

---

# 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; sistema electoral; participación.

**Keywords:** local government law; councillors; electoral system; participation.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL.—III. LA AUTONOMÍA LOCAL.—IV. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO: 1. Cargos electos locales. 2. Órganos de gobierno: 2.1. Alcalde. 2.2. Pleno. 3. Sistema electoral local. Elecciones municipales de 2015. 4. Transparencia y participación ciudadana. 5. Administración instrumental.—V. PLANTA LOCAL.—VI. ENTIDADES LOCALES INFRA Y SUPRAMUNICIPALES.—VII. COMPETENCIAS MUNICIPALES.—VIII. COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA.—IX. RÉGIMENES ESPECIALES.

## I. INTRODUCCIÓN

2015 fue el año de la consolidación de un cambio en el mapa político en España, que comenzó con la *celebración de las elecciones municipales* en el mes de mayo. Sin embargo, esta circunstancia no ha tenido un impacto directo en los trabajos elaborados por la doctrina ni en la jurisprudencia. Las elecciones municipales apenas han marcado el debate académico, más centrado en los problemas derivados de la gestión de servicios, la lucha contra la corrupción y la transparencia, así como la puesta en marcha del nuevo marco normativo del régimen local. La crisis económica sigue estando presente en la actividad del año 2015 pero de una forma distinta, en relación con las medidas ligadas a la racionalización del sector público. A continuación se dará cuenta de estas novedades. Asimismo, se atenderá a las reformas normativas, los trabajos doctrinales y los pronunciamientos judiciales ligados a las cuestiones generales de funcionamiento y organización de las entidades locales.

## II. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL

En el año 2014 se aprobaron las distintas leyes autonómicas de desarrollo de la LRSAL, de modo que en 2015 se ha dejado poco espacio para continuar con ese desarrollo normativo de carácter general. Hay que destacar, no obstante, la renovación de la regulación del régimen local de Canarias. *La Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias* (BOC núm. 70, de 14 de abril de 2015), con 135 artículos, regula en detalle el régimen municipal canario. La estructura se centra en algunas cuestiones claves del régimen local: autonomía municipal, competencias municipales, servicios públicos municipales, alteración del término municipal, participación ciudadana y transparencia, estatuto de los miembros electos y organización municipal. Se presta, además, especial atención a la regulación del sector público local: mancomunidades, áreas metropolitanas, organismos autónomos y entidades públicas empresariales, consorcios, sociedades mercantiles y fundaciones públicas locales. Asimismo, se introducen reglas de funcionamiento de los municipios, propias del reglamento orgánico municipal, relativas al funcionamiento del pleno y también de la junta de gobierno local. Y se añaden normas en torno al procedimiento administrativo, la Administración electrónica, la contratación pública local y la hacienda local. Se trata, así, de una norma de contenido exhaustivo y espíritu codificador, que pretende aunar todas las disposiciones aplicables a la organización y funcionamiento de los municipios canarios.

De forma complementaria a esta Ley se ha aprobado la *Ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares* (BOC núm. 70, de 14 de abril de 2015). Esta norma pretende regular también de forma completa el régimen de organización y funcionamiento de los cabildos en su doble naturaleza: como órganos de gobierno, administración y representación de las islas y como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias. La Ley diferencia, así, entre las atribuciones de competencias que se realizan a los cabildos en razón de las funciones que desempeñan; y establece de forma muy detallada el régimen de organización y funcionamiento de los cabildos.

En la doctrina aún se encuentran obras dedicadas a analizar el impacto de la reforma operada en 2013 por la LRSAL. En este sentido, es muy destacable la obra colectiva coordinada por A. BOIX PALOP y A. M.<sup>a</sup> DE LA ENCARNACIÓN VALCÁRCCEL, *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013* (Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor, 2015). Se trata de una completa obra que aborda los distintos problemas y dimensiones del gobierno local a partir de la aprobación de la LRSAL. Entre las distintas aportaciones hay que mencionar las referidas a las cuestiones vinculadas a la organización y el régimen jurídico local: A. BOIX PALOP, «Encuadre jurídico y constitucional de la reforma local de 2013 y esbozo de los problemas todavía pendientes», pp. 21-64; V. ALMONACID LAMELAS, «El desapoderamiento municipal en la reforma local y sus problemas», pp. 65-80; J. C. TEJEDOR BIELSA, «El desarrollo autonómico de la reforma local de 2013: entre la rebelión y el pragmatismo», pp. 81-100; M.<sup>a</sup> J. ALONSO MAS, «Competencias locales en la reforma de 2013 y sus puntos de fricción con las normas autonómicas», pp. 101-126; J. C. MEMBRADO I TENA, «Comarcas versus provincias en

la gestión administrativa de España», pp. 127-144; M. OLLER RUBERT, «Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local: ¿es posible un adelgazamiento del sector público local?», pp. 191-204; J. NOGUERA TUR, «Impacto de la Ley 7/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración pública local en los procesos de desarrollo local», pp. 205-236; V. FLOR, «Democracia y participación ciudadana en las sociedades de modernidad avanzada: la demanda y la oferta», pp. 251-270; J. MARTÍN CUBAS, «La democracia participativa en los gobiernos locales y su desarrollo en el moderno régimen local español», pp. 271-290; L. PÉREZ SARRIÓN, «El municipalismo en la reforma local y la necesidad de un nuevo marco local», pp. 291-311.

En relación con los desarrollos autonómicos de la reforma local, hay que aludir al trabajo realizado por F. VELASCO CABALLERO, «Desarrollos normativos autonómicos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local» (*Anuario de Derecho Municipal 2014*, Marcial Pons, 2014, pp. 22-52). Desde una perspectiva comparada se plantea el libro colectivo dirigido por M. ALMEIDA CERREDA; C. TUBERTINI y P. COSTA GONÇALVES, *Racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa* (Thomson Reuters, Civitas, Madrid, 2015). El trabajo reúne distintas aportaciones de expertos internacionales en torno a las reformas que se han producido en la organización local en España, Italia y Portugal. También hay que citar en relación con la reforma local la obra colectiva dirigida por F. GARCÍA RUBIO, *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales* (INAP, Madrid, 2015). Y es necesario mencionar la obra dirigida por J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local* (Comares, Granada, 2015), en la que expertos reconocidos en la materia analizan de forma sistemática el contenido de la LRSAL.

En conexión con el régimen local general y, más allá de la reforma de la LRSAL, hay que citar la obra de V. MERINO ESTRADA y R. RIVERO ORTEGA, *Innovación y gobiernos locales: estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis* (INAP, Madrid, 2015). También con carácter general se plantea el nuevo número del *Anuario del Gobierno Local 2014*, dirigido por T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN (Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2015). La obra se dedica a «Los retos del gobierno local: repolitización, transparencia y reformas» e incluye un artículo firmado por los directores con el mismo título. Asimismo, hay que mencionar el trabajo de M. DE DONNO, «Verso un nuovo ordine territoriale in Europa: Francia e Italia a confronto» incluido en la misma obra. Se incluyen, además, otros trabajos, que se reseñan en los epígrafes correspondientes de este informe. Finalmente, en este ámbito hay que referirse al artículo de L. PAREJO ALFONSO, sobre «Las bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 37, 2015, pp. 12-40).

### III. LA AUTONOMÍA LOCAL

Junto a los problemas generales que se han planteado en el régimen local general a partir de la reforma de la LRSAL, hay que analizar el tratamiento de la autonomía local tanto en la jurisprudencia como en la doctrina. Para ello, en primer lugar, es preciso tener en cuenta la jurisprudencia constitucional que se ha dictado en 2015 en torno a esta cuestión.

En la *STC 200/2015, de 24 de septiembre de 2015*, el Tribunal resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 4 de Zaragoza sobre la disposición transitoria segunda, apartados 2 y 3, en relación con los arts. 22, 25 y 26, de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de coordinación de las policías locales de Aragón, por posible vulneración de los arts. 137, 140 y 149.1.18 CE y 51.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS). El primer motivo de inconstitucionalidad, relativo a la disposición transitoria segunda de la Ley autonómica, se rechaza. El Tribunal considera que, desde la perspectiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada, no merece reproche alguno que el estatus de los auxiliares de policía que no lleguen a integrarse en el cuerpo de policía local quede acotado en la situación administrativa de «a extinguir», tal y como prevé la Ley autonómica. Sin embargo, entiende que sí son inconstitucionales los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria segunda de la Ley aragonesa 8/2013. Estas disposiciones autonómicas exigen para la integración de los auxiliares de policía contar en todo caso con la titulación correspondiente, y dejar en situación de «a extinguir» a aquellos que no cumplan este requisito. El órgano judicial que planteó la cuestión de inconstitucionalidad y, a continuación, el TC entienden que con ello se vulnera la competencia que el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, ejercida mediante la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, añadida por el art. 61 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social. La citada disposición estatal regula, con el expreso carácter de base del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE), la promoción interna mediante concurso-oposición desde el grupo D al grupo C sin disponer de la titulación necesaria, siempre que se cuente con una antigüedad de diez años, o de cinco más la superación de un curso de formación. No ofrece duda alguna la competencia del Estado, ex art. 149.1.18 CE, para establecer los requisitos de titulación en materia de promoción interna, competencia que comprende asimismo la determinación de los supuestos de dispensa de titulación, como excepción a la regla general (FJ 4).

También el TC en su *Sentencia 210/2014, de 18 de diciembre de 2014 (BOE núm. 29 de 3 de febrero de 2015)*, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra dos preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 9/2009, de 22 de diciembre. Estas normas se refieren, de un lado, al procedimiento de acceso de los municipios a la forma de gobierno de concejo abierto cuando no deban someterse a él por ministerio de la ley

y, por otro, al número de tenientes de alcalde en los municipios con régimen de concejo abierto. La modificación sobrevenida del precepto de la LBRL, que establece la obligatoriedad para la aplicación de dicho régimen en municipios de cuarenta habitantes, lleva a la pérdida parcial del objeto del recurso. No obstante, se estima parcialmente el mismo, al entender que se vulnera el art. 29.2 LBRL. El precepto autonómico relativo al procedimiento de acceso a la forma de gobierno de concejo abierto no respeta las líneas mínimas del procedimiento previsto en la norma básica estatal para idénticos supuestos (no permite la iniciativa vecinal y reduce la garantía de consenso al pasar de una mayoría de dos tercios a mayoría absoluta). Por esa razón es inconstitucional. Por el contrario, el precepto aragonés que regula el número de tenientes de alcalde, en tanto respeta el límite de la potestad de autoorganización municipal (permite que decidan el número de tenientes de alcalde), desplaza la aplicación del ROF, que carece de carácter básico.

En la doctrina, hay que destacar el informe anual realizado por L. POMED SÁNCHEZ, «Jurisprudencia constitucional sobre autonomía local», en el *Anuario del Gobierno Local 2014* (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015). Asimismo, hay que dar cuenta de la obra monográfica, origen de la tesis doctoral de S. GARCÍA ARANDA, *La autonomía local en la Constitución Española de 1978* (Dykinson, Madrid, 2015); así como del libro de J. F. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, dedicado a *La reconstrucción de la autonomía local* (Reus, Madrid, 2015).

## IV. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

### 1. Cargos electos locales

En el marco del debate de aprobación de la LRSAL se introdujo el debate en torno a los límites máximos de retribución de los electos locales. En ese contexto, se han continuado produciendo algunas reformas al respecto. En ese sentido, hay que destacar la aprobación del *Decreto Foral-Norma 1/2015, de 30 de junio, por el que se determinan los límites máximos de las retribuciones de las (sic.) y los miembros de las corporaciones locales del Territorio Histórico de Gipuzkoa* (BOPV núm. 170, de 8 de septiembre de 2015). En atención al número de habitantes de los municipios, en distintas horquillas que van de hasta 2.000 habitantes a más de 50.001 habitantes, se establecen distintos salarios anuales máximos, que están ligados a las cuantías retributivas previstas para distintos cargos del Gobierno Vasco. El máximo a percibir anualmente en el caso de los municipios más pequeños es de 50.315 euros, mientras que en el caso de los municipios más grandes puede alcanzar los 78.237 euros. En la misma línea se sitúa el *Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 81/2015, de 9 de junio, por el que se aprueban los límites máximos de retribuciones y asistencias de los miembros de las corporaciones locales de Bizkaia*. No obstante, en este Territorio el límite máximo de la retribución en los municipios de más de 100.000 habitantes es de 90.000 euros, excluidos los trienios.

## 2. Órganos de gobierno

### 2.1. Alcalde

Las novedades en relación con la figura del Alcalde se centran en su forma de elección. En la jurisprudencia destaca en este sentido la *STSJ de Cataluña, de 26 de junio de 2015, recurso contencioso-administrativo 6/2015*. La Sentencia resuelve el recurso interpuesto contra la elección del alcalde a mano alzada en la sesión constitutiva del Ayuntamiento de San Antoni de Vilamajor de 13 de junio de 2015, cuando el Reglamento Orgánico municipal preveía la votación secreta en esos casos. La Sentencia considera que se vulnera un elemento procedimental esencial, que determina la nulidad de la votación realizada.

En la doctrina, hay que destacar el trabajo de C. NAVARRO y D. SWEETING referido a «La elección directa de alcaldes. Características, experiencias comparadas y el singular caso de los alcaldes *quasi*-directamente elegidos españoles» (*Anuario de Derecho Municipal 2014*, Marcial Pons, 2015, pp. 106-125). En el marco del debate político sobre la introducción de la elección directa del alcalde, se define el modelo y las razones para su adopción y se analizan varias experiencias comparadas: italiana, alemana e inglesa, junto a la española. Sobre la misma cuestión, hay que referirse, además, al trabajo coordinado por M. ARENILLA SÁEZ, *La elección directa del Alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas* (Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2015), en el que participan numerosos expertos en la materia aportando una visión multidisciplinar, teórica y práctica sobre un debate de especial actualidad durante el año 2015.

### 2.2. Pleno

El funcionamiento del Pleno continúa planteando problemas que han de resolverse por los tribunales. En ese sentido, la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) de 24 de junio de 2015* (rec. núm. 264/2014) desestima el recurso de casación interpuesto contra la sentencia que anuló un precepto del Reglamento Orgánico Municipal de Mogán (ROM). Este reglamento exigía autorización discrecional previa del Presidente para la grabación de las sesiones del Pleno, lo que se consideró contrario a la libertad de expresión en su vertiente de libertad de información del art. 20 CE. El TS recuerda que las libertades de expresión e información del art. 20 CE no son solo derechos fundamentales de cada ciudadano, pues para que este pueda formar libremente sus opiniones y participar responsablemente en asuntos públicos ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas. La grabación de las sesiones del Pleno forma parte del ámbito del derecho de información, cuyos límites deben estar previstos en la propia CE o en las leyes reguladoras de su ejercicio o desarrollo, no siendo suficiente con la regulación sobre la información, participación y publicidad de las sesiones plenarias del art. 7 LBRL. Existe en esta materia una reserva

de Ley (arts. 53.1 y 81 CE) que exige que no puedan establecerse administrativamente limitaciones a estas libertades sin una norma de cobertura legal. Con base en estas razones, el TS declara la vulneración de los apartados *a)* y *d)* del art. 20.1 CE por el art. 107 ROM, al impedir el disfrute inmediato de la libertad de información que forma parte de su faceta individual, cuya limitación debe estar prevista en una norma de rango legal y responder a razones de interés general, dada la prevalencia de la libertad de expresión sobre otros derechos fundamentales. Considera asimismo el TS que se lesiona el art. 20.2 CE, que prohíbe el establecimiento de una censura previa para el ejercicio de la libertad de información, por entender igualmente que la exigencia de autorización del Presidente constituye un modo de censura previa.

También la *STSJ de Madrid, de 27 de mayo de 2015, recurso de apelación 177/2015*, resuelve el recurso interpuesto contra la Sentencia de instancia pronunciada en el marco del procedimiento de protección especial de los derechos fundamentales. La Sentencia impugnada desestimó el recurso interpuesto, a su vez, contra el acuerdo que desestimó el recurso de reposición dirigido contra la convocatoria del Pleno extraordinaria y urgente de 13 de septiembre de 2013. Se entiende por la parte recurrente que se vulneró su derecho a la participación política consagrado en el art. 23 CE. El Tribunal estima el recurso al entender que no se han satisfecho los requisitos legales vinculados a la convocatoria de este tipo de sesiones. Señala literalmente el Tribunal que «la falta de motivación de la convocatoria también suponía el desconocimiento de las razones de urgencia que tenía el Alcalde para convocarla con tal carácter, impidiéndose de esta forma que los concejales pudieran formarse criterio con la mínima antelación para su intervención en el debate del primer punto del orden del día, que era precisamente decidir sobre la urgencia, por lo que también desde esta perspectiva ha de apreciarse la vulneración del derecho fundamental».

En la doctrina, en relación con el Pleno, hay que destacar el minucioso trabajo de C. ALONSO HIGUERA sobre «Los grupos políticos municipales» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 37, 2015, pp. 125-180).

### 3. Sistema electoral local. Elecciones municipales de 2015

Como se ha señalado, la celebración de las elecciones municipales en 2015 transcurrió sin novedades relevantes. Desde el punto de vista organizativo, hay que destacar simplemente la *Instrucción 4/2005, de 29 de octubre, de la Junta Electoral Central, sobre Juntas Electorales competentes y otros extremos en relación con las elecciones locales parciales* convocadas por Real Decreto 953/2015, de 26 de octubre, a celebrar el 20 de diciembre de 2015 (*BOE* núm. 265, de 5 de noviembre de 2015). Esta Instrucción ordenó la celebración de elecciones locales parciales en aquellos lugares donde no se presentaron candidaturas en las elecciones de mayo de 2015.

En la doctrina, la celebración de las elecciones sí tuvo un importante eco que se manifestó especialmente en publicaciones *on line*. En este sentido, el blog del Instituto

de Derecho Local ([www.idluam.org/blog](http://www.idluam.org/blog)) publicó una serie monográfica de intervenciones de expertos en política local relacionadas con el desarrollo de las elecciones en el marco de su tradicional «*Observatorio de Elecciones Municipales*». Los títulos y autores de las intervenciones publicadas en orden cronológico fueron las siguientes: F. JIMÉNEZ SÁNCHEZ, «Las elecciones del 24 de mayo y la lucha contra la corrupción en los Ayuntamientos» (5 de mayo de 2015); F. VELASCO CABALLERO, «¿Para qué las elecciones municipales? Sobre democracia, autonomía local y distribución interna de funciones» (7 de mayo de 2015); M. VILLORIA, «La transparencia en el gobierno local» (8 de mayo de 2015); J. RUILOBA, «Mujeres y poder local» (9 de mayo de 2015); M. SALVADOR CRESPO, «Algunas pistas para entender las elecciones locales en clave provincial» (11 de mayo de 2015); C. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, «La contribución del turismo al sostenimiento de los gastos públicos locales: una propuesta para mejorar la financiación local» (12 de mayo de 2015); I. MEDINA, «Reflexiones sobre el futuro de los grupos de interés en las ciudades españolas» (13 de mayo de 2015); A. VIÑAS FERRER y E. PANO PUEY, «Gasto y volumen poblacional, la eterna cuestión del tamaño de los municipios» (15 de mayo de 2015); E. GARCÍA GUTIÁN, «Las elecciones locales como procesos de deliberación pública: discutir sobre proyectos, no sobre personas» (18 de mayo de 2015); A. SANZ, «El voto en las elecciones municipales: geometría variable en la oferta del 24M» (19 de mayo de 2015); I. MOLINA, «¿Cómo mejorar la calidad de nuestros procesos electorales?» (20 de mayo de 2015); M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, «Prestación de los servicios públicos locales: gestión pública vs. gestión privada» (21 de mayo de 2015); C. NAVARRO, «Ayuntamientos gobernados por el cabeza de la lista más votada: ¿avance o retroceso?» (21 de mayo de 2015); J. R. MONTERO, «Las elecciones municipales: las dimensiones del voto del pasado» (22 de mayo de 2015).

Asimismo, en relación con el proceso de constitución de las nuevas entidades locales hay que destacar el trabajo de M.<sup>a</sup> C. CAMPOS ACUÑA, *Manual práctico para la constitución y gestión de las nuevas corporaciones locales* (La Ley, Wolters Kluwer, El Consultor, Madrid, 2015). Como indica el propio título, se trata de una obra orientada a dirigir las distintas fases ligadas a la celebración de las elecciones municipales y a la constitución de las nuevas corporaciones. Se analizan cuestiones como la administración electoral, el papel del gobierno en funciones, la elección del Alcalde, el estatuto de los miembros de la Corporación, la moción de censura y la cuestión de confianza.

#### 4. Transparencia y participación ciudadana

Las novedades relativas a la participación ciudadana en 2015 están ligadas en su mayoría a las medidas vinculadas a la transparencia. En este sentido, se han aprobado algunas nuevas normas en torno a estas cuestiones. La *Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana* (DOCV núm. 7500, de 8 de abril de 2015) es un ejemplo del interés en el reforzamiento de la transparencia y la participación. La norma establece un ámbito de



aplicación subjetivo muy amplio al que se refieren las normas sobre transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Asimismo, fija reglas sobre publicidad activa y regula el derecho de acceso a la información pública. Además, ordena el proceso de reutilización de información pública y el régimen jurídico de las reclamaciones en este sector. Y diseña un detallado régimen sancionador. También en Castilla y León se ha aprobado la *Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León* (BOCYL núm. 49, de 12 de marzo de 2015), que tiene una estructura similar. El contenido de la Ley se articula en torno a las mismas categorías fundamentales: publicidad activa, derecho de acceso a la información pública, organización administrativa para la transparencia, etc.

Las reformas normativas solo son un reflejo de la importancia que está alcanzando el interés por la transparencia y la participación ciudadana. En la doctrina, hay que destacar el artículo de F. TOSCANO GIL, «La regulación local de la transparencia» (*Anuario de Derecho Municipal 2014*, Marcial Pons, 2014, pp. 58-84), en el que analiza de forma sistemática los distintos elementos que han de conformar el régimen jurídico de la transparencia a nivel local (ámbito de aplicación, publicación activa, derecho de acceso a la información, procedimientos y garantías). Además, hay que referirse al trabajo de J. M.<sup>a</sup> SABATÉ I VIDAL, «Una perspectiva local de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno» (*Anuario del Gobierno Local 2014*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015).

## 5. Administración instrumental

Como en el año 2014, en 2015 el análisis de la Administración instrumental, entendido en el marco más amplio del sector público local, ha seguido siendo objeto de estudio y desarrollo normativo. Entre las medidas para el control y racionalización del sector público local, hay que referirse a la aprobación del *Decreto 95/2015, de 9 de junio, por el que se regula el Registro del sector público local de Cataluña* (DOGC núm. 6890, de 11 de junio de 2015). Este registro se configura como un registro público en el que deben inscribirse necesariamente todas las entidades del sector público local de Cataluña. En la misma línea de racionalización y control se sitúa la *Norma Foral 2/2015, de 3 de febrero, de racionalización y sostenibilidad financiera de las Entidades Locales de Bizkaia* (BOB núm. 27, de 10 de febrero de 2015).

En la doctrina, hay que destacar la monografía elaborada por D. BALLINA DÍAZ, *Sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal. Instrumentos públicos entre el Derecho público y el Derecho privado*, INAP, Madrid, 2015. El trabajo analiza el régimen jurídico de estas sociedades tomando como eje la articulación en torno al Derecho público y el Derecho privado. En concreto, se estudia el funcionamiento interno de las sociedades, su gestión económica, la contratación, el régimen fiscal, el personal al servicio de las sociedades, así como el control, modificación y extinción de las sociedades.

## V. PLANTA LOCAL

El estudio de la planta local se ha desplazado durante el año 2015 por el análisis del funcionamiento de las entidades locales infra y supramunicipales, como se observa en el siguiente epígrafe. No obstante, en la jurisprudencia, hay que destacar la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 25 de enero de 2016, n.º 11/2016*, que estimó el recurso del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián contra el Decreto Foral 46/2013, de 17 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Gipuzkoa por el que se dispuso la segregación del núcleo de población de Igeldo perteneciente al municipio de San Sebastián, y su constitución como nuevo municipio. Sin apreciar infracción determinante de nulidad de pleno derecho, el Tribunal declara su disconformidad a derecho y lo anula sin hacer especial imposición de costas. La sentencia se basa, en primer lugar, en que considera que es aplicable a la segregación de Igeldo la normativa foral de 2003 —pese a que una sentencia de la Sala del TSJPV de 1998 había declarado aplicable la normativa estatal reglamentaria de 1986—, y ello porque aquel primitivo expediente ya se resolvió por Decreto de la Diputación Foral de 2010, que denegó tal segregación. Se considera, por ello, que el nuevo Decreto Foral 46/2013 se corresponde con un procedimiento renovado y distinto al que debe aplicarse la legislación que esté vigente cuando se dicta, que es la N.F 2/2003, de 17 de marzo. Además, se añade que el fundamento de necesario interés público en que se basa el decreto foral de creación del nuevo municipio no tiene cabida en la normativa estatal ni foral. La sola voluntad de los vecinos —o una parte de ellos— aun siendo relevante en el trámite, no puede constituir el fundamento de las decisiones del poder público sobre alteración de términos municipales.

En la doctrina, hay que referirse al artículo de A. PALOMAR OLMEDA, sobre «La fusión-supresión de municipio» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 37, 2015, pp. 225-265).

## VI. ENTIDADES LOCALES INFRA Y SUPRAMUNICIPALES

En relación con el régimen de las entidades locales infra y supramunicipales, hay que destacar la aprobación del *Decreto 209/2015, de 22 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 244/2007, de 6 de noviembre, por el que se regula la constitución y demarcación territorial de los municipios, de las entidades municipales descentralizadas y de las mancomunidades de Cataluña* (DOGC núm. 6963, de 25 de septiembre de 2015). Asimismo, en Castilla y León se ha dictado el *Decreto 30/2015, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de Interés General* (BOCYL núm. 82, de 4 de mayo de 2015). Esta norma regula detalladamente el procedimiento de constitución de estas entidades, su estatuto de funcionamiento, así como la posible pérdida de la condición de mancomunidades de interés general. En Extremadura, se ha aprobado la *Ley 5/2015, de 5 de marzo, de modificación de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura* (DOE

núm. 46, de 9 de marzo de 2015). Se introducen algunos cambios en relación con las competencias de las entidades locales menores, la elección del Alcalde pedáneo y las atribuciones de la Junta Vecinal.

En la doctrina, destaca el trabajo de F. TOSCANO GIL, «La reforma del régimen legal de los consorcios administrativos: ¿modificación de sus notas características o mutación de su naturaleza jurídica?» (*Anuario del Gobierno Local 2014*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015). También se centra en los consorcios A. GALÁN GALÁN en su trabajo sobre «El nuevo régimen de los consorcios: la controvertida obligación de adscripción» (*Anuario de Derecho Municipal 2014*, Marcial Pons, 2014, pp. 86-104), donde analiza todas las cuestiones jurídicas vinculadas a la adscripción de los consorcios.

Por otro lado, en relación con las provincias, hay que referirse al trabajo colectivo dirigido por M.<sup>a</sup> A. GONZÁLEZ BUSTOS, *Nuevas diputaciones provinciales de régimen común, las: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales* (Cemci, Granada, 2015). En el trabajo se analiza el régimen competencial de las provincias desde un punto de vista histórico, su configuración tras la reforma de la LRSAL, la prestación de servicios por las provincias y mediante gestión compartida, a través de consorcios y de otras fórmulas. Asimismo, destaca el trabajo de M. BELTRÁN DE FELIPE, sobre «Las diputaciones provinciales en la legislación de régimen local de la Comunidad de Castilla-La Mancha» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 37, 2015, pp. 266-284).

## VII. COMPETENCIAS MUNICIPALES

La definición de las competencias municipales es un tema habitual en la jurisprudencia. La STS (*Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup>*), de 19 de mayo de 2015, núm. 2338/2015 estima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza contra la sentencia del TSJ de Aragón que anuló la Ordenanza municipal de Ecoeficiencia Energética y utilización de Energías Renovables en los Edificios y sus Instalaciones. Considera el TS que el municipio ostenta competencia en dicha materia, por lo que anula la sentencia de instancia. La sentencia afirma que la competencia normativa de las entidades locales no precisa de una habilitación legal en cada ámbito sectorial concreta. Basta con que la competencia no esté excluida y que no se contravenga la correspondiente legislación estatal o autonómica.

La STS (*Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.<sup>a</sup>*), de 30 de marzo de 2015, núm. 1494/2015 también se pronuncia sobre la competencia municipal para regular el nudismo en las playas. La Sentencia tiene su origen en el recurso interpuesto contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Castell-Platja D'Aro que señalaba que no estaban permitidas las actividades naturalistas en las playas del municipio. El TS considera que no puede entenderse que el derecho a la libertad ideológica contenido en el art. 16.1 de la Constitución resulte propiamente afectado en el supuesto analizado ni, por tanto, que la Ordenanza afecte a la dimensión externa de tal derecho. «Estar desnu-

do» en cualquier espacio público, como las playas, no constituye para el Tribunal, una manifestación externa de la libertad de pensamiento, ideas o creencias, y la desnudez misma tampoco debe ser entendida como un auténtico derecho ejercitable en todo lugar público. Además, el TS señala que las entidades locales tienen potestad para «la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y el uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos» (art. 139 LBRL), sin que pueda negarse que las playas pertenecen al término municipal correspondiente y que el Ayuntamiento puede ejercitar en relación con tales espacios las competencias que el ordenamiento le otorga para garantizar aquellas relaciones de convivencia. El TS considera que la LBRL ofrece suficiente cobertura a la Ordenanza: 1. El art. 84 LBRL habilita a las entidades locales para «intervenir la actividad de los ciudadanos» mediante, entre otras actuaciones, las «Ordenanzas», que deben ajustarse en todo caso a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad. 2. El art. 139 LBRL permite a los entes locales, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas respecto de las «relaciones de convivencia de interés local». 3. Las infracciones graves o leves (art. 140 LBRL) deben clasificarse en atención, entre otros aspectos, a la intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o en el uso de los espacios públicos por parte de quienes tienen derecho a utilizarlos. Con base en estos argumentos, se desestima el recurso interpuesto.

Por otro lado, la *Sentencia del TSJ del País Vasco 386/2015, de 9 de septiembre* (rec. núm. 675/2013) se refiere a la competencia del Territorio Histórico de Gipuzkoa para celebrar la consulta de Igeldo con base en su competencia sobre alteración de los términos municipales. La Sala desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Estado contra el acuerdo de 24 de septiembre de 2013 del Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Gipuzkoa que convocó a consulta popular, celebrada el 10 de noviembre de 2013, a los residentes en el barrio de Igeldo sobre su desanexión del Municipio de San Sebastián. La Sentencia sostiene que los Territorios Históricos no son entidades locales. Ello determina que la consulta a los vecinos del barrio de Igeldo no esté reservada al Alcalde del Ayuntamiento de San Sebastián, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, como manda el art. 71 de la Ley 7/1985. Este precepto es de aplicación a las entidades locales de régimen común, y no a los órganos forales del Territorio cuyas normas o actos se rigen, en relación con los del Estado, incluida su legislación básica, por el principio de competencia y no de jerarquía o subordinación.

Desde el año 2013 se ha intensificado el estudio de las competencias municipales con motivo de la profunda reforma realizada a través de la LRSAL. En esta línea se sitúa el trabajo realizado por M.<sup>a</sup> A. ARIAS MARTÍNEZ, «La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: del pacto local a la recentralización competencial» (*Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 40, 2015). Desde una perspectiva sectorial parte el trabajo de F. GARCÍA RUBIO, *Sostenibilidad ambiental y competencias*

*locales* (Dykinson, Madrid, 2015), en el que analiza las distintas competencias locales en la materia en el marco de la LRSAL y de la legislación sectorial.

En cuanto al ejercicio de las competencias municipales, hay que tener que la clasificación de las competencias locales contenidas en la LRSAL ha ido acompañado de algunos desarrollos normativos autonómicos. Así, en el caso de la Comunidad Valenciana, hay que destacar la aprobación de la *Orden 1/2015, de 26 de mayo, conjunta de la Consellería de Presidencia, y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, y de la Consellería de Hacienda y Administración Pública, por la que se regula el procedimiento para la obtención de los informes preceptivos previstos en el art. 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, para el ejercicio de las competencias de los entes locales distintas de las propias y de las atribuidas por delegación* (DOCV núm. 7545, de 11 de junio de 2015). Esta Orden trata de distinguir los supuestos en los que se produce duplicidad competencial y aquellos en los que simplemente se produce un ejercicio de competencias complementarias, pero no simultáneas. A continuación establece el procedimiento para solicitar los informes de carácter preceptivo y vinculante, que son necesarios para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

## VIII. COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA

Los problemas derivados de la asignación de las competencias locales, el diseño de la planta local y el nuevo papel de las entidades supramunicipales han continuado orillando el interés por las fórmulas de cooperación administrativa también durante el año 2014. Desde el punto de vista normativo solo hay que destacar la aprobación del *Decreto 6/2015, de 22 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León* (BOCYL núm. 15, de 23 de enero de 2015). Este órgano tiene una composición mixta, con representantes de la Administración autonómica y de la Federación de Municipios de Castilla y León en representación de las entidades locales en función de su naturaleza y tamaño. Se regulan sus atribuciones, así como su régimen de funcionamiento.

## IX. REGÍMENES ESPECIALES

El año 2015 ha ido acompañado de varias reformas legales orientadas a reconocer el estatuto especial de determinados municipios, en concreto, de aquellos que son capital autonómica. En esta línea se sitúa la *Ley 7/2015, de 31 de marzo, por la que se regula el Estatuto de Capitalidad de la ciudad de Mérida* (DOE núm. 65, de 7 de abril de 2015). Esta Ley regula las particularidades del régimen aplicable a Mérida como capital extremeña. Se ordenan, así, las relaciones existentes entre el Ayuntamiento y el Gobierno de Extremadura, en forma de convenios de colaboración y otras formas de cooperación. Además, se regula el funcionamiento del Consejo de Capitalidad, que es un órgano co-

legiado de carácter mixto y permanente llamado a canalizar el diálogo entre el Gobierno autonómico y el Ayuntamiento. Y, por último, se introducen algunas disposiciones en torno a la financiación del municipio. También La Rioja ha aprobado la *Ley 2/2015, de 23 de marzo, del Estatuto de capitalidad de la ciudad de Logroño* (BOR núm. 40, de 25 de marzo de 2015). Esta norma va algo más allá que la Ley extremeña. No solo se regula el Consejo de Capitalidad como órgano mixto municipal y autonómico, también se ordena la transparencia y participación ciudadana, así como el régimen competencial de la ciudad. En concreto, se enumeran las competencias generales, de ordenación del territorio y urbanismo, de infraestructuras, vivienda, transportes y movilidad, empleo, medio ambiente, servicios sociales, educación, protección civil y extinción de incendios, cultura, telecomunicaciones, turismo y comercio. Asimismo se establece un régimen de financiación para la capital.

En relación con el estatuto especial de las Ciudades Autónomas, hay que destacar el trabajo realizado por J. J. LÓPEZ RODRÍGUEZ, *De Ayuntamiento a Ciudad Autónoma, comentarios al Estatuto de Autonomía de Melilla 1995-2015* (Ciudad Autónoma de Melilla, Melilla, 2015), que hace un recorrido por el desarrollo del régimen aplicable a esta ciudad en los últimos veinte años.