuciones, su supresión y modificación, tiene la finalidad de retribuir el desempeño de un cargo público que será ocupado en el tiempo por diferentes personas físicas.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en sentencia núm. 317/2015 de 2 noviembre, apreció desviación de poder y declaró nulo un acuerdo de pleno debido a que *«la justificación del acuerdo adoptado, expresada textualmente en el acta de la sesión habla por sí sola y es realmente indicativa de que en realidad no se estaba ejerciendo la potestad que tiene el Pleno en orden a acordar la retribución de los cargos, sino que lo que se pretendía es censurar la labor del Alcalde mediante la retirada del sueldo a él personalmente y no al cargo»*. Existen otras sentencias en ese sentido.

El apartado 3 del artículo 75 define otra percepción económica diferente a las retribuciones que pueden percibirse por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación, en la cuantía señalada por el Pleno. Se trata de las asistencias y únicamente pueden percibirlas los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial y formen parte de los diferentes órganos colegiados.

De diferente naturaleza a las retribuciones y a las asistencias son las indemnizaciones con las que se compensa el gasto en que incurre un concejal al ejercer sus funciones (desplazamientos, alojamiento o manutención son los más frecuentes). El apartado 4 del artículo 75 reconoce que tienen derecho a percibirlos aquellos miembros de las Corporaciones locales por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su cargo, según las normas de aplicación general en las Administraciones públicas y las que en desarrollo de las mismas apruebe el pleno.

4.4. Deber y derecho a asistir con voz y voto a las sesiones de los órganos colegiados de los que formen parte

En el estatuto del concejal, el derecho y deber de asistir, con voz y voto, a las sesiones de órganos colegiados de los que forme parte, queda fuertemente vinculado al derecho a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos del artículo 23 de la Constitución Española.

De hecho, son los concejales de un Ayuntamiento los que eligen al Alcalde y ellos tienen la facultad de destituirlo a través de una moción de censura. Su mandato no es imperativo por lo que ejercen libremente su derecho a votar.

El Concejal forma parte de la Corporación y el artículo 19 de la LRBRL, con ya hiciera la Constitución, ha atribuido el gobierno y la administración municipal a un Ayuntamiento integrado por Alcalde y Concejales. Esto tiene consecuencias ya que todo concejal aunque no forme parte del denominado «equipo de gobierno» se integrará necesariamente en determinados órganos del Ayuntamiento como el Pleno, las Comisiones Informativas o la Comisión Especial de Cuentas. Los ediles del «equipo de gobierno» tienen mayor presencia en la organización pues formarán parte de la Junta de Gobierno o serán tenientes de Alcalde, pero, en definitiva, un concejal de la oposición no es un tercero, es Ayuntamiento.

Esta última afirmación puede ser demasiado simple y en toda simplificación se pierden matices pero permite aclarar dudas ante el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes.

El artículo 72 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, recuerda que los cargos electos tienen el deber de asistir a todas las sesiones, salvo justa causa que se lo impida, que deberán comunicar con la antelación necesaria al Presidente de la Corporación. En términos similares se expresa el 105 de la Ley 7/1999, de Aragón, recordando el derecho y deber de asistencia a todas las sesiones del Pleno y de las comisiones de que formen parte.

Añade la LALA en el citado artículo 105, apartado 1 que, cuando no se asista a dos reuniones consecutivas del Pleno o de las comisiones de que formen parte, o a tres alternativas durante el período de un año, podrán ser sancionados por el Presidente con la pérdida del derecho a percibir retribución o asignación económica hasta un máximo de tres meses. La legislación básica recoge esta posibilidad en el artículo 78 apartado 4 de la LRBRL permitiendo al Alcalde sancionar con multa a aquellos miembros de la Corporación que incumplan de forma reiterada sus obligaciones, en especial, cuando falten injustificadamente a las sesiones.

Parece lógico recordar aquí que la participación en las sesiones incluye el derecho a instar la celebración de sesiones extraordinarias que un determinado número de concejales (una cuarta parte del número legal) puede solicitar, si bien, con el límite máximo de tres sesiones al año por concejal (artículo 46 de la LRBRL).

Además, el artículo 122 de la LALA recoge el derecho a presentar propuestas de resolución para su debate y votación en el Pleno. En los Ayuntamientos que cuentan con grupos políticos serán presentadas por el grupo o un mínimo de tres miembros de la Corporación. En caso de no haberse constituido grupos, es un derecho individual de cada concejal.

También debe recordarse que junto al libre ejercicio de su derecho al voto, un concejal tiene derecho a intervenir en los debates de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Orgánico de la Corporación y los criterios sobre la ordenación de los debates (artículo 106.1 de la LALA).

Y, pese a las situaciones que puedan producirse en el fragor de la «batalla política», el artículo 106 apartado 2 de la LALA recuerda la obligación de observar la debida cortesía y a respetar las normas de funcionamiento de los órganos de la Corporación, así como a guardar secreto sobre los debates que tengan este carácter.

4.5. La legitimación del concejal para impugnar actos y acuerdos

Acabamos de decir que en la simplificación de que el concejal no es un tercero sino que es «Ayuntamiento» pueden perderse matices. Explicáremos, a continuación, uno de esos matices.

Según un principio general del derecho, nadie puede ir contra sus propios actos. Este principio es aplicable al ámbito administrativo aunque conviva con la posibilidad de recurrir los actos administrativos incluso de revisarlos de oficio pero, como regla general, un acuerdo del Pleno una vez adoptado será ejecutado por el Alcalde (artículo 22.1 letra r) LRBRL).

Votar a favor de un acuerdo, en contra o abstenerse, crea la voluntad de un órgano colegiado. Cuando un concejal vota a favor de un acuerdo o se abstiene no podrá atacarlo por la doctrina de los actos propios pero, en caso de que vote en contra del mismo, podrá impugnarlo.

Se trata de una excepción reconocida en el artículo 63 apartado 1 letra b de la LRBRL al permitir, junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo, que los miembros de las Corporaciones locales que hubieran votado en contra de un acuerdo, puedan impugnarlo cuando incurran en infracción del ordenamiento jurídico.

Este artículo 63.1 b) en sus interpretaciones iniciales permitía legitimar al concejal que vota en contra del acuerdo de un órgano colegiado del que formaba parte. Es el sentido literal del precepto.

Posteriormente, la doctrina del Tribunal Constitucional ha asentado una interpretación extensiva del precepto, legitimando a los concejales para impugnar también resoluciones Alcaldía y acuerdos procedentes de órganos colegiados de los que no forme parte.

Esta extensión de la interpretación puede tener relación con el hecho de que la redacción original de la LRBRL atribuía al Pleno mayores competencias de las que actualmente es titular. En las diferentes reformas de la legislación básica de régimen local, ha primado la gobernabilidad y se ha reducido ese núcleo de competencias del Pleno para atribuir las al Alcalde. Un ejemplo lo encontramos en la enajenación del patrimonio que, en la versión original de la LRBRL, era competencia exclusiva del Pleno cuando la redacción vigente atribuye al Alcalde aquellas de menor cuantía.

Entre las primeras sentencias del Tribunal Constitucional en este sentido, la núm. 108/2006, de 3 de abril, reconoció una legitimación «ex lege» de los concejales, por razón del mandato representativo recibido de los electores, que les permite impugnar los actos o actuaciones locales que contradigan el ordenamiento jurídico. No se trata de una legitimación basada en un interés abstracto en la legalidad, sino de una legitimación directamente derivada de la condición de representante popular que ostentan los concejales de un Ayuntamiento y que se traduce en un interés concreto (que incluso puede constituir una obligación) de controlar su correcto funcionamiento, como único medio de conseguir la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal que, como primera competencia, asigna a los municipios el artículo 25.1 de la LRBRL.

El alto tribunal argumenta en la sentencia 108/2006 que *«la interpretación del artículo 63.1 b) de la LRBRL no puede quedarse en el restrictivo sentido de que solo los concejales que integran los órganos colegiados del municipio (Pleno y comisiones, allí donde exista) y hubieran votado en contra del acuerdo adoptado por aquellos estarían legitimados para impugnarlo en vía contencioso-administrativa, como si de un aislado (y hasta podría decirse que insólito) título legitimador se tratara [...]»*.

Por el contrario, esta excepción, que responde al obligado interés del concejal disidente en el correcto y ajustado a derecho funcionamiento de la corporación local a que pertenece, ha de presuponer lógicamente el prius de la legitimación del concejal o representante popular de una entidad local para impugnar jurisdiccionalmente las actuaciones contrarias al ordenamiento en que hubiera podido incurrir su corporación».

Razonan que no tendría sentido *«admitir la legitimación del miembro de la corporación local únicamente cuando hubiera concurrido en sentido diferente a la formación de la voluntad del órgano colegiado, para negársela a quien no hubiera formado parte del órgano por causas ajenas a su voluntad, o incluso por deliberado apartamiento de los representantes mayoritarios, y más aún cuando es idéntico, en uno y otro caso, el interés en el correcto funcionamiento de la corporación que subyace en el título legitimador»*.

Se recuerda que un concejal ha sido elegido mediante sufragio universal, libre, directo y secreto por los vecinos y en su condición de miembro del Ayuntamiento, el órgano de gobierno y administración del municipio, queda legitimado para impugnar la actuación de la corporación local a que pertenece, por el interés concreto que ostenta en el correcto funcionamiento de dicha corporación en virtud de su mandato representativo, a no ser que, tratándose del acto de un órgano colegiado (Pleno o Junta de Gobierno Local, allí donde esta exista), no hubiera votado en contra de su aprobación.

La doctrina constitucional considera la finalidad del precepto de salvaguardar el interés en el correcto funcionamiento de la corporación por lo que la exigencia del voto en contra del acuerdo adoptado no permite excluir a quienes no hayan podido mostrar su disidencia por no formar parte del órgano que adoptó la decisión por causas ajenas a su voluntad.

4.6. Derecho a acceder a la información

La información y documentación de un Ayuntamiento permite a los concejales ejercer sus funciones, especialmente, la de controlar la acción de gobierno.

Se declara el derecho de acceso en el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que dispone:

«Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.

La solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquel en que se hubiese presentado».

mayor regulación contienen los artículos 14 a 17 del ROF, si bien se trata de una norma de aplicación supletoria en ausencia de reglamento orgánico municipal.

La legislación autonómica aragonesa completa la escueta normativa básica con el 107 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón:

«1. Para el mejor cumplimiento de sus funciones, los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente, o de la Comisión de Gobierno, todos los antecedentes, datos e informaciones que obren en poder de los servicios de la Corporación y sean necesarios para el desempeño de su cargo.

2. Los servicios de la Corporación facilitarán directamente información a sus miembros en los siguientes casos:

- a) cuando ejerzan funciones delegadas y la información se refiera a asuntos propios de su responsabilidad;*
- b) cuando se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados de los que sean miembros;*
- c) información contenida en los libros de registro o en su soporte informático, así como en los libros de actas y de resoluciones de la Alcaldía; y*
- d) aquella que sea de libre acceso por los ciudadanos.*

3. En los demás casos, la solicitud de información se entenderá aceptada si no se dicta resolución denegatoria en el plazo de cuatro días desde la presentación de la solicitud. La denegación deberá ser motivada y fundarse en el respeto a los derechos constitucionales al honor, la intimidad personal o familiar y a la propia imagen, por tratarse de materias afectadas por secreto oficial o sumarial.

4. En todo caso, los miembros de las Corporaciones locales deberán tener acceso a la documentación íntegra de todos los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados a que pertenezcan desde el mismo momento de la convocatoria. Cuando se trate de un asunto incluido por declaración de urgencia, deberá facilitarse la documentación indispensable para poder tener conocimiento de los aspectos esenciales de la cuestión sometida a debate.

5. Los miembros de la Corporación deberán respetar la confidencialidad de la información a que tengan acceso en virtud del cargo sin darle publicidad que pudiera perjudicar los intereses de la entidad local o de terceros».

De los anteriores artículos deducimos que existe documentación a la que el concejal tiene libre acceso como la de los asuntos que forman parte del orden del día de la sesión de un órgano colegiado del que forma parte, cuando se ejerzan funciones delegadas o responsabilidades de gestión sobre una materia y cuando soliciten información que cualquier ciudadano tiene derecho a obtener libremente. En estos supuestos, el concejal se dirige directamente a los servicios municipales de quienes obtendrá la documentación.

Cuando un concejal pretende obtener información distinta de la anterior se dirigirá al Alcalde quien le dará respuesta en un plazo de cinco días naturales o de cuatro hábiles. La discrepancia de plazos entre la legislación básica y la autonómica que se resuelve aplicando el plazo que resulte más breve de los dos.

Hemos leído en el apartado 3 del artículo 107 de la LALA que el Alcalde que deniegue el acceso debe motivar su resolución con fundamento en el respeto a los derechos constitucionales al honor, la intimidad personal o familiar y a la propia imagen, por tratarse de materias afectadas por secreto oficial o sumarial. De no dictarse resolución en plazo la solicitud se entenderá aceptada.

Esta materia ha sido poco pacífica lo que ha permitido a la jurisprudencia matizar extremos como que una solicitud no debe indicar la finalidad para la que se solicita esa información pues revelaría la estrategia política del concejal. También jurisprudencialmente se ha aceptado el rechazo a consultas reiteradas o realizadas de forma indiscriminada, genérica o abusiva a fin de no entorpecer el normal funcionamiento de los servicios administrativos de la Corporación (STS de 29 de marzo de 2006).

Numerosa jurisprudencia ha resuelto los conflictos sobre la forma de ejercer el derecho a acceder a la información que regula el artículo 14 y siguientes del ROF que indicando que la documentación no podrá salir de las dependencias y oficinas de la Casa Consistorial, exigiendo la firma de un acuse de recibo por el interesado quien además, está obligado a su devolución en el plazo que se le indique o como máximo en el plazo de cuarenta y ocho horas.

Se ha admitido por los tribunales la fijación de un horario concreto para el examen y análisis de la documentación con independencia de que ello pudiera ocasionar incomodidades a los concejales solicitantes. También se han pronunciado sobre el derecho a copia, y otras controversias relacionadas con la forma de ejercer el acceso a la documentación, derecho que por su vinculación a la participación en los asuntos públicos puede ser tutelado en vía judicial a través del ya mencionado procedimiento judicial preferente y sumario de protección de derechos fundamentales.

Pero los supuestos mencionados como el derecho a copia o acceso a la documentación en la Casa Consistorial solucionan conflictos en una administración que dicta sus actos en papel y actualmente la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas dispone que los documentos y actos administrativos se producirán, como regla general, por escrito a través de medios electrónicos. Algo importante ha cambiado.

Además, el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, obliga a todas las administraciones públicas a relacionarse entre ellas e internamente con medios electrónicos. Lo anterior implica que las convocatorias, la documentación de los expedientes que van a ser tratados en el Pleno o las solicitudes de acceso a la documentación de un concejal se produzcan en soporte electrónico.

Para cerrar estas importantes novedades, la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (Ley de transparencia) ha alterado el régimen de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros de la administración, abandonando la regla general que permitía acceder a expedientes concluidos o en los que el ciudadano tenía la condición de interesado. Actualmente el artículo 14 otorga un genérico derecho a los ciudadanos (sin necesidad de que se trate de cargos electos) a obtener copia de la gran parte de la información municipal en el formato solicitado y preferente electrónico.

A la vista de las leyes posteriores a la legislación básica y autonómica de régimen local ya no puede sostenerse que un concejal tenga obligación de consultar la documentación en los servicios municipales y en el horario que se establezca.

De hecho, si el artículo 14 de la Ley 39/2015 reconoce el derecho de las personas físicas a comunicarse con las administraciones públicas a través de medios electrónicos para el ejercicio de sus derechos y obligaciones, difícilmente podrá denegarse el derecho a un concejal.

Tampoco quedan los miembros de las entidades locales al margen de la mejora en el acceso de los ciudadanos a la documentación de las administraciones públicas. Con anterioridad al 10 de diciembre de 2014 en el que entró en vigor el Título I de la Ley de Transparencia, existía una restricción en el derecho de un ciudadano a acceder a archivos y registros administrativos salvo que se tratara de expedientes concluidos o en los que se tuviera la condición de interesado.

La legislación de transparencia está destinada a los ciudadanos a quienes se reconoce un derecho genérico de acceso a determinada información y preferentemente en formato electrónico. Pero dicha regulación, a priori, no se aplica al acceso a la información que realiza un concejal respecto a su Corporación pues el cargo electo local ostenta un derecho cualificado reconocido en el artículo 77 de la LRBRL, con plazos reducidos respecto a los de transparencia y con más amplio contenido que el de cualquier ciudadano (recordemos que el concejal forma parte del Ayuntamiento). Además, el procedimiento específico del régimen local cuenta con la vía judicial del procedimiento para protección de derechos fundamentales.

En concreto, la disposición adicional primera, apartado segundo de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, declara *«se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información»*.

Así, podemos concluir que los concejales cuentan con el procedimiento especial del artículo 77 de la Ley de Bases de Régimen Local y supletoriamente resultará aplicable la Ley 19/2013. La solución parece sencilla pero genera debate la aplicación supletoria de determinados preceptos y especialmente la reclamación que ha instituido la Ley.

El artículo 24 de la Ley de transparencia en su apartado 1, dispone que, contra una resolución en materia de acceso a la información, pueda interponerse reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a la impugnación en vía contencioso-administrativa. La duda surge respecto a la posibilidad de que un concejal pueda interponer esta reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón.

El Consejo de Transparencia del Estado y el de la Comunidad Autónoma de Andalucía consideran que el procedimiento especial de los concejales recogido en el artículo 77 de la Ley 7/1985 no permite presentar reclamación *«espigando lo preceptos más favorables»* de cada regulación.

Pero consideramos que ese criterio podría conducir a que una solicitud de un concejal por la vía especial del artículo 77 de la LRBRL y otra similar por la ley de transparencia, en este caso como mero ciudadano, obtuviera respuesta más rápida y eficaz por la última vía que por la de protección de derechos fundamentales. Recordemos que el principio de eficacia es uno de los que deben aplicarse en las actuaciones de la administración.

El Consejo de la Transparencia de Aragón y otros consejos autonómicos han abordado la relación de la normativa de transparencia con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de los cargos locales y reconoce que existen dos vías en virtud de las cuales los cargos representativos locales pueden ejercer su derecho de acceso a la información pero considera que la Ley de Transparencia ofrece una regulación no prevista en el régimen local que mejora y completa el régimen de garantías del derecho de acceso a la información por parte de los concejales.

Defiende el Consejo Aragonés que, a pesar de que la legislación de régimen local remite la impugnación de todo tipo de resoluciones de los órganos y autoridades locales directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa, *«ello obedece al hecho de que la legislación vigente de régimen local es anterior a la de transparencia, que instituye la reclamación ante un órgano independiente y especializado»*. Además, indican, esta vía de reclamación es voluntaria y en ningún caso perjudica el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Entienden que la reclamación de la legislación de transparencia incrementa las garantías jurídicas del derecho a la información que, si están al alcance de la ciudadanía en general, con más razón deben ser accesibles a los electos locales porque ejercen un derecho reforzado a la información, amparado en el de participación y representación política del artículo 23 de la Constitución.

En definitiva el Consejo Aragonés considera que la reclamación es una garantía del derecho de los cargos públicos representativos locales a obtener información de su propia entidad, con la condición de que para resolver estas reclamaciones se debe aplicar preferentemente el derecho a la información regulado en la normativa de régimen local, especialmente si es más favorable al acceso, y solo supletoriamente las disposiciones de la normativa reguladora de la transparencia.

Este criterio del Consejo Aragonés de la Transparencia evita que un cargo electo resulte abocado a presentar nuevas solicitudes siguiendo los preceptos de la ley de transparencia lo que resultaría contrario al principio general de eficacia en la actuación de la administración.

4.7. Deber de guardar reserva

Existe una contrapartida al derecho a la información reforzado que tiene un concejal, pues tiene obligación de guardar la reserva establecida en el artículo 107.5 de la LALA en los siguientes términos: *«Los miembros de la Corporación deberán respetar la confidencialidad de la información a que tengan acceso en virtud del cargo sin darle publicidad que pudiera perjudicar los intereses de la entidad local o de terceros»*.

El artículo 16 apartado 5 del ROF dispone que: *«Los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio»*.

4.8. Deber de abstención

Ya hemos indicado que las causas de incompatibilidad impiden simultanear el cargo de concejal con determinadas actividades.

Pero además, los miembros de las Corporaciones locales podrían encontrarse ante asuntos en los que deberán abstenerse de participar. El artículo 76 de la LRBRL dispone al respecto que:

«Sin perjuicio de las causas de incompatibilidad establecidas por la Ley, los miembros de las Corporaciones locales deberán abstenerse de participar en la deliberación, votación, decisión y ejecución de todo asunto cuando concurra alguna de las causas a que se refiere la legislación de procedimiento administrativo y contratos de las Administraciones Públicas. La actuación de los miembros en que concurren tales motivos implicará, cuando haya sido determinante, la invalidez de los actos en que hayan intervenido».

El artículo 23 apartado 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, enumera los motivos que obligan a los miembros de las entidades locales a abstenerse:

«a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquel; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado».

b) Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con estos para el asesoramiento, la representación o el mandato».

c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior».

d) Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate».

e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar».

El artículo 96 del ROF exige que, si algún miembro de las Corporaciones Locales debe abstenerse de participar en la deliberación y votación, debe abandonar el salón de sesiones mientras se discute y vota el asunto, excepto en el caso de que lo debatido sea su actuación, en el que tendrá derecho a permanecer y defenderse.

El incumplimiento del deber de abstención implica responsabilidades pero solo la invalidez del acuerdo cuando el voto del concejal haya resultado determinante para su adopción.

4.9 Deber de responder por las actuaciones realizadas en el ejercicio de su cargo

Los miembros de las Corporaciones Locales están sujetos a responsabilidad civil, penal por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo, responsabilidad que ha de ser exigida ante los Tribunales de Justicia competentes y por el procedimiento ordinario aplicable (artículos 78.1 de la LBRL).

Si bien en los órganos unipersonales la responsabilidad es clara, de los acuerdos de los órganos colegiados serán responsables los miembros que los hubieran votado a favor (artículos 78.2 de la LBRL).

El artículo 78.3 posibilita que el Ayuntamiento pueda dirigirse contra sus miembros para exigirles responsabilidad cuando por dolo o culpa grave de estos se hubieran causado daños y perjuicios bien a la Corporación, bien a terceros a los que se hubiera indemnizado por esta causa. Esta acción de regreso complementa la responsabilidad patrimonial de la Administración ya que el Ayuntamiento responde de forma directa frente a terceros pero podrá dirigirse posteriormente contra el responsable.

Un tipo especial de responsabilidad que la doctrina incluye dentro de la responsabilidad civil es la contable que puede producirse por una gestión económica local que haya causado daño efectivo en los fondos públicos (Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del tribunal de Cuentas). Es enjuiciada en exclusiva por el Tribunal de Cuentas que juzga si concurre dicha responsabilidad en quienes tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos.

5. PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE CONCEJAL

Los concejales han resultado elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, por lo que es el fin de mandato la causa habitual de pérdida del cargo, sin perjuicio de que continúe en funciones para la administración ordinaria de la entidad local hasta la toma de posesión de sus sucesores (artículos 194.2 de la LOREG y 39.2 del ROF).

No obstante, pueden perder el cargo antes de que expire su mandato por las siguientes causas legalmente previstas:

- Decisión judicial firme.
- Fallecimiento o incapacitación, declarada esta última por decisión judicial firme.
- Renuncia.
- Incompatibilidad, en los supuestos y condiciones establecidos en la Legislación electoral (artículo 178 de la LOREG y artículo 10 del ROF).
- Pérdida de la nacionalidad.

La renuncia al cargo debe ser expresa y la Jurisprudencia ha entendido que no es efectiva hasta que el Pleno no toma conocimiento de ella, por lo que es posible revocarla en cualquier momento anterior a esta toma de conocimiento (STS de 5 de mayo de 1988; STS de 31 de mayo de 1992; STS de 9 de junio de 2000; STS 19 de febrero de 2001; STS de junio de 2000).

Una vez el Pleno toma conocimiento de esa renuncia se aplican las previsiones de la legislación electoral para vacantes en el cargo de concejal hasta la designación por la Junta Electoral Central del suplente de la candidatura correspondiente, si bien en los municipios de elección por sistema proporcional (los de 3 y 5 concejales), ocupará la vacante quien el siguiente en número de votos en las elecciones municipales.

Acreditada la vacante del cargo, es aplicable el artículo 182 de la LOREG que determina que, en caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un Concejal, el cargo vacante se atribuya al siguiente candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda la vacante.

El mismo artículo 182 ha previsto la situación de que no quedasen más candidatos o suplentes a nombrar, en cuyo caso, los quórum de asistencia y votación previstos en la Legislación vigente se entenderán automáticamente referidos al número de hecho de miembros de la Corporación subsistente. Si tal número de hecho llegase a ser inferior a los dos tercios del número legal de miembros de la Corporación, se constituirá una Comisión gestora.

En caso de vacante de la Alcaldía en un municipio con régimen de concejo abierto, el artículo 4 de la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, de Concejos Abiertos de Aragón, atribuye la elección del nuevo Alcalde a la Asamblea Vecinal, de entre sus miembros. Recientemente se ha producido esta situación en un municipio zaragozano sin que se presentaran candidatos a la vacante, por lo que fue consultada la Junta Electoral Central que, en acuerdo núm. 169/2017 de 21 de diciembre de 2017, concluyó que, aplicando por analogía el artículo 182 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, debía designarse un órgano unipersonal que, con carácter gestor, asumiera las funciones de Alcalde del Concejo Abierto.

6. LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES POSTERIORES AL EJERCICIO DEL CARGO

El apartado 8 del artículo 75 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local impide el ejercicio de ciertas actividades durante los dos años posteriores a la pérdida del cargo a los representantes locales que hayan desempeñado, en régimen de dedicación exclusiva, responsabilidades ejecutivas en ámbito local.

Para su concreción el precepto se remite al artículo 15 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Ante esta limitación, introducida en 2015, se ha previsto la posibilidad de que los Ayuntamientos contemplen una compensación económica durante ese período para aquellos que, como consecuencia del régimen de incompatibilidades, no puedan desempeñar su actividad profesional, ni perciban retribuciones económicas por otras actividades.

7. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE EL ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS ENTIDADES LOCALES

He sido elegido concejal de un Ayuntamiento que forma parte de una mancomunidad de municipios en la que trabajo desde hace años. ¿Existe incompatibilidad en mi situación?

Las causas de incompatibilidad deben interpretarse de forma restrictiva y no extensiva y en un caso similar al planteado, la Junta Electoral Central, con fecha 12 de abril de 1991, acordó que no existía causa de incompatibilidad dado que el concejal contratado por la mancomunidad en la que el municipio se integraba, no era personal en activo del Ayuntamiento, sino de una entidad supramunicipal no dependiente de dicho Ayuntamiento.

¿Debe un concejal abstenerse cuando se aprueba una ordenanza municipal que le va a afectar?

Debe analizarse cada caso concreto pero los tribunales matizan que la abstención debe producirse ante un interés propio, particular y directo que no cabe confundir con el interés cívico general, pues, de aplicarse con rigor el deber de abstención en temas de interés general tales como presupuestos, planeamiento urbanístico u ordenanzas, difícilmente podrían ser aprobados puesto que los miembros de la Corporación van a verse afectados de uno u otro modo. Se trata de evitar que la abstención de los concejales conduzca a paralización la actividad local.