
Organización y régimen jurídico

Silvia Díez SASTRE

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

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

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

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL: 1. La reforma del régimen local. 2. Cuestiones generales.—III. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO: 1. Órganos de gobierno: 1.1. Alcalde. 1.2. Concejales. 1.3. Junta de Gobierno Local. 2. Sistema electoral local. 3. Participación ciudadana. 4. Administración instrumental.—IV. PLANTA LOCAL.—V. ENTIDADES LOCALES INFRA Y SUPRAMUNICIPALES.—VI. COMPETENCIAS MUNICIPALES.—VII. COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA.

I. INTRODUCCIÓN

El año 2013 *es el año de la reforma del régimen local*. La modificación legislativa anunciada e impulsada durante el año 2012 por el Gobierno se ha hecho efectiva rozando el final del año, tras una tramitación compleja y controvertida, que ha conducido a la aprobación de la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL)*. Los sucesivos borradores del Anteproyecto de Ley han marcado la agenda política y han nutrido un intenso y profundo debate en la doctrina y la política en torno a las necesidades de reforma y la oportunidad de las distintas modificaciones planteadas desde Moncloa. Al igual que en el año anterior, el análisis de las reformas ha ido de la mano de las circunstancias económicas experimentadas en el sector público, especialmente a nivel local, como consecuencia de la crisis económica. Desde esta perspectiva se analizan las novedades relativas a la organización y el régimen local durante el año 2013.

Ahora bien, aunque la reforma local constituya el núcleo de este informe, proyectándose sobre todos los elementos analizados de la organización y el régimen locales, también se incluye una selección de las novedades jurisprudenciales, normativas y doctrinales acaecidas en 2013 que van más allá de esta modificación normativa. Es el caso de la jurisprudencia relativa al funcionamiento de los órganos de gobierno municipales, que un año más ha continuado consolidando los *estándares de protección del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos* recogido en el art. 23 de la Constitución.

II. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL

1. La reforma del régimen local

Las principales novedades producidas en el año 2013 en torno a la organización y el régimen jurídico locales tienen que ver con la reforma del régimen local. El 18 de febrero de 2013 se aprobó la versión del *Anteproyecto de la LRSAL*, tras el informe del Consejo de Ministros del 15 del mismo mes. Posteriormente, la versión del Anteproyecto se modificó y se publicó el 24 de mayo de 2013. Sobre esta versión del Anteproyecto se pronunció la *Comisión Permanente del Consejo de Estado en su dictamen de 26 de junio*, que introducía numerosas observaciones relativas a la imprecisión del Anteproyecto en cuestiones fundamentales —como el régimen de competencias y el coste estándar del servicio, el régimen de las mancomunidades y de las entidades inframunicipales—, así como a la posible vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local debido al vaciamiento competencial que podía suponer para los municipios. Sin perjuicio de los estudios que se han ocupado de aspectos concretos del Anteproyecto en sus distintas fases —que se analizarán a lo largo de este informe en los epígrafes correspondientes—, el contenido de esta versión intermedia del Anteproyecto ha sido objeto de atención y de intensas críticas en la doctrina. Ejemplo de ello es el trabajo de los profesores T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN sobre la «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?» (*Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2012); también el estudio del profesor J. M. DÍAZ LEMA en torno a «El Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?» (*Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2012, pp. 47-91); el «Informe general sobre el gobierno local en 2012» del profesor A. EMBID IRUJO (*Anuario Aragonés del Gobierno Local 2012*, núm. 4, 2013, pp. 11-42); así como el trabajo de J. RIESGO BOLUDA sobre los «Apuntes al borrador del Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local» (*Revista de Estudios Locales. Cuna*, núm. 153, 2012, pp. 16-29). Asimismo, el estudio de V. BERMÚDEZ PALOMAR sobre «La reforma del régimen local: notas críticas a propósito del Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local» (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 7, 2013, pp. 686-691) muestra una posición claramente opuesta al contenido de la reforma entonces expresada en el texto del Anteproyecto de la Ley.

La aprobación del informe de la FEMP sobre la LRSAL también suscitó el interés de la doctrina. El profesor R. JIMÉNEZ ASENSIO realizó un análisis del mismo destacando sus puntos esenciales en su entrada al blog de Estudi Consultoria del 24 de junio con el título: «Continúa el debate sobre la reforma de la Ley de Bases del Régimen Local: la posición de la FEMP» (http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=137%3Acontinua-el-debate-sobre-la-reforma-de-la-ley-de-bases-del-regimen-local-la-posicion-de-la-femp&catid=35%3Ablog&Itemid=73&lang=es). En esta nota, el autor —que ha seguido de forma exhaustiva los distintos trámites de la reforma local— señala las críticas al texto de la reforma debido al ataque global que supone para la autonomía local.

En un momento posterior, la versión precitada del Anteproyecto fue sucedida de dos versiones más, publicadas el 15 y el 22 de julio, respectivamente. Estos textos precedieron al envío del texto del Proyecto de Ley al Congreso el 2 de agosto de 2013 —publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* el 6 de septiembre—. Al igual que el Anteproyecto, el texto del Proyecto de Ley fue seguido atentamente por la doctrina. Así, la profesora B. LOZANO CUTANDA analiza su contenido en su trabajo sobre el «Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: análisis de las principales reformas» (*Diario La Ley*, núm. 8156, 2013). También el profesor R. JIMÉNEZ ASENSIO se ocupa del contenido del Proyecto de Ley en su entrada en el blog de Estudi Consultoria de 5 de septiembre sobre la «Reforma local: (pen)últimos “ajustes”. Análisis de urgencia de los cambios introducidos en el Proyecto de Ley» (http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=377%3Areforma-local-penultimos-ajustes-analisis-de-urgencia-de-los-cambios-introducidos-en-el-proyecto-de-ley&catid=35%3Ablog&Itemid=73&lang=es). En este trabajo se refiere a las principales novedades introducidas en el Proyecto en relación con el texto del Anteproyecto y que se dirigen, en su mayoría, a lograr el ajuste de la futura Ley a las exigencias formuladas por el Consejo de Estado. Este mismo autor se ocupó de analizar, además, los cambios que se fueron introduciendo en el Proyecto con motivo de su tramitación parlamentaria. Así, en una entrada posterior en el mismo blog —de 11 de octubre de 2013— se refiere a los «Diez puntos críticos de la reforma local» (http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=396%3Adiez-puntos-criticos-de-la-reforma-local&catid=35%3Ablog&Itemid=73&lang=es) que pueden resumirse como sigue: 1) es necesaria una reforma local, pero no la proyectada por el Gobierno; 2) el proceso de tramitación de la reforma no ha sido el adecuado; 3) la reforma programada se opone a la tendencia seguida en Europa así como a los postulados de la Carta de la Autonomía Local; 4) la reforma deja de lado a las provincias, sólo racionaliza a los municipios; 5) la reordenación de competencias esconde una verdadera limitación de la capacidad de los municipios de autogestión; 6) la reforma busca reforzar a las provincias y fomentar la iniciativa privada en la prestación de los servicios públicos municipales; 7) la regulación de la fusión de municipios muestra la ingenuidad del legislador sobre esa cuestión; 8) se castiga a los municipios que incumplan sus deberes en relación con el gasto; 9) se busca un desmantelamiento del sector instrumental local, y 10) el ahorro proyectado no se logrará y se dañará de forma irreversible a la política local.

Las críticas vertidas en torno a la tramitación del Proyecto de Ley condujeron a la modulación de su contenido en el texto final de la Ley. Así, una vez determinado ese contenido, se aprobó finalmente tanto en el Congreso como en el Senado, dando lugar a la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*.

2. Cuestiones generales

Junto a las cuestiones indicadas en torno a la reforma local, hay que referirse a otros aspectos que afectan a la organización y el régimen locales con carácter general, en especial, en la jurisprudencia constitucional.

En primer lugar, interesa referirse a la *STC 143/2013, de 11 de julio*, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la *Generalitat* de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), modificados por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local. La primera regulación impugnada se contiene en el art. 4.2 en su inciso final y en el art. 3. Para la *Generalitat* estas disposiciones vulneran la competencia autonómica de desarrollo de la legislación básica estatal, en cuanto que prevén que los estatutos de las mancomunidades determinen sus potestades y que, en caso de no hacerlo, rija directamente lo dispuesto en la LBRL. De ese modo, se elimina la remisión anterior a la legislación autonómica —tal como se había establecido en la *STC 214/1989*—.

Al respecto, el Tribunal se remite a su Sentencia 103/2013, de 25 de abril, que desestimó una impugnación idéntica de los mismos preceptos. Señaló entonces el Tribunal que «si bien las mancomunidades de municipios no son entidades locales constitucionalmente consagradas, tampoco han sido configuradas por el legislador básico como entidades cuya existencia dependa de la voluntad de las Comunidades Autónomas». Además, añadió que «existe una conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 141 y 142 CE) y la competencia que ostenta el Estado sobre “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (art. 149.1.18 CE), de tal forma que debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, con cobertura en el art. 149.1.18 CE». Con base en estos argumentos, el Tribunal desestima la impugnación formulada (FJ 4.º).

El segundo de los argumentos esgrimidos por la *Generalitat* se refiere a la previsión legal de distintos órganos necesarios en los municipios de gran población —en concreto, la comisión especial de sugerencias y reclamaciones [arts. 20.1.d) y 132], los distritos como órganos de gestión desconcentrada (art. 128) y el consejo social (art. 131)—. También esta cuestión fue objeto de pronunciamiento del Tribunal en la Sentencia 103/2013. Entiende que no se produce una vulneración de la garantía de autonomía local porque

«no comprende una potestad de autoorganización ilimitada». Además, apunta que en el ámbito local existe una triple competencia normativa que no cabe ignorar y que la regulación legal dejaba un «importante margen de desarrollo a los municipios para que, a la vista de sus necesidades concretas, puedan realizar el diseño definitivo de su organización» (FJ 5.º).

A continuación, se alega también la vulneración de la autonomía local por el art. 70.1 bis —en torno a la creación de órganos de participación— y la vulneración de la autonomía financiera por el art. 70 bis apartado 3. A juicio del Tribunal, los deberes impuestos por estos preceptos no menoscaban la autonomía local, puesto que las bases estatales sólo fijan deberes finalistas y porque los argumentos en torno a la suficiencia financiera de los municipios no se argumenta suficientemente (FJ 6.º). Tampoco aprecia el Tribunal vulneración de la autonomía local por parte de los preceptos impugnados es el art. 85 bis relativo a las formas de gestión de los servicios públicos locales y el art. 123.1.c), que se refiere a las materias reguladas por los reglamentos orgánicos, así como su aprobación y modificación por el Pleno municipal (FFJJ 7.º y 8.º). La misma solución ofrece para las impugnaciones de los arts. 129 —sobre el órgano administrativo de asistencia jurídica al alcalde, a la Junta de gobierno local y a los órganos directivos—, 130.1.b) —sobre los órganos directivos municipales—, así como los arts. 122.5.d), 135.3 y 136 encargados de atribuir determinadas funciones de ejecución de los acuerdos del Pleno al secretario general del Pleno. Con base en estos argumentos, el Tribunal desestima el recurso.

Asimismo, hay que destacar la *STC 142/2013, de 11 de julio*, que resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) en relación con distintos preceptos de la Ley 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad. En concreto, se alega la vulneración de la autonomía local por la ley al incluir una exención de licencias municipales urbanísticas de obras y de actividades clasificadas para la puesta en marcha de instalaciones en el municipio recurrente. En opinión del Ayuntamiento, esa regulación clasifica suelo directamente y elimina la intervención municipal en esos supuestos de materia urbanística y medioambiental. Sin embargo, el Tribunal no llega a entrar en el fondo del asunto. Aprecia la falta de legitimación del Ayuntamiento recurrente, puesto que no es el destinatario único de la regulación legal. Y en el caso de la impugnación de una disposición adicional de la Ley —para la que sí confirma la existencia de legitimación— entiende que se ha perdido sobrevenidamente el objeto, puesto que ya se había declarado su inconstitucionalidad en la *STC 129/2013, de 4 de junio* —que destaca por declarar la inconstitucionalidad de una ley autoaplicativa al entender que soslaya el control de la jurisdicción contencioso-administrativa y vulnera, así, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva—. En la doctrina, en relación con el conflicto en defensa de la autonomía local, hay que mencionar el trabajo de J. F. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, sobre «La problemática de la protección jurisdiccional de la autonomía local: análisis de la STC 121/2012» (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núms. 15-16, 2013).

Por último, hay que aludir a la *STC 172/2013, de 10 de octubre*, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el art. 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de La Rioja —que establece una autorización autonómica previa a la asociación de municipios limítrofes para la prestación de servicios de policía local—. Entiende el recurrente que el precepto impugnado es contrario a la regulación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. De modo que se vulneran las competencias del Estado en materia de seguridad, sin que la regulación autonómica pueda considerarse expresión de la competencia autonómica en materia de coordinación de policías locales. El Tribunal analiza el título competencial invocado por la Comunidad Autónoma. Seguidamente concluye que para que «una Comunidad Autónoma pueda autorizar el acuerdo de colaboración entre municipios limítrofes para la prestación de servicios de policía local (siempre dentro del respeto a las condiciones fijadas por Estado para tal colaboración intermunicipal) resulta necesario que esa Comunidad Autónoma haya asumido en su Estatuto de Autonomía competencias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público; es decir, en materia de “seguridad pública”. Tal autorización no puede, por tanto, encuadrarse en la competencia de coordinación de policías locales asumida estatutariamente conforme a lo previsto en el art. 148.1.22 CE». La Comunidad Autónoma de La Rioja sólo ha asumido competencias en el marco de la «vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y competencias en materia de protección de personas y bienes y mantenimiento del orden público». Por esa razón, se entiende que las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con las policías locales de los municipios de su territorio son de estricta coordinación y que debe limitarse a establecer los principios y mecanismos coordinadores entre estas policías. Apoyándose en estos argumentos el Tribunal declara la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

Además de la jurisprudencia constitucional más relevante en materia de régimen local general, destacan las contribuciones doctrinales que han abordado la organización y el régimen locales con carácter general durante el año 2013. En primer lugar, hay que referirse al trabajo coordinado por M. J. DOMINGO ZABALLOS sobre los *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* (Civitas, Madrid, 2013) publicado a principios de 2013. Las casi 3.000 páginas reunidas en los dos tomos de estos comentarios contienen los trabajos de diversos expertos en materia local con el fin de analizar el contenido de los distintos preceptos de la Ley de Bases del Régimen Local, antes de su posterior reforma a finales de año. También tiene un volumen destacable la obra coordinada por V. MERINO ESTRADA y M.^a J. PORTILLO NAVARRO sobre *Crisis económica y entidades locales* (Lex Nova, Madrid, 2013). Sus más de 600 páginas se articulan en torno a 27 capítulos que se agrupan en tres partes —financiación y presupuestos locales; tributación y recaudación; y sostenibilidad económica local— tratan de forma exhaustiva los problemas derivados de la crisis económica en el ámbito local desde un punto de vista financiero y tributario.

Con un enfoque esencialmente práctico se plantea el *Vademécum de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales. Las 600 preguntas y respuestas esenciales*, coordinado por V. ALMONACID LAMELAS (El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2013). En cerca de 1.000 páginas ofrece respuesta a una larga lista de problemas que pueden plantearse en el ámbito local. El destinatario de esta obra son, por tanto, las personas involucradas en el funcionamiento diario de los entes locales. El trabajo coordinado por F. A. LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO también se dedica a la *Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales* (Tirant lo Blanch, Valencia, 2013). El objeto de análisis es el régimen jurídico contenido en el ROF desde la perspectiva del sistema de fuentes del Derecho local. En concreto se analizan las siguientes cuestiones: el Estatuto de los miembros de las corporaciones locales (capítulo I); la organización necesaria de los entes locales territoriales (capítulo II); el funcionamiento de los órganos necesarios de los entes locales territoriales (capítulo III); la organización complementaria de los entes locales territoriales (capítulo IV); y el régimen de organización de los municipios de gran población (capítulo V). En la parte final del libro se incluyen dos anexos con la legislación relativa a la organización y funcionamiento municipales y con un modelo de reglamento orgánico municipal.

En último lugar, hay que referirse a una serie de trabajos centrados en la exposición y análisis del régimen local desde el punto de vista autonómico. Es el caso del trabajo dirigido por el profesor DELGADO PIQUERAS sobre el *Derecho local de Castilla-La Mancha* (Iustel, Madrid, 2013), que analiza especialmente la Ley 3/1992, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha que regula cuestiones fundamentales como las Diputaciones Provinciales, la demarcación territorial, los entes locales menores, las mancomunidades, los regímenes especiales y la delegación de competencias. También el profesor RAZQUIN LIZARRAGA ha dirigido un estudio sobre el *Derecho local de Navarra* (Iustel, Madrid, 2013) que profundiza en la legislación navarra en materia de régimen local —fundamentalmente la Ley Foral de la Administración Local de Navarra de 1990 y la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra— desde el punto de vista de la foralidad y con un enfoque práctico, tomando en cuenta los pronunciamientos jurisprudenciales más relevantes al respecto. Los profesores VILLAR ROJAS y SUAY RINCÓN han dirigido asimismo una obra monográfica en torno al *Derecho local de Canarias* (Iustel, Madrid, 2013), que se articula en torno a las especialidades de la planta local insular —la ausencia de provincia, la presencia de las islas y sus cabildos como órganos de gobierno y administración, la existencia de un reducido número de municipios, así como un régimen competencial y financiero particular—. Junto a estos trabajos, hay que mencionar también el estudio del profesor ÁLVAREZ GARCÍA sobre «La regulación del régimen local en el Estatuto de Autonomía de Extremadura» (*Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 32, 2013).

Finalmente, además de estos estudios centrados en el régimen local de Comunidades Autónomas específicas, hay que referirse al artículo de V. ÁLVAREZ GARCÍA sobre «Las reglas constitucionales sobre la interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza jurídica de la Ley

Reguladora de las Bases de Régimen Local» (*Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, 2013, pp. 61-97), que analiza los condicionantes impuestos a los Estatutos de Autonomía para proceder a la interiorización del régimen local, especialmente, el respeto a la normativa básica estatal; los límites del Tribunal Constitucional para definir categorías constitucionales; y la conveniencia de realizar una reforma constitucional para reordenar la materia local.

III. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

1. Órganos de gobierno

Antes de adentrarnos en el análisis de las novedades producidas en 2013 en relación con cada uno de los órganos de gobierno municipales, hay que aludir al estudio de A. CALONGE VELÁZQUEZ y E. ORDUÑA PRADA sobre *La disolución de los Ayuntamientos. El caso singular de Marbella* (Tirant lo Blanch, Valencia, 2013) publicado a finales de año y que tiene los siguientes contenidos principales: un análisis sobre la disolución de ayuntamientos y diputaciones provinciales en perspectiva histórica; un planteamiento general sobre la relación entre autonomía y control; un estudio comparado sobre la disolución de los órganos locales —en concreto, en Francia, Italia y Portugal—; un análisis del contenido del art. 61 LBRL; y un estudio concreto del caso de Marbella.

1.1. Alcalde

En relación con la figura del Alcalde, este año sólo hay que mencionar el trabajo de J. BRINES ALMIÑANA titulado «Apuntes sobre la moción de censura a la luz de la STSJ del Principado de Asturias de 6 de febrero de 2013. La destacada función de la mesa de edad» (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 20, 2013, pp. 1965-1980).

1.2. Concejales

A diferencia del Alcalde, el estatuto jurídico del concejal ha sido objeto de un estudio más detenido por la doctrina. En concreto, las contribuciones destacables de 2013 en torno a esta figura se centran en el concejal no adscrito, puesto que la indefinición de su régimen jurídico sigue planteando numerosos problemas en la práctica. Así, hay que destacar el informe de D. BALLINA DÍAZ en el que analiza la siguiente pregunta: «¿Pueden los concejales no adscritos ejercer competencias delegadas en régimen de dedicación parcial o exclusiva?» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 32, 2013, pp. 145-150). También es de interés el breve trabajo expositivo de O. M. FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ sobre «El concejal no adscrito: evolución normativa y jurisprudencial» (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, 2013, pp. 370-379). Así como las reflexiones

de A. DÍEZ QUESADA expresadas en el trabajo sobre «La participación de los miembros de las corporaciones locales no adscritos en las comisiones informativas: Comentarios a la luz de la STC 246/2012, de 20 de diciembre» (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 24, 2013, pp. 2381-2391).

1.3. *Junta de Gobierno Local*

Entre los órganos municipales, la Junta de Gobierno Local ha sido objeto de importantísimos pronunciamientos jurisprudenciales durante el año 2013. En primer lugar, hay que destacar la *STC 103/2013, de 25 de abril*, referida a la posibilidad de nombrar miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostenten la condición de concejal —conforme a la reforma introducida por la Ley de medidas para la modernización del gobierno local de 2003—. La sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra la DF 1.^a de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que declara como básicos diferentes preceptos de la LBRL, así como determinados preceptos de la LBRL. Entiende el recurrente que dicha regulación vulnera las competencias autonómicas en la materia así como la garantía constitucional de autonomía local. A los efectos que aquí interesan, hay que referirse a la impugnación del art. 126.2, párr. 2.º, inciso 1.º LBRL que establece que: «[e]l alcalde podrá nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el alcalde». El Parlamento de Cataluña entiende que esa regulación vulnera el art. 140 CE que atribuye el gobierno y la Administración municipales al alcalde y los concejales, como manifestación de una opción constitucional por una administración democrática. Sin embargo, el abogado del Estado señala que la Junta de Gobierno Local es un órgano de perfil ejecutivo y profesional, de modo que el principio representativo queda residenciado en el Pleno, lo que es acorde con el modelo de gobierno local de la Carta Europea de la Autonomía Local.

A la vista de estas alegaciones, el Tribunal Constitucional afirma que en «los municipios de gran población, el Pleno ha perdido sus competencias administrativas [...] se configura como el gran órgano de debate de las grandes políticas municipales y de adopción de las decisiones estratégicas; es, además, el órgano que ejerce la competencia reglamentaria, y fiscaliza y controla la actuación del alcalde y su equipo de gobierno (art. 122 LBRL). Por el contrario, la Junta de Gobierno local se constituye como un órgano colegiado que asume las competencias administrativas que, en los municipios de régimen común, corresponden al Pleno y al alcalde, pero también se convierte en un órgano esencial de colaboración en la dirección política del Ayuntamiento pues el alcalde —que conserva la presidencia el órgano colegiado y la capacidad de nombrar y cesar libremente a sus miembros—, comparte la dirección política con la Junta de Gobierno local». A continuación, señala que el constituyente no predeterminó el contenido de la autonomía local, de modo que el legislador puede ejercer su libertad inicial de confi-

guración con el límite del marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. Ese marco constitucional está claramente vinculado al principio democrático, como se expresa con una especial intensidad en el art. 140 CE para los municipios, en el art. 141.2 CE para las provincias y en la jurisprudencia constitucional para las islas. En el caso de los municipios, por tanto, hay una rotunda opción constitucional a favor del principio representativo: «[l]os concejales son elegidos por sufragio universal, igual, libre directo y secreto en la forma establecida por la ley. El alcalde, por los concejales o por los vecinos». De manera que el art. 140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en la función de dirección política, como de administración; lo que contrasta con las previsiones para el Gobierno del Estado. Ese plus de legitimidad democrática debe respetarse por el legislador básico al configurar el modelo común de autonomía municipal. Estos argumentos conducen a declarar la inconstitucionalidad del precepto impugnado, en lo que se refiere a la facultad que se reconoce al alcalde para nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostenten la condición de concejales. Ahora bien, el Tribunal establece que se consideran situaciones consolidadas no susceptibles de ser revisadas con base en la Sentencia, las nacidas con anterioridad a la fecha de su publicación y sin perjuicio de la libertad de los Ayuntamientos en el funcionamiento de la actividad de asesoramiento de sus órganos de gobierno (FJ 6.º).

Con carácter complementario a la STC 103/2013, hay que comentar la *STC 161/2013, de 26 de septiembre*, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón también contra diversas disposiciones de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. En especial, interesa poner de relieve el problema planteado en torno a la publicidad de las sesiones de la Junta de Gobierno Local cuando actúan con base en competencias delegadas por el Pleno. El Gobierno de Aragón impugna la declaración del carácter básico del art. 70.1, párr. 2.º LBRL que establece que las sesiones de la Junta de Gobierno Local no son públicas. A su juicio este precepto vulnera el principio democrático (art. 1.1 CE), el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), así como el derecho a participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Además, vulnera las competencias autonómicas en la materia, puesto que la legislación aragonesa mantenía la publicidad de las sesiones de la Junta de Gobierno Local en la medida en que afectaran a asuntos delegados por el Pleno. El Estado, entiende el Gobierno de Aragón, se ha extralimitado regulando esta cuestión con carácter básico.

A la vista de estos argumentos, el Tribunal Constitucional señala que la existencia de una regulación autonómica previa no limita el margen de regulación básica del Estado. De modo que no aprecia la vulneración competencial invocada. En cuanto a la publicidad de las sesiones de la Junta de Gobierno Local, el Tribunal señala con carácter general que: «[l]a exigencia de publicidad de la actividad desarrollada por los órganos de carácter representativo se constituye como un instrumento que posibilita el control político de los elegidos por los electores y se proyecta en relación con la publicidad de sus sesiones, la publicación de las deliberaciones y los acuerdos adoptados, y el acceso a la documen-

tación que los sirva de soporte. Esta exigencia de publicidad es, por tanto, no solo una genérica manifestación del principio democrático del Estado (art. 1.1 CE), sino también una manifestación del derecho de los ciudadanos a la participación directa en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Dentro de las corporaciones locales, esta exigencia de publicidad, incluyendo la de sus sesiones, es aplicable a la actividad del Pleno municipal, en tanto que órgano de carácter representativo de una colectividad política territorial que somete a un procedimiento democrático decisiones, que incorporan fines políticos propios, reflejo del principio de pluralismo político y del ámbito de poder atribuido en virtud de la autonomía local garantizada en el art. 137 CE».

Pues bien, en el caso de la Junta de Gobierno Local existente en municipios distintos de los municipios de gran población, afirma el Tribunal que ostenta atribuciones delegadas por otros órganos municipales, especialmente, por el Pleno. Esas atribuciones no son decisiones administrativas de carácter reglado, carente de valoración y ponderación. Puesto que afectan a decisiones fundamentales sobre operaciones crediticias, contrataciones y concesiones, aprobaciones de proyectos de obras y servicios, así como adquisiciones de bienes y derechos y su enajenación. Por esa razón, esas atribuciones se atribuyen al Pleno, para que se adopten en sesiones con publicidad, que permitan la participación ciudadana y que garanticen la máxima transparencia. Su atribución a la Junta de Gobierno Local, en un régimen de ausencia de publicidad, supondría un menoscabo al principio democrático y al derecho a la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Se incurriría, así, en uno de los supuestos del art. 3.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local, en que la delegación por el Pleno a un órgano ejecutivo —cuyas sesiones no son públicas— incide en la participación directa de los ciudadanos. Por esa razón, concluye el Tribunal que el artículo impugnado debe interpretarse en el sentido de que no incluye las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el Pleno (FJ 9.º). Este importante pronunciamiento jurisprudencial ha sido objeto de análisis en la doctrina. Así, hay que mencionar el trabajo de J. Q. MARAÑA SÁNCHEZ titulado «En clave constitucional: ¿Publicidad de las sesiones de la Junta de Gobierno Local? STC de 26 de septiembre de 2013» (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 21, 2013, pp. 2080-2089).

2. Sistema electoral local

En materia electoral, hay que destacar la *STC 10/2013, de 28 de enero*, que resuelve el recurso de amparo interpuesto por varios concejales del Ayuntamiento de Pasaia del partido político Acción Nacionalista Vasca (ANV) frente al Auto de 19 de enero de 2010 de la Sala Especial del Tribunal Supremo. Dicho Auto desestimó el recurso de reposición interpuesto contra el Auto que acordaba la disolución de los grupos municipales de ANV. Los derechos fundamentales invocados por los recurrentes en amparo son el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en su vertiente de intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE) y el derecho a participar en los asuntos públicos

a través de representantes y de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23 CE). Ambas vulneraciones se rechazan por el Tribunal. En especial, interpreta el Tribunal Constitucional que del art. 23.1 CE no se deriva un derecho de los concejales a la subsistencia institucional del grupo político municipal derivado de un partido político ilegalizado. Los derechos del art. 23.1 CE no son absolutos y pueden encontrar límites en las prescripciones legales y reglamentarias que regulan su ejercicio. De modo que la ilegalización de un partido político constituye un límite idóneo a este derecho (FJ 3.º).

También interesa comentar la *STC 125/2013, de 23 de mayo*, que resuelve el recurso de amparo electoral dirigido contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias. Dicha sentencia desestimó el recurso contencioso-electoral interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cudillero (Asturias), por el que se procedió a la elección y proclamación como alcalde de D. Ignacio Fernández Díez. Se alega en el recurso que la persona designada como alcalde no cumple con los requisitos legalmente establecidos, ya que no había concurrido a las elecciones municipales de 2011 y entró a formar parte del Ayuntamiento a través de la propuesta de su Grupo Municipal en virtud del art. 182.2 LOREG. Estas circunstancias se consideran vulneradoras del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23 CE).

El Tribunal Constitucional afirma que el derecho reconocido en el art. 23 CE de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos es un derecho de configuración legal que se modula en la LOREG (FJ 4.º). En los municipios de población superior a 250 habitantes, la configuración legal del sufragio pasivo para ser alcalde se recoge en el art. 196.a) de la LOREG: «Pueden ser candidatos todos los concejales que encabezan sus correspondientes listas». Este requisito legal permite identificar la exigencia de un plus de representatividad en la persona que presenta su candidatura a alcalde —coherente con el marco constitucional de la autonomía local, profundamente enraizada en el principio democrático y que se plasma, de forma expresa, en el art. 140 CE con la regulación de la elección de concejales y alcalde—. Pues bien, en el caso enjuiciado, la designación como concejal se consideró conforme a Derecho por Sentencia firme del Tribunal Superior de Justicia de Asturias. A juicio del Tribunal, no cabe duda de que el Sr. Fernández Díez no integraba la lista de candidatos a la que se refiere el art. 44.1 LOREG y que no concurrió a las elecciones municipales celebradas en el año 2011. Su acceso a la condición de candidato a alcalde sólo se produce tras sucesivas renunciaciones, en un primer momento, de los diferentes integrantes de la lista electoral del PSOE y sus suplentes, y, posteriormente, de los siete concejales del Grupo Municipal que habían concurrido a la lista electoral en el año 2011 (FJ 7.º). A la vista de estos datos, el Tribunal establece que los requisitos establecidos por el legislador orgánico para la elección del alcalde en un supuesto como el presente llevan a la conclusión que sólo puede serlo quien obtuvo la legitimación de las urnas por su integración en alguna de las listas electorales concurrentes a las elecciones municipales. Esta conclusión reconduce a la consecuente estimación de la vulneración del contenido constitucional del derecho fundamental reconocido en el art. 23 CE, en su doble perspectiva del derecho de parti-

cipación en las elecciones (art. 23.1 CE) y del de acceso a los cargos y funciones públicas (art. 23.2 CE). De modo que se otorga el amparo solicitado. En un sentido idéntico se pronuncia el Tribunal en la *Sentencia 147/2013, de 6 de agosto*.

3. Participación ciudadana

Los problemas derivados de la participación ciudadana en distintos ámbitos de la actuación municipal se han plasmado en diversas contribuciones doctrinales durante el año 2013. En primer lugar, hay que mencionar el trabajo de A. IBÁÑEZ MACÍAS sobre «Los referendos regional y local en el estado autonómico: sus bases y límites constitucionales» (*Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 97, 2013, pp. 97-138). El estudio analiza las posibilidades y límites constitucionales de los referendos regional y local en el Estado autonómico. Las conclusiones se apartan de la jurisprudencia constitucional y proponen una distinción más precisa entre consulta popular —como instituto de democracia participativa— y referéndum —como instituto de democracia semidirecta—. En concreto, con respecto al referéndum local, se identifican los siguientes límites constitucionales: el mandato del art. 81.1 CE, en relación con el art. 23.1 CE; la competencia estatal en materia de bases de régimen local (art. 149.1.18.^a CE); así como las competencias autonómicas en materia de régimen local.

Desde una perspectiva sectorial se plantea la obra coordinada por A. ORTEGA GIMÉNEZ sobre la *Gestión municipal de la diversidad e integración de la población inmigrante: pautas para la correcta elaboración, gestión y seguimiento, evaluación y ejecución de un plan local de inmigración (con especial atención al municipio de Elche)* (Aranzadi, Cizur Menor, 2013). El trabajo se suma, así, a una amplia literatura sobre la participación ciudadana en el ámbito de la inmigración. Se estructura en dos partes: una primera sobre los fundamentos para la elaboración de un plan local de inmigración —donde se identifican las áreas de intervención: acogida, información, orientación y asesoramiento, educación y cultura, empleo y promoción económica, sanidad y vivienda—; y una segunda parte sobre el modelo del plan local de la inmigración, que toma como referencia el caso de la ciudad de Elche, caracterizado por un alto porcentaje de población de origen inmigrante —que supera el 12 por 100—. También tiene carácter sectorial el trabajo de J. F. SÁNCHEZ GONZÁLEZ titulado «Reflexiones sobre el gobierno abierto: el derecho a la participación ciudadana en el ámbito municipal y la normativa sobre transparencia» (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 21, 2013, pp. 2046-2060). Este artículo introduce el concepto de *open government* como eje de análisis de las posibilidades de participación ciudadana en la formación de la voluntad de los órganos de gobierno municipal a la luz de las exigencias de la Ley de transparencia y buen gobierno.

Para finalizar, resta citar el trabajo de M. A. GIMENO ALMENAR sobre las «Funciones de los Secretarios en materia de participación ciudadana» (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 22, 2013, pp. 2146-2157). El secretario del Ayuntamiento de Ciudad Real expone la evolución histórica de la normativa sobre participación ciuda-

dana y de las funciones secretariales contenidas en la misma. A continuación analiza el régimen común de la LBRL sobre la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones y sobre la iniciativa y la consulta populares. Seguidamente, aborda el régimen organizativo de los municipios de gran población.

4. Administración instrumental

El estudio de la Administración instrumental ha sido objeto de análisis en dos trabajos de interés. El primero es la monografía de las profesoras M. DOMÍNGUEZ MARTÍN y B. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO sobre el *Régimen de constitución, organización y contratación de las sociedades mercantiles locales. Estudio desde la normativa y la jurisprudencia de la Unión Europea* (La Ley, Madrid, 2013). En el estudio reúnen un análisis normativo y jurisprudencial de los distintos elementos del régimen jurídico de las sociedades mercantiles locales: régimen jurídico general —incluyendo a las sociedades urbanísticas municipales— y régimen de contratación, teniendo en cuenta las novedades apuntadas en la reforma de la LRBL por la LRSAL. El segundo trabajo a mencionar es el estudio del profesor I. LASAGABASTER HERRARTE sobre «Las fundaciones en el ámbito local: algunas consideraciones sobre su régimen jurídico» (*Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 160, 2013, pp. 61-78).

IV. PLANTA LOCAL

El estudio de la planta local ha constituido uno de los ejes de la actividad doctrinal durante el año 2013, motivado por la reforma programada de la LRBL. Entre los trabajos realizados destacan las reflexiones del profesor T. FONT I LLOVET sobre «La reforma de la planta local» (*Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 158, 2013, pp. 11-16). Así como las del profesor L. M. COSCULLUELA MONTANER sobre la «Reforma de la Administración local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse» (*Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 157, 2013, pp. 11-19). También R. JIMÉNEZ ASENSIO se ha referido a la planta local en el estudio sobre «La Planta Local en el marco de la reforma del Gobierno Local en España: elementos y propuestas para un debate» (http://www.estudiconsultoria.com/images/stories/documentos/Estudio_Planta_Local_DEF.pdf). En el artículo analiza el debate sobre la planta local en España; el sistema de asignación de competencias municipales y sus debilidades; y la propuesta de reforma planteada por el Gobierno.

Junto a estos trabajos, merece una mención especial la publicación de las Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Alicante los días 8 y 9 de febrero de 2013, en la forma de una monografía sobre *La planta del Gobierno Local*, coordinada por J. J. DÍEZ SÁNCHEZ (Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013) que reúne los estudios elaborados por

los profesores M. ALMEIDA CERREDA y E. CARBONELL PORRAS sobre la planta local, que analizan de forma exhaustiva los problemas derivados de la planta local en España y las posibles reformas planteadas entonces por el Gobierno en el marco de la reforma local.

V. ENTIDADES LOCALES INFRA Y SUPRAMUNICIPALES

El debate abierto durante el año 2011 en torno al mapa local y la reducción del gasto público ha continuado abierto durante el año 2013. Se han realizado diversas aportaciones doctrinales al respecto. Así, en relación con las entidades inframunicipales, hay que mencionar el trabajo de A. VILLANUEVA CUEVAS sobre «El Anteproyecto de reforma del régimen local español y sus consecuencias sobre las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio» (*Diario La Ley*, núm. 8098, 2013).

Los trabajos en torno a las entidades supramunicipales se han centrado, salvo alguna excepción, en el régimen jurídico de la provincia. En esa línea, destaca el trabajo de F. SIMÓN YARZA sobre «La reestructuración del mapa local: el papel de las provincias (del coste estándar al coste efectivo)» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 33, 2013, pp. 56-65). Así como el trabajo de la profesora E. CARBONELL PORRAS sobre «Las diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 31, 2013, pp. 7-22), que analiza el régimen jurídico de la provincia en el Estatuto de Autonomía de 1981 y su legislación de desarrollo; en el Estatuto de Autonomía de 2007; y en la Ley de Autonomía local de Andalucía. Más allá de la provincia, sólo queda mencionar el estudio de A. DíEZ QUESADA sobre «Los consorcios locales como entidad local: reflexiones tras los últimos pronunciamientos judiciales y las previsiones legislativas» (*Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 12, 2013).

VI. COMPETENCIAS MUNICIPALES

Con motivo de la iniciativa de racionalización del régimen local, el estudio de las competencias municipales ha sido objeto de una intensa atención en la doctrina. Así, sobre las primeras versiones del Anteproyecto se publicaron diversos estudios doctrinales en un tono claramente crítico del contenido de la reforma. Entre ellos, hay que destacar el trabajo de F. VELASCO CABALLERO sobre el «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local» (*Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6, 2012, pp. 23-60). En este estudio, el autor critica la modificación del mapa competencial diseñado en el Anteproyecto de la LRSAL. Entiende que el «Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local pretende no sólo garantizar el equilibrio presupuestario sino, más aún, reducir los gastos de los gobiernos locales. Una de las formas de ahorro es la modificación del sistema competencial. El Anteproyecto pretende reducir la actividad municipal de varias formas: suprimiendo competencias locales (fundamentalmente, sobre salud,

educación y servicios sociales); imponiendo que la actividad municipal se realice conforme a los “costes estándar” definidos por el Gobierno; fomentando la gestión municipal por delegación; y estableciendo una escala de prioridades en la actividad local, de manera que los ayuntamientos sólo podrán ejercer competencias “impropias” y la iniciativa económica pública cuando estuviera asegurada la gestión sostenible (y a “coste estándar”) de los servicios municipales obligatorios y de las competencias propias. De otro lado, el Anteproyecto prevé el traslado de competencias a las provincias cuando los municipios de menos de 20.000 habitantes no consigan gestionar sus servicios obligatorios a “coste estándar”. Estos contenidos normativos del Anteproyecto presentan múltiples deficiencias técnicas y son en buena medida disconformes con el sistema constitucional: tanto en lo que se refiere a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas como en lo que hace al principio democrático y a la garantía constitucional de autonomía local». También R. JIMÉNEZ ASENSIO se ha ocupado del análisis del régimen competencial diseñado en el Anteproyecto de Ley en su entrada de 10 de junio de 2013 en el blog de Estudi Consultoria titulado «La reforma local: competencias locales y papel de las Diputaciones. Primeras impresiones» (http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=131%3Ala-reforma-local-competencias-municipales-y-papel-de-las-diputaciones-primeras-impresiones&catid=35%3Ablog&Itemid=7-3&lang=es). A juicio del autor, el régimen competencial trazado por el Anteproyecto suponía una reforma silenciosa de la planta local, al prever la posible atribución de competencias de los municipios a otras instancias territoriales en el caso de que no se alcanzaran determinados estándares de calidad. En esta misma línea se sitúa el capítulo de J. L. GONZÁLEZ LEAL sobre «Administración local. El encaje de la atribución competencial a los municipios en el proyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña con la contenida en el proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», recogido en *La Administración práctica: enciclopedia de Administración municipal*, núm. 10, 2013, pp. 73-93.

En otro orden de ideas, más allá de la reforma del régimen local, hay que atender al importante pronunciamiento jurisprudencial en torno a la Ordenanza del Ayuntamiento de Lérida de 2010 que prohibía el acceso o permanencia en los espacios o locales destinados al uso o servicio público a las personas que porten velo integral. La *STS de 14 de febrero de 2013* (Sala de lo Cont.-Admvo., Secc. 7.^a, rec. casación núm. 4118/2011) resuelve el recurso de casación interpuesto por la Asociación Watani por la Libertad y la Justicia contra la STSJ de Cataluña de 7 de junio de 2011, que desestimó su recurso interpuesto en el proceso especial de protección de derechos fundamentales. El Tribunal Supremo estima el recurso de casación y, sustancialmente, estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Ordenanza municipal. A su parecer, la inexistencia de una Ley previa que establezca el límite del derecho fundamental de libertad religiosa impide su regulación mediante ordenanza municipal. Además, entiende que las razones materiales aducidas para justificar dicha regulación no son tampoco conformes a Derecho. Esta importante Sentencia se ha analizado por la profesora J. ORTEGA BERNARDO en un artículo titulado «Sobre la validez jurídica de las ordenanzas locales que prohíben

el uso del burka en los establecimientos municipales. A propósito de la STS de 14 de febrero de 2013» (*Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 159, 2013, pp. 213-240), en el que critica la argumentación del Tribunal y articula una propuesta sobre los límites generales de las ordenanzas locales en materia de derechos fundamentales.

Por último, en relación con las competencias locales en materia medioambiental, hay que mencionar el trabajo de V. GARCÍA MORALES sobre «Competencias locales y protección del medio ambiente: especial referencia al planeamiento urbanístico municipal» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 32, 2013, pp. 83-90).

VII. COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA

Para finalizar este informe, hay que señalar que los problemas derivados de la asignación de las competencias locales y del diseño de la planta local han orillado el interés por las fórmulas de cooperación administrativo. Sin embargo, es necesario destacar el trabajo que, al respecto, ha desarrollado el profesor Á. M. MORENO MOLINA titulado «Las estructuras administrativas de la cooperación intermunicipal en Europa: panorama general y aspectos destacados» (*Anuario Aragonés del Gobierno Local* 2012, núm. 4, 2013, pp. 213-256). El objeto del estudio son los modelos de cooperación municipal en sistemas que, como el español, se caracterizan por un alto número de municipios de pequeño tamaño que carecen de la capacidad suficiente para prestar los servicios de forma autónoma. Algunos de ellos han cristalizado en entidades jurídico-administrativas que constituyen un verdadero escalón supramunicipal de poder. El trabajo se estructura en tres puntos fundamentales: un análisis de la situación general de cooperación intermunicipal en Europa; un marco institucional general del intermunicipalismo; y un estudio de las estructuras administrativas específicas del intermunicipalismo.