
Organización y régimen jurídico

Silvia Díez Sastre

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

Palabras clave: régimen local; concejales; participación.

Keywords: local government law; councilors; participation.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL.—III. ORGANIZACIÓN LOCAL: 1. Cargos electos locales. 2. Participación ciudadana. 3. Administración instrumental.—IV. PLANTA LOCAL.—V. ENTIDADES LOCALES SUPRAMUNICIPALES.—VI. COMPETENCIAS MUNICIPALES.—VII. COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA.—VIII. RÉGIMENES ESPECIALES.

I. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2019 se han producido escasas reformas normativas que afecten a la organización y el régimen jurídico local con carácter general. En esa línea, se observa una disminución del tratamiento de asuntos vinculados con la organización y el régimen jurídico de los entes locales en la doctrina, que se ha centrado en otras cuestiones relacionadas con los entes locales, especialmente en las revistas especializadas. Se aprecia, sin embargo, un aumento significativo de las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo en numerosos asuntos de importancia local, con motivo de la implantación del nuevo modelo del recurso de casación. Asimismo, se han dictado algunas sentencias por el Tribunal Constitucional de especial interés para la organización local. De todas estas novedades se da cuenta seguidamente.

II. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL

En 2019 no se han producido novedades normativas importantes en torno al régimen local. Se puede mencionar la aprobación de la *Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de*

reforma de la Administración Local de Navarra (BOE núm. 49, de 26 de febrero de 2019), que fue objeto de pequeñas modificaciones poco después mediante la Ley Foral 20/2019, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, y la Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de Reforma de la Administración Local de Navarra (BOR núm. 110 de 8 de mayo de 2019). La reforma pretende abordar algunos problemas de funcionamiento de la Administración local en la Comunidad Foral, como la infradotación de la función de secretaría e intervención en las entidades locales más pequeñas, y la interinidad de los trabajadores en las entidades locales. Asimismo, se adoptan decisiones en torno a las definiciones de las entidades locales en Navarra (comarcas y mancomunidades de planificación general), se reforma la planta local con la introducción de la comarca y se regula la constitución de concejos abiertos en los municipios que así lo decidan con más de 50 habitantes, estableciendo un régimen jurídico de la relación concejo-ayuntamiento. Por último, se adoptan decisiones en el sistema de financiación de las entidades locales.

En la doctrina, un año más, la autonomía local ha sido objeto de estudio. Al respecto, es preciso referirse al estudio monográfico de la profesora E. NIETO GARRIDO, sobre *Estatuto constitucional de los entes locales. La autonomía local y la vinculación negativa a la ley. Una propuesta de reforma constitucional*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019, en el que se desarrolla un estudio sistemático de la jurisprudencia constitucional sobre el régimen local y se proponen reformas del Título VIII de la Constitución en clave local.

En la literatura especializada, también hay que destacar algunas contribuciones relevantes en relación con el régimen local general, que versan sobre distintas cuestiones de interés sobre la posición y actuación de los entes locales. Es el caso del trabajo de la profesora M. GÓNZALEZ MEDINA titulado «El poder de las ciudades globales: un análisis comparado de cuatro ciudades iberoamericanas» (*Anuario de Derecho Municipal 2018*, núm. 12, 2019, pp. 195-218), en el que aborda desde un punto de vista politológico el surgimiento de un «empoderamiento urbano» a partir de un estudio de caso de cuatro ciudades: Buenos Aires, Madrid, México y São Paulo. En la misma línea se sitúan los trabajos del profesor J.-B. AUBY, sobre «El papel de la ciudad como nuevo sujeto político-institucional», y de los profesores T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN titulado «Más allá de la autonomía local: de la despoblación rural al poder de las ciudades», ambos publicados en el *Anuario del Gobierno Local 2019*, IDP y FDGL.

Asimismo, el profesor G. M. DÍAZ GONZÁLEZ analiza la acción exterior de las entidades locales españolas en su estudio sobre «La acción exterior de las entidades locales en el ordenamiento europeo: una reflexión desde el Derecho español», *Anuario de Derecho Municipal 2018*, núm. 12, 2019, pp. 245-271. Expone la regulación europea en torno a la cooperación transfronteriza y las agrupaciones europeas de cooperación territorial y lo proyecta sobre el Derecho español. Una versión más extensa y detallada de este trabajo se expone en la monografía del mismo autor titulada *La acción exterior local. Bases constitucionales*, Iustel, Madrid, 2019.

III. ORGANIZACIÓN LOCAL

En cuanto a la organización local, es digna de mención la aprobación de la *Ley 7/2018, de 14 de diciembre, por la que se regula la Conferencia de titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos* (BOE núm. 21 de 24 de enero de 2019) en Castilla y León. Esta norma crea un nuevo órgano: la Conferencia de titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, como órgano de cooperación política entre la Junta de Castilla y León y los gobiernos de las entidades locales de la Comunidad de Castilla y León. La Conferencia puede adoptar acuerdos o recomendaciones que tendrán el carácter de compromisos políticos. El órgano se reunirá, al menos, una vez al año. Además, regula el estatuto de los miembros de las entidades locales, prestando especial atención a los miembros no adscritos, los derechos de información, la participación a distancia y las reglas de buen gobierno. Por último, la nueva ley introduce varios preceptos relativos a la información a la ciudadanía en los Plenos de las entidades locales.

En la doctrina aparecen algunas publicaciones relevantes sobre la organización municipal. Es el caso del artículo del profesor F. VELASCO CABALLERO sobre «La forma de gobierno municipal», contenido en el *Anuario del Gobierno Local 2019*, IDP y FDGL; así como de la monografía de la profesora M. SALVADOR CRESPO, sobre *El gobierno local en España*, Marcial Pons, Madrid, 2019, en el que hace un repaso a la garantía de la autonomía local, los tipos de entidades locales, el gobierno de los municipios y de las provincias, las competencias locales y la financiación local, incluyendo unas conclusiones finales y propuestas de reforma.

1. Cargos electos locales

Como cada año, la jurisprudencia contencioso-administrativa sobre los cargos electos locales contiene interesantes pronunciamientos. La *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) 1060/2019, de 1 de abril de 2019, rec. casación núm. 5590/2017*, resuelve un recurso de casación en el marco del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Las Palmas de Gran Canaria estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acuerdo del Pleno del Cabildo Insular de Fuerteventura, de 7 de marzo de 2016, que declaraba la incompatibilidad de D. Marcial con el cargo de consejero del Cabildo Insular de Fuerteventura. Presentado recurso de apelación contra esta sentencia, se estimó totalmente, declarando la incompatibilidad de D. Marcial para el cargo citado. El Tribunal Supremo resuelve el recurso de casación interpuesto contra esta última sentencia, estimándolo totalmente y desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la sentencia dictada en primera instancia.

Señala el Tribunal que el acto administrativo impugnado en origen toma como fundamento de su contenido una sentencia penal, que condenó a D. Marcial como autor criminalmente responsable de un delito continuado de prevaricación, sin circunstancias modificativas de responsabilidad, a pena de nueve años de inhabilitación especial para cualquier cargo electo en el ámbito local. Y entiende que esa decisión no lesiona el derecho fundamental contenido en el art. 23.1 CE, y que «la causa de inelegibilidad e incompatibilidad establecida en el art. 6.2.b) en relación con el art. 6.4 LOREG debe ser entendida en el sentido de que afecta a los condenados por los delitos de rebelión, terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado, cuando la sentencia, aunque no sea firme, haya impuesto la pena de inhabilitación especial o de suspensión para empleo o cargo público, cualesquiera que sean los empleos o cargos públicos a los que se refiera dicha pena».

La *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) 1900/2019, de 18 de junio de 2019, rec. cont.-admvo. núm. 252/2018*, también se refiere a un tema similar y declara la falta de conformidad a Derecho de las resoluciones de la Junta Electoral Central que expedían credenciales a dos concejales que sustituían a otros dos condenados por prevaricación, pero absueltos con posterioridad.

La sentencia resuelve el recurso interpuesto en el marco del procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona contra sendas resoluciones de la Junta Electoral Central de 9 de mayo de 2019, que expedía credenciales a dos concejales, siguientes a los recurrentes en la lista electoral correspondiente en las elecciones locales de 2015. Los recurrentes habían sido condenados en sentencia firme por un delito de prevaricación a la pena de inhabilitación especial para cargo público por tiempo de siete años, razón por la cual la Junta Electoral Central expidió credenciales a los electos que les seguían en la lista electoral. A su juicio, esta decisión de la Junta Electoral Central vulnera su derecho fundamental a la participación política y a su permanencia en el cargo sin perturbaciones ilegítimas, protegido por el art. 23.2 CE.

Pues bien, antes de que dictara sentencia el Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional dictó sentencia (STC 59/2018) resolviendo el recurso de amparo interpuesto por los recurrentes, declarando nulas y sin efecto las condenas que se habían impuesto a los recurrentes. En esas circunstancias, entiende el TS que las credenciales emitidas por la Junta Electoral Central perdieron su soporte jurídico y la posibilidad de ser aplicadas, por lo que declara su nulidad, estimando el recurso interpuesto.

2. Participación ciudadana

En 2019, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en sendos asuntos vinculados a la participación ciudadana en el ámbito local, que se exponen seguidamente.

La *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) 538/2019, de 21 de febrero de 2019, rec. cont.-admvo. núm. 390/2017*, resuelve el recurso interpuesto por el

Ayuntamiento de San Sebastián contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 2017, por el que se denegó la autorización de la consulta popular planteada por el Ayuntamiento, que se concretaba en la siguiente pregunta: «¿Quiere usted que el Ayuntamiento destine recursos municipales o instalaciones para la realización de corridas de toros?». La denegación se apoyaba en la falta de cumplimiento de los requisitos exigidos por el art. 71 LBRL: *a)* que el objeto de la consulta sea un asunto de la competencia propia municipal; *b)* que el objeto de la consulta sea un asunto de carácter local; *c)* que se trate de temas de especial relevancia para los intereses de los vecinos, y *d)* que no se trate de asuntos relativos a la Hacienda local.

El Tribunal Supremo centra la cuestión en analizar si la consulta planteada contradice o no a las Leyes 18/2013 y 10/2015, que consideran a la tauromaquia patrimonio cultural digno de protección en todo el territorio nacional. En ningún momento cuestiona la titularidad del Pabellón Multiusos de San Sebastián, entre cuyos usos se encuentra el taurino. Y considera que la decisión de no destinar recursos o instalaciones municipales para realizar corridas de toros es una decisión que afecta al deber de fomento del patrimonio cultural de la tauromaquia, definida en la legislación del Estado. A juicio del Tribunal, la consecuencia de la consulta popular podría ser contraria a los fines de las leyes estatales, por lo que desestima el recurso planteado.

También se refiere al Ayuntamiento de San Sebastián la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) 3400/2019, de 23 de octubre de 2019, rec. casación núm. 1857/2016*. El Pleno del Ayuntamiento de San Sebastián aprobó definitivamente el Reglamento de Consultas Ciudadanas mediante acuerdo adoptado en sesión de 30 de abril de 2015. Contra dicho acuerdo se interpuso recurso contencioso-administrativo ante el TSJ del País Vasco por la representación de la Administración General del Estado. El recurso se estimó totalmente, declarando la nulidad radical del reglamento impugnado por vulnerar normas de rango superior. Contra dicha sentencia estimatoria se interpuso recurso de casación por el Ayuntamiento de San Sebastián, instando que el Tribunal Supremo case la sentencia de instancia y declare la conformidad a Derecho del reglamento municipal.

El Ayuntamiento apoya su recurso en dos motivos: el primero es que el art. 70 bis 1 LBRL impone a los ayuntamientos la obligación de regular procedimientos para hacer efectiva la participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, cosa que el Ayuntamiento de San Sebastián considera que ha hecho a través del reglamento controvertido; el segundo es que el Ayuntamiento ha regulado las consultas no referendarias, también denominadas consultas ciudadanas, que son algo distinto de las consultas populares, reguladas en el art. 71 LBRL, y que se someten a un régimen jurídico distinto.

Pues bien, el Tribunal Supremo aborda ambos motivos de forma conjunta. El Ayuntamiento pretende organizar consultas no referendarias o consultas ciudadanas (de creación municipal), como una forma de participación distinta de las consultas populares (previstas en el art. 71 LBRL); porque entiende que en asuntos de especial importancia se podría acudir a la consulta popular, previa autorización del Gobierno. Sin embargo,

el Tribunal considera inaceptable esa distinción. Conforme a la jurisprudencia del TC y del propio TS no es posible que se articulen consultas municipales «populares o referendarias» al margen de lo establecido en el art. 71 LBRL. Del art. 69 LBRL no puede deducirse un apoyo para crear un nuevo mecanismo de participación, de carácter referendario. El deber contenido en el art. 70 bis 1 LBRL se concreta en mecanismos que se tramitarán necesariamente conforme al art. 71 LBRL. No hay margen más allá de este precepto para realizar consultas municipales. De modo que el Tribunal desestima el recurso interpuesto.

3. Administración instrumental

En relación con la administración instrumental, destaca en la jurisprudencia el pronunciamiento del *Pleno del Tribunal Constitucional en la Sentencia 137/2018, de 13 de diciembre*. La sentencia trae causa del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el art. 14.1.u) de la Ley de las Cortes de Aragón 10/2017, de 30 de noviembre, del régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón. El precepto impugnado atribuía al Gobierno de Zaragoza las funciones propias de la junta general en las sociedades mercantiles cuyo capital perteneciera íntegramente al municipio. De modo que se consideraba vulnerada la competencia básica estatal en materia de régimen local (art. 149.1.18.^a CE), que atribuye al Pleno la facultad de determinar el órgano que debe asumir las funciones de la junta general de las sociedades mercantiles (arts. 85 ter 3 y 123.1.k) LBRL).

Para resolver el recurso, el Tribunal expone, en primer lugar, su jurisprudencia en torno al alcance de la competencia básica del Estado en materia de régimen local. Con base en ella, confirma que los preceptos de la LBRL que atribuyen al Pleno la competencia para determinar quién forma parte de la junta general de las sociedades mercantiles locales, tienen carácter básico, tanto desde un punto de vista formal como material. Lo que significa que la legislación autonómica aragonesa enjuiciada se apoya en la competencia de desarrollo de las bases estatales en materia de régimen local.

A continuación, el Tribunal analiza si existe contradicción entre la regulación autonómica objeto de recurso y la regulación básica estatal. Señala la sentencia que el art. 85 ter 3 LBRL reserva a los estatutos societarios, aprobados por el Pleno, la decisión en torno a la configuración de los órganos societarios: no se impone que el Pleno se constituya en junta general, ni se prohíbe que las funciones de la junta general se asuman por la Junta de Gobierno Local. En este punto convergen la regulación del ordenamiento jurídico privado y del ordenamiento jurídico público: el socio fundador —que en las sociedades mercantiles locales de carácter unipersonal es el Pleno del Ayuntamiento— debe decidir el modo de organizar la administración de la sociedad, que se plasmará en los estatutos.

Siendo esto así, considera el Tribunal que la regulación autonómica impugnada entra en contradicción efectiva e insalvable con la normativa básica del Estado, porque

reduce «el acuerdo de creación de la sociedad mercantil local a un acto vacío de una parte del contenido fundacional que le es propio». Se atribuyen directamente al Gobierno de Zaragoza las funciones de la junta general de las sociedades mercantiles municipales. De esta manera se impide que el Pleno pueda decidir «la forma de designación y el funcionamiento de la junta general y del consejo de administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas», tal y como se prevé en la LBRL.

Con base en estos argumentos, se estima el recurso interpuesto y se declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 14.1.u) de la Ley de las Cortes de Aragón 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón.

En relación con esta sentencia, hay que referirse al trabajo de D. RODRÍGUEZ CEM-BELLÍN, titulado «La STC 137/2018, de 13 de diciembre: un recordatorio sobre la constitución de sociedades mercantiles locales y una oportunidad para reflexionar sobre su gobierno», publicado en la *REALA: Nueva Época*, núm. 12, 2019, pp. 165-180. El autor critica la extensión del concepto de lo básico que, a su juicio, introduce el TC en su argumentación. Al mismo tiempo abre un debate sobre los problemas de politización de las sociedades mercantiles locales y su necesaria profesionalización. También destacan sobre este mismo problema el estudio de L. E. FLORES DOMÍNGUEZ, sobre «La junta general en las sociedades mercantiles locales», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 219, 2019, pp. 48-67; así como el análisis de D. BADULES IGLESIAS, «La Junta General de las sociedades mercantiles municipales en la Ley de Capitalidad de Zaragoza», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 10, 2019, pp. 549-560.

IV. PLANTA LOCAL

La jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada en el marco del nuevo recurso de casación se ha ocupado de cuestiones relacionadas con la segregación de términos municipales. Así, la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª)*, 568/2019, de 21 de febrero de 2019, *rec. casación núm. 568/2016*, resuelve el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Andilla (Valencia) contra la Sentencia dictada por el TSJ de la Comunidad Valenciana, que desestimó en su día el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el recurrente contra el Decreto 102/2011, de 26 de agosto, del Consell, por el que se aprueba la segregación de parte del término municipal de Andilla y su agregación al de Higuera.

Tras desestimar las alegaciones relacionadas con la falta de motivación de la sentencia de instancia, señala el Tribunal que dos de los motivos aducidos se apoyan en la aplicación de normas propias de la Comunitat Valenciana, que no pueden servir de apoyo a la interposición de un recurso de casación ante el Tribunal Supremo. A continuación, señala la sentencia que se han cumplido todos los requisitos procedimentales previstos legalmente para proceder a la alteración de términos municipales y que la falta de comu-

nicación a la Administración General del Estado por parte de la Comunitat Valenciana no ha producido indefensión, por lo que el recurso debe ser desestimado.

La *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), 500/2019, de 21 de febrero de 2019, rec. casación núm. 577/2019*, también se refiere a un procedimiento de segregación municipal. La Diputación Foral de Gipuzkoa dictó un Decreto desestimando la solicitud de segregación de Igeldo del municipio de San Sebastián. Posteriormente, dictó un nuevo Decreto revocando el Decreto anterior. Contra este segundo Decreto se interpuso recurso contencioso-administrativo ante el TSJ del País Vasco, que dictó sentencia estimatoria. Consideró el TSJ que el segundo Decreto no tenía valor revocatorio del anterior, porque se había adoptado en el marco de un procedimiento distinto. Además, señaló que Igeldo no cumplía en su momento con la Norma Foral 2/03, que exige para la creación de nuevos municipios que se cuente con una población superior a los 2.500 habitantes de derecho. A lo que añadió que la sola voluntad popular no es determinante por sí sola de la segregación municipal pretendida, sin que existan motivos de interés público para la segregación territorial, como señala el RD 1690/1986.

El Tribunal Supremo desestima el recurso de casación y confirma los argumentos sostenidos por el TSJ autonómico, al considerar que la sentencia estaba suficientemente motivada y que no incurría en ninguna vulneración del ordenamiento jurídico, como aducía la parte recurrente.

V. ENTIDADES LOCALES SUPRAMUNICIPALES

En la jurisprudencia constitucional, es de interés la *STC 105/2019, de 19 de septiembre*, en la que el Pleno del Tribunal resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario popular del Congreso de los Diputados contra varios artículos de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana. Los motivos del recurso se articulan en torno a tres bloques:

a) En primer lugar, se impugnan los arts. 2.3, en relación con los arts. 12 y 13 a 17, la DT única párrafo 2.º y Anexo. Partiendo de la necesaria diferenciación de los conceptos jurídicos de mancomunidad y comarca en el ámbito local, entienden los recurrentes que los preceptos mencionados de la ley valenciana pretenden asimilar ambas entidades al crear la figura de las mancomunidades comarcales. Con esta regulación se elude la aplicación de la normativa estatutaria y estatal que imponen requisitos más exigentes para la creación de comarcas. En concreto, las comarcas son entidades supramunicipales que deben crearse por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la LBRL y el Estatuto de Autonomía correspondiente; mientras que la creación de mancomunidades depende de la voluntad de los municipios que ejercen su derecho a asociarse. Por esa razón, las reglas de la ley valenciana que determinan claramente el ámbito territorial de las mancomunidades a las que la norma atribuye la condición de comarcales, supone

asimilar las mancomunidades a las comarcas y limitar la libre asociación de los municipios prevista en el art. 44 LBRL. Asimismo, la regulación atribuye competencias a las mancomunidades comarcales en detrimento de otros entes locales, como las provincias y municipios.

b) En segundo lugar, se impugna el art. 36 en la medida en que impone a las diputaciones provinciales reglas de financiación y subvenciones, que benefician a las mancomunidades, con preferencia por las que sean comarcales. Se entiende que esta regulación vulnera la autonomía provincial (arts. 137 y 141 CE), constriñendo el ejercicio de las competencias provinciales y generando un incentivo a los municipios para crear mancomunidades comarcales —lo que limita su libertad de asociación—.

c) Por último, se impugna el art. 50, en sus apartados 2, 3, 4 y 5, que obliga a las diputaciones provinciales a prestar servicios y funciones de asesoramiento y apoyo a las mancomunidades comarcales, perjudicando a los municipios como destinatarios de las prestaciones de las diputaciones provinciales. Es más, la norma prevé que las mancomunidades comarcales participen en el procedimiento de aprobación de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, de forma que las inversiones que propongan tengan carácter prioritario. De modo que se vulneraría de nuevo la autonomía provincial y la regulación básica del Estado.

El Tribunal realiza un análisis detallado de cada uno de los grupos de preceptos impugnados. Comienza recordando en líneas generales la doctrina constitucional sobre la autonomía local, así como el reparto competencial en materia de régimen local entre el Estado y la Comunitat Valenciana.

Por lo que respecta a la autonomía local, señala el Tribunal que se trata de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar (FJ 4). «Se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 40/1998, de 19 de febrero)». Por lo que respecta a la autonomía provincial, el Tribunal afirma que su concreta configuración corresponde al legislador que debe fijar las competencias provinciales en atención a los intereses que afectan a la comunidad provincial (STC 27/1987, de 27 de febrero). Las competencias provinciales se atribuyen, por tanto, por el Estado y las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias, respetando la garantía de autonomía provincial.

Destaca, además, el Tribunal que el modelo de autonomía provincial no se limita únicamente a desarrollar el contenido esencial de la garantía institucional, que se refiere a la cooperación económica a la realización de obras y servicios municipales y al apoyo a los municipios. También se extiende a lo que resulte necesario para definir un modelo común de autonomía provincial, sin perjuicio de su desarrollo posterior por las Comunidades Autónomas (STC 103/2013, de 25 de abril).

En relación con el reparto competencial en materia de régimen local, se remite el Tribunal a lo establecido en la STC 41/2016. Las competencias autonómicas de régimen local son de desarrollo de las bases estatales, que se dictan conforme a lo establecido en el art. 149.1.18.^a CE.

Tras esta exposición general, el Tribunal aborda cada uno de los grupos de preceptos que son objeto de impugnación:

Asimilación de los conceptos jurídicos de mancomunidad y comarca. El Tribunal realiza un análisis al margen del *nomen iuris* empleado por la legislación valenciana. La comarca carece de garantía constitucional, de manera que la decisión sobre su creación corresponde a la Comunidad Autónoma. El Estatuto de Autonomía valenciano prevé la posibilidad de crear comarcas mediante una ley que se apruebe por mayoría de dos tercios. Las comarcas creadas serían circunscripciones administrativas de la Generalitat y entidades locales determinadas por la agrupación de municipios para la prestación de servicios y gestión de asuntos comunes. La LBRL prevé que las Comunidades Autónomas creen comarcas, siempre que respeten lo establecido en el art. 42 LBRL. También regula la creación de mancomunidades (art. 44 LBRL) por los municipios conforme al procedimiento establecido en la legislación autonómica.

Conforme a la jurisprudencia constitucional, la organización comarcal puede regularse únicamente por las Comunidades Autónomas, se prevea o no en los Estatutos de Autonomía, y respetando la legislación básica (STC 168/2016, de 6 de octubre). La competencia del Estado es más estrecha, porque son entidades locales no necesarias. Por esa razón, el Estado no puede crearlas o mantener su existencia. Por su parte, las mancomunidades son entidades locales reguladas en la LBRL, que participan de la autonomía de los entes locales que las forman. El derecho de gestionar servicios públicos mancomunadamente emana de la garantía de autonomía municipal, consagrada constitucionalmente.

Atendiendo a estos argumentos, concluye el Tribunal que no cabe acoger el motivo de inconstitucionalidad alegado por los recurrentes, porque no se produce en la ley valenciana una identificación de las mancomunidades comarcales y las comarcas. Las comarcas son agrupaciones de carácter forzoso, que crea el legislador autonómico con carácter general en todo su territorio. Son una imposición heterónoma a los entes locales para la creación de un nuevo nivel territorial en la Comunidad Autónoma. La voluntad de los municipios que quedan integrados en la comarca no es relevante para su creación. Por el contrario, la voluntad municipal es la base de la constitución de las mancomunidades. Son expresión del derecho de asociación municipal. Pues bien, en el caso de las mancomunidades de carácter comarcal, la ley valenciana recalca que son asociaciones voluntarias de municipios. En cada demarcación territorial prevista legalmente es posible que haya municipios integrados en la mancomunidad y otros que lo estén. Además, el ámbito territorial de las mancomunidades no aparece como circunscripción administrativa de la Generalitat, cosa que sí sucedería si se trata de comarcas. A lo que se suma que las competencias y los estatutos de la mancomunidad dependen

de la voluntad de los municipios que se asocian y no se determinan por el legislador. A la vista de todos estos argumentos se entiende que las mancomunidades de ámbito comarcal no son equiparables a las comarcas, por lo que se desestima el primer motivo de inconstitucionalidad.

Limitación de la libertad de asociación de los municipios (art. 44 LBRL). Este motivo de inconstitucionalidad se despacha de forma muy breve por el Tribunal, al entender que la argumentación aducida es insuficiente. La Ley valenciana no obliga a los municipios a integrarse en las mancomunidades, ni les impide abandonarlas, ni agruparse en mancomunidades de otro tipo. En el caso de la posible vulneración de la autonomía provincial, también señala el Tribunal que la argumentación de los recurrentes no está bien motivada y se desestima. Y lo mismo se aplica a la posible vulneración de las competencias municipales.

Vulneración de la autonomía provincial. El Tribunal considera que no se vulnera el art. 42.4 LBRL que no se aplica a las mancomunidades, puesto que se refiere a las comarcas; y lo mismo sucede en el caso del art. 36.2 LBRL. La inclusión de las mancomunidades en los planes estratégicos provinciales de subvenciones tampoco se considera un ataque a la autonomía provincial, porque las diputaciones provinciales deben apoyar y asistir a los municipios y a los entes locales mancomunados. En lo tocante al carácter prioritario de la colaboración de las diputaciones provinciales con las mancomunidades de ámbito comarcal, el Tribunal se detiene algo más. Afirma el Tribunal que esa prioridad no excluye a otros entes locales y que no se plasma dicha prioridad de ningún modo concreto; son las provincias las que deben determinarla. Es una previsión genérica que, como tal, no afecta a la autonomía provincial, siempre que se interprete de forma que no excluya la colaboración con otros entes locales y que la diputación provincial concrete la colaboración.

El último motivo de inconstitucionalidad se apoya también en la vulneración de la autonomía provincial mediante el establecimiento de medidas de coordinación y fomento por las diputaciones provinciales. Este motivo también se desestima porque existen diversas formulaciones legales de la autonomía local, como sucede en el caso. La inclusión en los planes de obras y servicios provinciales no expresa exclusividad ni imposición, así que no impide que la diputación provincial ejerza su capacidad decisoria.

VI. COMPETENCIAS MUNICIPALES

Desde el punto de vista normativo, hay que mencionar la aprobación de la *Ley 6/2019, de 4 de abril, de coordinación de las policías locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BOR núm. 117 de 16 de mayo de 2019)*. La norma regula las funciones y órganos de coordinación, así como el registro de policías locales, y establece una regulación completa de los cuerpos de policía local, en torno a los siguientes aspectos: creación, ámbito de actuación, funciones, uniformidad, medios técnicos,

estructura y organización, selección, provisión de puestos, formación y régimen estatutario.

En la jurisprudencia aparecen dos pronunciamientos relativos a declaraciones de ayuntamientos catalanes como municipios libres y soberanos. La *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) 2088/2019, de 26 de junio de 2019, rec. casación núm. 5075/2017*, resuelve el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia del TSJ de Cataluña (522/2017, de 26 de junio). Esta sentencia estimó parcialmente el recurso de apelación interpuesto a su vez contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 13 de Barcelona (95/2014, de 25 de marzo), que había estimado el recurso interpuesto y anulado el Acuerdo del Ayuntamiento de Caldes de Montbui de 28 de febrero de 2013, que declaraba al municipio como territorio catalán libre y soberano, proclamando la voluntad mayoritaria de sus habitantes de que esa soberanía se ejerciera en un nuevo estado libre y soberano y pide al Parlamento de Cataluña que trabaje para conseguir ese objetivo lo antes posible.

El Tribunal Supremo recuerda en la fundamentación jurídica de la sentencia que la vieja doctrina del acto político del Gobierno no puede invocarse para determinar la inadmisibilidad de un recurso contencioso-administrativo, especialmente en el ámbito local, tal y como había hecho la sentencia de apelación. Para hablar de actos políticos del Gobierno es necesario que el acto provenga efectivamente del Gobierno o los Consejos de Gobierno y que el acto tenga un contenido de dirección política. El art. 2.ª) LJCA no incluye a los entes locales al hablar de actos políticos, lo que pone de manifiesto la dificultad de que se produzcan actos de este tipo en el ámbito local. Profundiza el Tribunal en esta idea, aduciendo que, aunque un acto municipal se mueva en el terreno político y no produzca efectos vinculantes, es susceptible de control jurisdiccional. No hay espacio franco libre de ley en el que puedan actuar los poderes públicos. En ese sentido, constata que el acuerdo municipal impugnado no afecta al ámbito del interés municipal o al de las relaciones entre el municipio y la Generalitat de Cataluña. En la misma línea, afirma que no existe ninguna atribución competencial a los municipios que les permita terciar en aspectos de trascendencia constitucional. Con base en estos argumentos casa y anula la sentencia de apelación, y declara la nulidad de pleno derecho del acuerdo municipal por la falta de competencia municipal, confirmando la sentencia dictada en primera instancia.

En idéntico sentido se pronuncia la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) 2218/2019, de 28 de junio de 2019, rec. casación núm. 352/2018*, en relación con la declaración institucional del Ayuntamiento de Piera como territorio catalán libre y sobre la vigencia provisional de la normativa española.

En la doctrina, la primera de las sentencias reseñadas fue objeto de análisis crítico por el profesor G. M. DÍAZ GONZÁLEZ en el artículo titulado «Nulidad radical de un Acuerdo municipal de apoyo al proceso soberanista catalán (Sentencia del Tribunal Supremo núm. 2088/2019, de 26 de junio)», *REALA: Nueva Época*, núm. 12, 2019, pp. 152-164. Considera el autor que la argumentación de la sentencia es débil, al res-

tringir de forma muy estricta el ámbito de actuación política de los ayuntamientos, sin profundizar en otros argumentos que podrían haberse considerado más sólidos para apoyar la misma solución.

VII. COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA

Entre las distintas formas de colaboración interadministrativa, los convenios han sido objeto de varios pronunciamientos jurisprudenciales en 2019, tanto en sede constitucional como contencioso-administrativa.

La *STC 132/2019, de 13 de noviembre*, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Abogada de la Generalidad de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP). A los efectos que aquí interesan, conviene centrarse en la argumentación ligada a la regulación de los convenios en dicha ley [art. 49.*b*) 2 y DA 8.^a 1 LRJSP]. Sostiene la recurrente que la ley estatal fija una duración máxima de las prórrogas de los convenios, sin dejar opción al legislador autonómico para establecer plazos superiores, lo que supone una vulneración de las competencias autonómicas relativas a la autoorganización, al régimen de las Administraciones públicas y el régimen local, así como al régimen de los convenios entre la Generalidad y el Estado.

En respuesta a estos motivos, establece el Tribunal que el legislador estatal no pone ningún límite a la duración de los convenios, solo se refiere a su eventual prórroga. De manera que no se afecta a la autonomía organizativa y las competencias autonómicas, en la medida en que el legislador autonómico puede regular libremente la duración de los convenios administrativos. No se invaden, por ello, las competencias de la Generalidad. En consecuencia, se desestima este motivo de inconstitucionalidad.

En el ámbito contencioso-administrativo, el Tribunal Supremo ha tenido la oportunidad de resolver algunos problemas ligados al régimen jurídico de los convenios. En esta línea, la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) 3267/2019, de 15 de octubre de 2019, rec. casación núm. 720/2019*, resuelve el recurso de casación interpuesto por la mancomunidad de servicios de la provincia de Huelva contra sentencia del TSJ de Andalucía, que desestimó el recurso interpuesto contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cartaya que declaró la resolución del convenio suscrito entre la mencionada mancomunidad, su sociedad instrumental de gestión integral del agua y el Ayuntamiento de Cartaya para la prestación de servicios mancomunados relacionados con el ciclo integral del agua, debido al incumplimiento muy grave de la obligación principal del abono del canon del convenio.

Al analizar los hechos controvertidos, el Tribunal Supremo entiende que la concesión demanial a cambio de un canon no es un negocio jurídico que pueda separarse del convenio, tal y como defendía la recurrente. Siendo esto así, en la medida en que no se discute el impago de dos anualidades del canon y de la capitalización, se puede concluir

que el incumplimiento de una obligación esencial puede conllevar la resolución del convenio. Con base en estos argumentos, se desestima el recurso interpuesto.

En la doctrina, también sobre los convenios, destaca el trabajo del profesor M. VILALTA REIXACH, sobre «Los convenios interadministrativos (locales) y la Ley de Contratos del Sector Público», *Anuario de Derecho Municipal 2018*, núm. 12, 2019, pp. 53-86, en el que establece los elementos definitorios de los convenios administrativos y los compara con las notas definitorias del concepto de contrato público en la LCSP, con el fin de establecer qué relaciones de colaboración entre Administraciones públicas están excluidas del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

VIII. REGÍMENES ESPECIALES

En el plano normativo, cumple referirse a la *Ley 2/2019, de 30 de enero, para la aplicación del régimen especial de organización de los cabildos insulares canarios, previsto en la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, al cabildo insular de Fuerteventura (BOE núm. 50 de 27 de febrero de 2019)*. Como su propio nombre indica, el texto legal, que consta de dos artículos, se limita a someter al cabildo insular de Fuerteventura al régimen especial de la DA 14.^a LBRL. Se remite al Pleno del cabildo para adoptar en el plazo de seis meses las medidas necesarias para adaptar efectivamente su régimen organizativo a lo dispuesto en la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

En la jurisprudencia aparece un interesante pronunciamiento del Tribunal Supremo en torno al régimen especial de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla: la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) 3598/2019, de 6 de noviembre, rec. casación núm. 2848/2017*.

La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Ceuta 17/2013, de 28 de enero, anuló el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta de 24 de agosto de 2012, que nombraba a la subdirectora general de Empleo. Sostuvo el Juzgado que el acuerdo de nombramiento debía anularse puesto que la persona nombrada no ostentaba la condición de funcionaria pública. Esta sentencia se recurrió en apelación ante la Sala Tercera del TSJ de Andalucía, que confirmó la decisión del Juzgado. Días después, se dictó un Decreto de la Presidencia de la Ciudad Autónoma de Ceuta (30 de julio de 2013) nombrando viceconsejera de Empleo a la misma persona que se había nombrado previamente subdirectora general de Empleo.

Este segundo nombramiento se impugnó de nuevo y se anuló por la Sentencia 82/2015, de 9 de marzo de 2015, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ceuta, al entender que la persona nombrada no poseía la condición de diputada de la Asamblea de Ceuta. El Juzgado interpretó que la Ciudad Autónoma es una entidad

local (STC 240/2006) y aplicó la doctrina establecida en la STC 103/2013, que declaró que el gobierno local solo puede ejercerse por el alcalde y los concejales, que integran el Ayuntamiento (art. 140 CE). De manera que, sin ser concejal o diputado de la Asamblea, no es posible formar parte del gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Esta sentencia se impugnó en apelación y el TSJ de Andalucía confirmó la sentencia dictada en primera instancia (Sentencia 366/2017, de 30 de marzo de 2017). De modo que la Ciudad de Ceuta interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

En la resolución citada, el Tribunal Supremo analiza dos problemas en relación con el controvertido nombramiento:

a) En primer lugar, se plantea el Tribunal si los viceconsejeros forman parte o no del Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Comprueba el Tribunal que los viceconsejeros se nombran por el presidente de la Ciudad Autónoma, pero es una figura que no se regula en el Estatuto de Autonomía. Solo aparece en los Reglamentos de Presidencia y del Consejo de Gobierno, que establecen la posibilidad de que ejerzan en sustitución de la consejería. La atribución de esa función es suficiente para que el Tribunal Supremo entienda que los viceconsejeros forman parte del Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma, con independencia de que el Estatuto de Autonomía no los incluya formalmente entre los miembros que forman parte del Consejo de Gobierno.

b) En segundo lugar, tras constatar que los viceconsejeros forman parte del Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma, se pregunta el Tribunal si es posible deducir del art. 140 CE que el cargo de viceconsejero se limita a los diputados de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta. A estos efectos, se refiere al dictamen del Consejo de Estado 419/2016, que interpreta que no se aplica la jurisprudencia de la STC 103/2013 a las Ciudades Autónomas, porque no son municipios de gran población y porque sus Estatutos facultan a los presidentes a nombrar a los miembros del Consejo de Gobierno sin limitar quiénes pueden ser los candidatos a ocupar esos cargos. Asimismo, afirma que las Ciudades Autónomas son entidades locales y no Comunidades Autónomas, aunque tengan un régimen jurídico específico. Tras esta exposición preliminar, razona el Tribunal que hay razones suficientes para apartarse del criterio sostenido por el Consejo de Estado. Las Ciudades Autónomas no solo son municipios, pero sustituyen a los anteriores ayuntamientos y, por esa razón, sus presidentes son al mismo tiempo alcaldes, y los diputados de sus Asambleas tienen la condición de concejales. No parece coherente que ningún municipio de España pueda tener en su gobierno miembros que no ostenten la condición de concejal y que sí se admita esa posibilidad para las Ciudades Autónomas. La Constitución quiere que el gobierno local esté en manos de los vecinos o de quienes han elegido democráticamente. Esta regla no se excepciona por la singularidad de las Ciudades Autónomas. Estas ciudades son entes territoriales inmediatos, de carácter único, a diferencia de las Comunidades Autónomas, que son entes territoriales intermedios y plurimunicipales. No existen, así, razones que justifiquen aplicar a las Ciudades Autónomas un régimen distinto del resto de municipios y tampoco se puede considerar que esta interpretación perjudique a las Ciudades Autónomas.

Con base en los motivos expuestos, se desestima el recurso de casación y se reparten las costas entre las dos partes por mitad. Ahora bien, los magistrados Excm. Sra. Dña. María del Pilar Teso Gamella y Excmo. Sr. D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez presentan un voto particular en sentido opuesto al fallo de la sentencia. Sostienen que las Ciudades Autónomas son más que gobierno local y que por ello no se les aplica el art. 140 CE ni la STC 103/2013. Asimismo, defienden que el Estatuto de Autonomía de las Ciudades Autónomas dan libertad al presidente para nombrar a los miembros del Consejo, por lo que no cabe introducir limitaciones que no están previstas estatutariamente.