
Organización y régimen jurídico

Silvia Díez Sastre

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Profesora Titular (A.)
Universidad Autónoma de Madrid*

Palabras clave: nuevo régimen local; concejales; sistema electoral; participación; crisis económica.

Keywords: new local government law; councillors; electoral system; participation; economic crisis.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL.—III. LA AUTONOMÍA LOCAL.—IV. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO: 1. Cargos electos locales. 2. Órganos de gobierno: 2.1. Pleno. 3. Sistema electoral local. 4. Transparencia y participación ciudadana. 5. Administración instrumental.—V. PLANTA LOCAL.—VI. ENTIDADES LOCALES INFRA Y SUPRAMUNICIPALES.—VII. COMPETENCIAS MUNICIPALES.—VIII. COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA.—IX. RÉGIMENES ESPECIALES.

I. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2016 cabe destacar, todavía, cierta huella del impacto de la LRSAL en el régimen local, que ha sido objeto de algún pronunciamiento del TC y de desarrollos doctrinales. Sin embargo, la atención se ha desplazado de la LRSAL a las novedades introducidas por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Esta ley ha impactado claramente en la organización municipal y, especialmente, en el régimen de la colaboración interadministrativa y el ejercicio de las competencias locales. Asimismo, hay que destacar el interés que ha suscitado el desarrollo de las exigencias de transparencia, gobierno abierto y participación ciudadana, que han ocupado algunas novedades tanto normativas y jurisprudenciales, como doctrinales, principalmente. Aparte de estas cuestiones, como en anteriores ediciones de este informe, se da cuenta de las nuevas normas, pronunciamientos jurisprudenciales y obras doctrinales que se ocupan de la organización y el régimen jurídico municipales.

II. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL

En el año 2016 apenas quedan rastros del desarrollo de la reforma local llevada a cabo por la LRSAL. Hay que referirse, no obstante, a la *STC 111/2016, de 9 de junio de 2016* (BOE núm. 170, de 15 de julio de 2016), que todavía se refiere al juicio de constitucionalidad de la LRSAL. La sentencia trae causa del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. El recurso se apoya, fundamentalmente en los principios de autonomía local, democrático y de lealtad institucional y autonomía financiera.

Tras un análisis pormenorizado del asunto, el TC declara inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos: *a)* los siguientes incisos del art. 26.2 de la Ley 7/1985, en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013: «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera»; *b)* la DA 16.^a de la Ley 7/1985, introducida por el art. 1.38 de la Ley 27/2013; *c)* el inciso «El Consejo de Gobierno de» incluido en el segundo párrafo, *in fine*, del art. 97 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en la redacción dada por la DF 1.^a de la Ley 27/2013. Estos preceptos se refieren a las funciones atribuidas a la Administración del Estado respecto de la coordinación de los servicios municipales por las diputaciones provinciales, condiciones para la ejecución en régimen de monopolio de las actividades reservadas y mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las corporaciones locales.

Por otro lado, la sentencia declara que los arts. 36.1.g) y 36.2.a), segundo párrafo, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la redacción introducida por el art. 1.13 de la Ley 27/2013, no son inconstitucionales si se interpretan en los términos de los FFJJ 11 y 12.c), respectivamente. Se trata de los preceptos relativos a la competencia provincial sobre prestación de los servicios de administración electrónica y contratación centralizada en determinados municipios y al plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.

En el ámbito doctrinal, es posible encontrar todavía en 2016 algunos trabajos dedicados al impacto de la LRSAL en el régimen local. Es el caso del libro de E. BUESA GUIRAO y J. M. PÉREZ MIRA, sobre los *Efectos en el sector público local de la Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)* (Dykinson, Madrid, 2016). La obra tiene por objeto analizar el impacto de la LRSAL en el sector público local, dando especial protagonismo al análisis de las sociedades públicas locales y a su creación, funcionamiento y subsistencia tras la entrada en vigor de las reformas de la LRSAL.

A diferencia del desarrollo de la LRSAL, es posible encontrar distintos trabajos que se centran en el impacto normativo de la aprobación de las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPA-CAP) y del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), respectivamente, que entraron en vigor fundamentalmente en octubre de 2016. Lo relativo al procedimiento administrativo se expone en el informe correspondiente de esta obra. Sí es preciso, sin embargo, centrarse aquí en las novedades que tienen que ver con la aplicación de la LRJSP al ámbito local.

En primer lugar, hay que destacar el trabajo del profesor F. VELASCO CABALLERO titulado «Régimen jurídico-organizativo de la Administración local tras la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de 2015» (*Anuario de Derecho Municipal 2015*, núm. 9, 2016, pp. 25-62). El estudio analiza detalladamente los principios generales de las Administraciones públicas, el régimen de los órganos administrativos, el régimen jurídico de las competencias y de los traslados competenciales, la aplicación del nuevo régimen de los órganos colegiados en el ámbito local, las nuevas normas en torno a la celebración de convenios administrativos, los preceptos sobre consorcios, sociedades mercantiles interadministrativas, organismos públicos y, por último, el régimen de las relaciones interadministrativas. Asimismo, bajo la dirección del mismo autor, hay que destacar el libro *Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo de los Gobiernos Locales* (IDL-UAM, Madrid, 2016), en el que distintos autores analizan de forma práctica y breve las novedades normativas que introducen las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre, en la organización y funcionamiento de las entidades locales.

Por otro lado, hay que aludir a obras de carácter general que se refieren al régimen jurídico local tras la LRJSP. Es el caso del libro de M. CEBRIÁN ABELLÁN, sobre «El nuevo régimen local tras la reforma del sector público» (Bosch, Barcelona, 2016), que expone el régimen local resultante de las distintas reformas acometidas en este sector en los últimos años. El orden expositivo es el siguiente: diseño normativo del régimen local, autonomía local, entidades locales, potestades, competencias, servicios obligatorios municipales, competencias de las diputaciones, organización local, relaciones interadministrativas, convenios interadministrativos locales, administración electrónica, procedimiento sancionador, administración electrónica, responsabilidad patrimonial, información y participación ciudadana, estatuto de los miembros de las corporaciones locales, régimen de los bienes, intervención en la actividad de los ciudadanos, servicios públicos locales, personal de las entidades locales y haciendas locales. También hay que mencionar el trabajo dirigido por H. GOSÁLVEZ PEQUEÑO, titulado *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales* (Cemci, Granada, 2016), que se estructura en seis capítulos dedicados a los siguientes temas: principios y bases del régimen jurídico de la organización local, las relaciones interadministrativas, organización y funcionamiento de la Administración institucional, Administración electrónica, potestad sancionadora y responsabilidad y convenios administrativos.

Por último, con una finalidad de carácter fundamentalmente divulgativa, hay que mencionar el trabajo de V. MERINO ESTRADA titulado *Manual para Alcaldes y Concejales*

(El Consultor, Madrid, 2016). Se estructura en 15 capítulos que pretenden ordenar todas las cuestiones relativas a la organización y régimen jurídico de los municipios con el fin de ayudar a los electos locales en el desempeño de sus funciones: municipios y autonomía, gobierno y administración, transparencia y participación ciudadana, personal al servicio del municipios competencias municipales, servicios públicos, diputaciones y asistencia a pequeños municipios, control municipal de actividades, hacienda municipal, bienes de los municipios, contratación municipal, urbanismo, policía municipal, planificación de las políticas municipales y relaciones del municipio. Asimismo, incorpora un apartado de 1.500 preguntas y respuestas sobre cuestiones prácticas del ámbito local.

III. LA AUTONOMÍA LOCAL

Con respecto a la autonomía local, destaca la *STC 152/2016, de 22 de septiembre* (BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2016), que resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local que había planteado el Ayuntamiento de Abruena junto a otros 111 municipios. El objeto del recurso eran distintos preceptos de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía. Por un lado, el TC inadmite el conflicto en lo referido a preceptos legales no sometidos a dictamen del órgano consultivo autonómico. Por otro lado, desestima el conflicto al recordar su jurisprudencia sobre el alcance de la autonomía local. Entiende el TC que los preceptos legales relativos a la gestión supramunicipal y las redes de abastecimiento de agua de uso urbano, así como la consideración de las entidades suministradoras como sujetos pasivos del canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma, son conformes al texto constitucional.

IV. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

1. Cargos electos locales

En relación con el estatuto jurídico de los concejales, no han acontecido novedades reseñables en el ámbito normativo. Sí hay que referirse, sin embargo, a algunos pronunciamientos jurisprudenciales relativos a su régimen jurídico. Así, en primer lugar, hay que mencionar una resolución judicial que versa sobre la impugnación de acuerdos del Pleno por los miembros de la Corporación. Se trata de la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), de 10 de noviembre de 2016, núm. rec.: 2937/2015*. El Tribunal resuelve el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia del TSJ de Extremadura de 14 de julio de 2015, que había anulado el acuerdo municipal que modificaba la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa de prestación del servicio de abastecimiento de agua potable y servicios complementarios. Se alegaba en

el recurso de instancia que se había computado incorrectamente el plazo para recurrir cuando los recurrentes son miembros de la entidad local que votaron en contra del acuerdo municipal, como sucedía en el caso de autos. Al respecto, acoge el TS el motivo de casación. Afirma que el cómputo del plazo para impugnar un acto municipal por miembros de la entidad local que votaron en contra se inicia el día en que se votó el acuerdo. Se aplica, por tanto, lo dispuesto en el art. 21.3 del ROF (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre).

También en relación con el estatus jurídico de los concejales, hay que mencionar la *STSJ de Castilla y León 46/2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 26 de febrero*. La sentencia aplica la jurisprudencia consolidada —y relatada en detalle en ediciones anteriores de este informe— sobre el estatus jurídico en las comisiones informativas municipales de los concejales no adscritos (SSTC 20/2011, 117/2012, entre otras). El TSJ recuerda la doctrina jurisprudencial conforme a la cual, un concejal no adscrito tiene derecho a incorporarse a las comisiones informativas del Pleno Municipal, pero no con carácter automático. Es preciso llevar a cabo el procedimiento previsto en el Reglamento Orgánico municipal, que exigía la aprobación del Pleno y la propuesta previa de la Junta de Portavoces, tal y como sucedió en el caso planteado. De modo que no se considera que se haya violado el derecho fundamental del concejal consagrado en el art. 23 CE ni que haya habido intención de vulnerar ninguno de sus derechos por parte de la Corporación municipal.

2. Órganos de gobierno

2.1. Pleno

Desde un punto de vista normativo, no se han producido cambios destacables en la regulación del Pleno Municipal. Únicamente hay que señalar la aprobación en la Comunidad Valenciana de la *Ley 4/2016, de 22 de abril, de la Generalitat, de modificación del art. 139 de la Ley 8/2010 de Régimen Local de la Comunitat Valenciana para Garantizar el Derecho a Asistir y Grabar los Plenos Municipales (DOCV núm. 7769, de 27 de abril de 2016)*. Esta ley pretende acabar con los incidentes relacionados con la grabación de las sesiones de los Plenos, a pesar de la existencia de una sólida jurisprudencia al respecto —de la que se ha dado cuenta en ediciones anteriores de este informe—. Para ello se modifica la ley con el fin de reconocer explícitamente el derecho de la ciudadanía a grabar los Plenos, así como la promoción y difusión proactiva de estas grabaciones por los Ayuntamientos. Asimismo, se regula la publicidad de las sesiones de los órganos de participación y del resto de órganos complementarios municipales.

En relación con los problemas de grabación de las sesiones del Pleno, hay que mencionar la *STSJ de Castilla y León núm. 82/2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 15 de abril*, que resuelve un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la vía especial de protección de los derechos fundamentales contra un acuer-

do plenario relativo a la grabación de las sesiones del Pleno del Ayuntamiento de Piedralaves. Del acuerdo entiende el Tribunal que se desprende una prohibición general de grabar las sesiones del Pleno que debe considerarse contraria a derecho. Se vulnera el derecho del recurrente a informar libremente sin censura previa.

En relación con el funcionamiento del Pleno, hay que referirse al problema de las iniciativas de la oposición, tratado por el profesor F. VELASCO CABALLERO, en el blog del Instituto de Derecho Local de la UAM: «¿Qué hacer con las iniciativas de la oposición en el Pleno?» (www.idluam.org/blog). Como consecuencia de los resultados electorales de 2015, en muchos municipios el grupo municipal del alcalde y la Junta de Gobierno Local no tiene mayoría en el Pleno. En esos casos, es posible que la oposición presente iniciativas en el Pleno ejerciendo su derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE. En esas circunstancias, según el trabajo mencionado, es preciso que se respete la singular distribución de competencias entre alcalde, Pleno y, en su caso, Junta de Gobierno Local, que caracteriza al sistema de gobierno local. Debe encontrarse un equilibrio en el ejercicio por el alcalde de sus competencias como presidente del Pleno, así como de los concejales, en la presentación de iniciativas.

En una línea similar, relacionada con los problemas de gobernabilidad derivados de la fragmentación del mapa político local, es preciso destacar asimismo el trabajo elaborado por C. ALONSO HIGUERA, titulado «Gobernar en minoría en Ayuntamientos fragmentados» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 40, 2016, pp. 37-67).

3. Sistema electoral local

Durante el año 2016 hay que destacar algunos pronunciamientos jurisprudenciales motivados por la interposición de recursos contencioso-electorales vinculados a la celebración de las elecciones municipales en 2015. Es el caso de la *STSJ de Andalucía núm. 2020/2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª)*, de 15 de julio, referida a la resolución de un recurso contencioso-administrativo electoral interpuesto contra la proclamación por el Pleno Municipal del Ayuntamiento de Albox en sesión extraordinaria de la alcaldesa de la localidad. Entendía el recurrente que la alcaldesa proclamada no reunía los requisitos para acceder a este cargo. La concejala había concurrido a las elecciones con un partido político, pero tras su celebración procedió a constituir un grupo político distinto al de su partido político originario en el que ejercía como portavoz titular. El nuevo grupo no concurrió, por tanto, con candidatura a las elecciones municipales. Posteriormente se eligió alcalde al cabeza de lista del partido político del que había formado parte la concejala mencionada. Pero cesó en el cargo y los siguientes cabezas de lista renunciaron, de modo que la concejala que había constituido su nuevo grupo municipal apareció como cabeza de lista del partido con el que concurrió efectivamente a las elecciones. Se le propuso como alcaldesa y el Pleno proclamó su nombramiento mediante acuerdo municipal. El TSJ analiza la situación con base en el art. 196 LOREG en combinación con el art. 73 LBRL sobre el régimen de

los concejales no adscritos. El último párrafo de este precepto «contempla un aspecto de los denominados como concejales no adscritos y en ese aspecto, reza así, 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».

A juicio del Tribunal «lo anterior quiere decir que 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..., serán los concejales que permanezcan en la citada formación política los legítimos integrantes de dicho grupo político a todos los efectos, semejante afirmación supone que la Ley prevé o establece que aquellos concejales que abandonen la formación política que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones carecerán de los derechos y efectos que les corresponden respecto de los que disfrutaban quienes, concurriendo en la misma candidatura, no la abandonan». De modo que la concejala elegida como alcaldesa no reunía las condiciones para acceder a este cargo al haber dejado de ser cabeza de lista del partido político con el que concurrió a las elecciones.

Asimismo, sin perjuicio de lo expuesto en el Informe relativo a «Delitos contra la Administración pública en entidades locales» en esta obra, es preciso referirse brevemente, por su conexión con la celebración de elecciones municipales, a la *STS núm. 260/2016 (Sala de lo Penal)*, de 4 de abril de 2016. En esta resolución el TS acoge el motivo de casación interpuesto y afirma que el alcalde puede considerarse un tipo especial de funcionario y, por tanto, sujeto activo del delito de alteración del censo electoral, que se sustanciaba en el asunto planteado.

En el ámbito de la doctrina, es posible encontrar en 2016 algunas reflexiones procedentes de los resultados de las elecciones municipales celebradas en 2015. En ese eje se alinean los siguientes trabajos. En primer lugar, el artículo del profesor A. EMBID IRUJO titulado «Informe General sobre el Gobierno Local en 2015» (*Anuario Aragonés del Gobierno Local 2015*, núm. 7, 2016, pp. 11-38, www.ifc.dpz.es). En este trabajo da cuenta, entre otras cuestiones, del impacto de las elecciones de 2015 sobre el régimen local, produciendo situaciones de inestabilidad política y de complejidad, que ya han dado lugar a estudios sobre el nuevo funcionamiento de los órganos locales. En segundo lugar, el estudio de R. CHUECA RODRÍGUEZ sobre «Las elecciones locales de 2015 en Aragón: más continuidad que cambio, por el momento» (*Anuario Aragonés del Gobierno Local 2015*, núm. 7, 2016, pp. 239-343, www.ifc.dpz.es), que analiza exhaustivamente los resultados en Aragón de las últimas elecciones municipales y certifica una lenta transformación del sistema de partidos, ligado a la elevada dispersión de la población en las áreas rurales y a la concentración en el área de la ciudad de Zaragoza.

En una línea distinta, de carácter general, hay que destacar el trabajo de O. M. HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, sobre *La moción de censura y la cuestión de confianza local* (Fundación Asesores Locales, Málaga, 2016). La obra analiza el régimen jurídico de estas dos herramientas en el gobierno municipal tras la reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General por la Ley 2/2011, de 28 de enero, que pretendía luchar contra el transfuguismo político. Se tienen, por tanto, especialmente en cuenta las consecuencias de la participación de concejales no adscritos en la presentación de la moción de censura. Por esa razón, también se expone el régimen jurídico de los concejales no adscritos con carácter general. Y se realiza un estudio de varios casos de presentación de mociones de censura desde la implantación de la reforma legal señalada.

4. Transparencia y participación ciudadana

En el ámbito de la transparencia, la participación ciudadana y el buen gobierno se registra gran parte de las modificaciones normativas sobre la organización y el régimen jurídico municipales. Se han aprobado modificaciones legales por varias Comunidades Autónomas que tienen un impacto directo sobre el funcionamiento de las entidades locales. En este sentido, hay que mencionar las reformas legales de Galicia: *Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno* (DOG núm. 30, de 15 de febrero de 2016); Murcia: *Ley 7/2016, de 18 de mayo, de Reforma de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia* (BORM núm. 116, de 20 de mayo de 2016); Navarra: *Ley Foral 5/2016, de 28 de abril, de modificación de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto* (BOE núm. 122, de 20 de mayo de 2016); y Comunidad Valenciana: *Ley 2/2016, de 4 de marzo, de la Generalitat, de modificación de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana* (DOCV núm. 7735, de 7 de marzo de 2016). Estas normas regulan la transparencia y publicidad de la actividad pública, entendida como la actividad desarrollada con financiación pública, el derecho de la ciudadanía de acceso a la información, así como el régimen jurídico del buen gobierno, poniendo un especial énfasis en las obligaciones de los altos cargos y su régimen de incompatibilidades, conflicto de intereses y control de sus bienes patrimoniales. Asimismo, regulan el sistema de recursos, reclamaciones y quejas por vulneraciones de acceso a la información, así como los órganos encargados de resolver estas reclamaciones, como los Consejos de Transparencia.

En la jurisprudencia, hay que exponer el pronunciamiento del *Tribunal Superior de Justicia del País Vasco* en la *Sentencia núm. 147/2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 25 de abril*, que resuelve el recurso interpuesto por la Administración General del Estado contra el Reglamento de consultas ciudadanas del Ayuntamiento de San Sebastián. El recurso se apoyaba en la vulneración de la normativa básica estatal, en concreto, del art. 71 LBRL, al establecer una regulación de las consultas populares «no refrendarias» contraria a este precepto legal. Al respecto, concluye el TSJ estimando el

recurso interpuesto al entender que, en efecto, el reglamento vulnera normas de rango superior.

En el ámbito doctrinal, también hay que destacar algunas aportaciones en torno a las nuevas obligaciones públicas de transparencia y publicidad activa. En este sentido, hay que referirse al trabajo de M.^a A. SANMARTÍN MORA, titulado «El marco normativo de la transparencia para las entidades locales aragonesas. Las obligaciones de publicidad activa» (*Anuario Aragonés del Gobierno Local 2015*, núm. 7, 2016, pp. 345-392, *www.ifc.dpz.es*). En este artículo se desgana de forma detallada el concepto de transparencia y se reconstruye el marco jurídico aplicable en esta materia a los entes locales a partir de la normativa básica estatal y de la normativa autonómica aragonesa, tomando como referencia asimismo determinadas regulaciones procedentes del ámbito local. A continuación se analizan las exigencias de publicidad activa, diferenciando entre distintos tipos de información: institucional y organizativa, sobre planificación, económica, presupuestaria y estadística, con relevancia jurídica e información sobre las actividades de transparencia.

También en relación con la participación, hay que referirse al trabajo de J. L. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ dedicado a las «Instituciones de democracia participativa a nivel local: características e impacto de las propuestas participativas sobre políticas públicas» (*Anuario de Derecho Municipal 2015*, núm. 9, 2016, pp. 143-173). El artículo expone un estudio empírico sobre procesos participativos en la adopción de decisiones públicas. Tras exponer la metodología se da paso a los resultados. Se analiza el grado de municipalismo de las propuestas y su contenido y a continuación se valora el grado de implementación de las propuestas por los municipios.

5. Administración instrumental

Por lo que se refiere a la Administración instrumental, en el plano normativo únicamente hay que mencionar la aprobación de la *Ley 9/2016, de 2 de junio, de Fundaciones del País Vasco* (BOPV núm. 111, de 13 de junio de 2016), que establece un régimen completo para las fundaciones que desarrollen principalmente sus actividades en la Comunidad Autónoma del País Vasco, con independencia de su origen público o privado y sin perjuicio de las especialidades derivadas del régimen especial aplicable a las fundaciones que integran el sector público. En esta línea se regulan su constitución, gobierno, patrimonio, régimen de funcionamiento y actividades.

Entre las obras doctrinales dedicadas a la Administración instrumental, puede destacarse el libro de J. ALEMANY GARCÍAS, dedicado a *Las sociedades mercantiles municipales de capital íntegramente público en el ámbito local* (Tirant lo Blanch, Valencia, 2016), que analiza el impacto que han tenido las últimas reformas legales sobre este tipo de entidades y valora su posibilidad de subsistir en el futuro centrándose en la implementación de políticas públicas de rehabilitación y regeneración urbana.

V. PLANTA LOCAL

El análisis de la planta local no ha centrado el interés de la doctrina en 2016. Es posible, no obstante, identificar algún trabajo destacable. Es el caso de la monografía de F. J. DURÁN GARCÍA sobre *La fusión de municipios como estrategia* (Dykinson, Madrid, 2016). Tras exponer la evolución del modelo municipal español diseñado en la Constitución de 1978, se analizan las estrategias que se han empleado en distintos países europeos para fusionar municipios y reestructurar la planta municipal. Se extraen, así, los principios que definen la estrategia empleada, su fuente de financiación y el procedimiento tipo seguido. A continuación se ensaya una posible aplicación de esta estrategia en España mediante la aplicación de fusiones coactivas de municipios, identificando las consecuencias en clave de financiación y organización. Asimismo, hay que referirse al trabajo de M. PONS PORTELLA sobre «La población mínima de los nuevos municipios: estado de la cuestión tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local» (*REALA*, núm. 5, 2016, disponible *on line*), que también analiza los problemas relativos al diseño de la planta local y a la dispersión de población.

VI. ENTIDADES LOCALES INFRA Y SUPRAMUNICIPALES

En el plano normativo, hay que destacar la aprobación de sendos Decretos en la Comunidad Valenciana sobre la coordinación en la ejecución de competencias entre las tres provincias valencianas. Se trata del *Decreto 25/2016, de 4 de marzo, del Consell, por el que se fijan las directrices de coordinación para las funciones que, en materia de deporte, gestionen las diputaciones provinciales en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana* (DOCV núm. 7736, de 8 de marzo de 2016), por un lado, y del *Decreto 26/2016, de 4 de marzo, del Consell, por el que se fijan las directrices de coordinación de las funciones propias de las diputaciones provinciales de Alicante, Castellón y Valencia en materia de turismo* (DOCV núm. 7736, de 8 de marzo de 2016), por otro.

Desde un punto de vista jurisprudencial, hay que referirse al pronunciamiento del Tribunal Constitucional en torno a las entidades inframunicipales reguladas en la normativa catalana. La *Sentencia 19/2017, de 2 de febrero de 2017* (BOE núm. 59, de 10 de marzo de 2017), resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el art. 19.6 de la Ley catalana 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña. Este precepto modificaba el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. La nueva norma establecía el régimen de constitución de las denominadas «entidades municipales descentralizadas». Al efecto, preveía un procedimiento que podía iniciarse a instancia de la mayoría de los vecinos o promoverse por el propio

Ayuntamiento. En su análisis de constitucionalidad, el TC concluye que se vulnera la competencia básica estatal para establecer las bases del régimen jurídico de las entidades locales (art. 149.1.18.º CE), puesto que la regulación autonómica es contraria a la regulación contenida en el art. 24 *bis* LBRL tras su reforma por la LRSAL en 2013. Se declaran inconstitucionales las menciones al carácter «descentralizado» de estas entidades municipales, puesto que, de acuerdo con la normativa básica estatal, se trata de entidades locales menores de carácter desconcentrado y sin personalidad jurídica, cuya naturaleza no puede alterarse por la normativa autonómica de desarrollo —salvo en el caso de las entidades que comenzaron su proceso de transformación con base en la DT 5.ª de la Ley 27/2013—.

También hay que aludir a la *STC 168/2016, de 6 de octubre* (BOE núm. 276, de 15 de noviembre de 2016), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Aunque en relación con una parte del recurso entiende el Tribunal que se ha producido pérdida sobrevenida del objeto, entiende que no es inconstitucional la DA 6.ª de la Ley 27/2013, que salva la organización comarcal estatutariamente prevista en la gestión de servicios supramunicipales, siempre que se interprete adecuadamente. Al respecto, señala el TC que la DA 6.ª de la LRSAL supone que las previsiones de la reforma local de 2013 «se aplicarán respetando» toda «organización comarcal» estatutariamente prevista, sin por ello negar o perjudicar la que, no prevista en los Estatutos, pueda eventualmente llegar a instaurar cualquier Comunidad Autónoma al amparo de su competencia en orden a la creación y regulación de entidades locales de segundo grado.

El estudio de las entidades supramunicipales ha sido objeto de especial interés por la doctrina durante el año 2016. Al respecto, hay que destacar los siguientes trabajos: en primer lugar, el estudio del profesor L. PAREJO ALFONSO, titulado: «El porvenir, a la luz de los condicionantes de la actual coyuntura, del escalón supramunicipal de la Administración local» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 40, 2016, pp. 12-36), donde analiza el futuro desarrollo de las entidades supramunicipales; en segundo lugar, la monografía de J. DE BENITO LANGA sobre *La funcionalidad de las diputaciones en el ente local intermedio* (Fundación Asesores Locales, Málaga, 2016), que reivindica el papel de las Diputaciones como órgano de gobierno de las provincias y la importancia de este local intermedio para la Estrategia 2020.

En relación con los distritos, hay que destacar el trabajo del profesor T. FONTI I LLOVET sobre «Los distritos en la organización municipal: descentralización y regeneración democrática» (*Anuario de Derecho Municipal 2015*, núm. 9, 2016, pp. 98-122). En este estudio se analizan detenidamente el marco legal de los distritos, la demarcación, modelos básicos de organización y composición de la Junta de Distrito, las materias de su competencia y el régimen jurídico de ejercicio de sus competencias.

VII. COMPETENCIAS MUNICIPALES

En relación con las competencias locales, es preciso referirse a algunas obras doctrinales. En primer lugar, a la monografía de E. ORDUÑA PRADA sobre *Ordenanzas municipales de convivencia ciudadana, sanciones y democracia local* (CEPC, Madrid, 2016), que se centra en las exigencias impuestas al ejercicio de la potestad sancionadora local en el caso de las ordenanzas de convivencia ciudadana. Asimismo, hay que destacar la monografía de A. J. GIL FRANCO sobre *Competencia local en materia de policía y régimen de los Cuerpos de Policía Local* (Cemci, Granada, 2016). El trabajo pretende ofrecer un análisis completo de las competencias locales en materia de policía. Para ello se estructura en cinco capítulos dedicados a las siguientes cuestiones: régimen competencial en materia de seguridad pública; competencias de seguridad pública de los municipios; fuerzas y cuerpos de seguridad como sujetos habilitados y destinados por la Constitución para la realización de un servicio público especial; cuerpos de policía local/municipal: régimen jurídico; y sistema normativo de las policías locales. Por último, hay que mencionar el estudio del mismo autor sobre «Las competencias municipales de defensa de los consumidores y usuarios desde la legislación autonómica y la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local» (*REALA*, núm. 5, 2016, disponible *on line*).

VIII. COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA

Como se ha señalado al inicio de este informe, el año 2016 se ha caracterizado esencialmente por el estudio en la doctrina del impacto de la LPACAP y LRJSP en la organización y funcionamiento de los entes locales. En algunas de las obras que se han mencionado en torno al régimen local general, se introducen aspectos relativos a la nueva regulación sobre convenios, consorcios y otras formas de colaboración interadministrativa. En este momento es preciso, no obstante, referirse a algunos trabajos dedicados exclusivamente a algunas formas de colaboración interadministrativa. Es el caso del trabajo del profesor Á. MENÉNDEZ REXACH sobre «Encomiendas de gestión y convenios» y el estudio de J. COLÁS TENAS titulado «Encomiendas de gestión, encargos y convenios en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público» (ambos publicados en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 41, 2016, pp. 124-149 y pp. 150-185, respectivamente). En ambos trabajos se trata de determinar el régimen jurídico de estas figuras y, en especial, ponerlas en relación con las exigencias de la normativa de contratos del sector público.

IX. REGÍMENES ESPECIALES

Durante 2016 apenas existen novedades relacionadas con los regímenes locales especiales, como ha sucedido en ediciones anteriores de este informe. Es preciso dar

cuenta, no obstante, de la aprobación de la *Ley 15/2016, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca* (BOIB núm. 155, de 10 de diciembre de 2016). La ley cambia la denominación de «Palma de Mallorca» por «Palma». Asimismo, establece una serie de disposiciones para garantizar el trato igual a los residentes en las distintas islas baleares en materia de transporte.