
Organización y régimen jurídico

Silvia Díez Sastre

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid*

Palabras clave: régimen local; covid-19; concejales; alcalde.

Keywords: local government law; covid-19; councilors; mayor.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL.—III. ORGANIZACIÓN LOCAL: 1. Cargos electos locales. 2. Funcionamiento de los órganos municipales. 3. Participación ciudadana.—IV. PLANTA LOCAL.—V. ENTIDADES LOCALES SUPRAMUNICIPALES.—VI. COMPETENCIAS MUNICIPALES.—VII. COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA.

I. INTRODUCCIÓN

El pasado 2020 ha sido un año profundamente marcado por la irrupción de la pandemia de covid-19. El impacto de estas excepcionales circunstancias se pone de manifiesto en el tipo de novedades que ha tenido lugar en relación con la normativa, jurisprudencia y doctrina científica. Apenas existen novedades normativas referidas a la organización y el régimen jurídico local, puesto que tanto el legislador como las entidades locales han debido centrarse en la regulación de las medidas de contención de la pandemia. Con respecto a la jurisprudencia sí se aprecia, como en 2019, una mayor actividad del Tribunal Supremo en relación con los problemas de funcionamiento de las entidades locales. Puede confirmarse, de este modo, que el nuevo recurso de casación está permitiendo la consolidación de una jurisprudencia local relevante. Por último, en relación con las publicaciones, pueden destacarse trabajos de interés, aunque también hay que subrayar que una parte importante de la actividad se ha centrado en el análisis de las novedades que de forma continua han aparecido en relación con la emergencia sanitaria. De todas ellas se da cuenta seguidamente.

II. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL

Como se ha señalado en la introducción, el año 2020 ha estado marcado por la pandemia, también en el ámbito local. En relación con el papel de las entidades locales en la gestión de la covid-19 y la recuperación, hay que destacar la *Resolución del Comité Europeo de las Regiones sobre el Barómetro Regional y Local Anual 2020 - Los entes locales y regionales frente a la covid-19 y la construcción de la recuperación* (DOUE núm. 440, de 18 de diciembre de 2020). La Resolución está compuesta por 18 puntos en los que se ponen de manifiesto las siguientes cuestiones principales: importancia de la gobernanza multinivel y la necesidad de coordinación en la gestión de la asistencia sanitaria; elevada fiabilidad de los gobiernos regionales y locales en la gestión de la pandemia; reducción de los ingresos de los entes locales por la pandemia que debe complementarse por el aumento de gasto experimentado, atendiendo a las particularidades territoriales; necesidad de que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia tenga en cuenta la dimensión territorial; necesidad de ayudas para los sectores más afectados por la pandemia; necesidad de lograr que la UE sea climáticamente neutra en 2050; importancia de abordar la brecha digital de forma eficaz a nivel local; riesgo de centralización con ocasión del uso de los fondos de la política de cohesión; dificultades para el mercado único por la pandemia; necesidad de normas presupuestarias más inteligentes para los entes locales y una regla de oro sobre la inversión sostenible para garantizar los servicios públicos y la inversión local; y conveniencia de reforzar la democracia local.

Entre las publicaciones de régimen local referidas a la pandemia, hay que destacar el trabajo del profesor F. VELASCO CABALLERO, «Dereito local e covid-19», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 59, 2020, pp. 5-33. El trabajo analiza, en primer lugar, la actividad municipal en régimen de prealarma. En segundo lugar, se aborda la actividad municipal en estado de alarma, distinguiendo entre actividades municipales de alarma, decisiones municipales derivadas de decisiones supramunicipales de emergencia y políticas municipales de emergencia. Por último, se examina el papel de los ayuntamientos en la desescalada. También analiza el impacto de la pandemia en el Derecho local, el profesor F. GARCÍA RUBIO en su trabajo titulado «El derecho local en tiempos de alarma. Un análisis jurídico de los efectos de la covid-19 en las entidades locales», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 54, 2020, pp. 68-147.

Más allá de los problemas derivados de la covid-19, hay que referirse a otras publicaciones que se refieren a la autonomía local y a los problemas de la racionalización del régimen local. La monografía del profesor M. ZAFRA VÍCTOR, *Autonomía local en una Constitución reformada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, 278 pp., con un prólogo del profesor R. JIMÉNEZ ASENSIO, propone una alternativa al régimen local configurado hasta ahora en el marco constitucional con el fin de asegurar la autonomía local, extendiendo su garantía a la financiación. Entre otras medidas, se propone la fijación de un listado de competencias municipales propias; la creación de una instancia intermunicipal de creación autonómica que garantice el ejercicio de

las competencias de titularidad municipal, sus competencias y los procedimientos de relación institucional con los municipios; así como la constitución de un órgano de participación de los municipios en las instituciones estatales y autonómicas cuyas normas afecten a la autonomía local.

También en relación con la autonomía local, destaca el trabajo dirigido por los profesores T. FONT I LLOVET (dir.) y M. VILALTA REIXACH (coord.), *La Carta Europea de la Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2020, 500 pp. En la obra se incluyen trabajos de gran interés sobre el impacto de la Carta Europea de la Autonomía Local en el Derecho nacional y comparado: L. MEDINA ALCOZ, «El valor jurídico efectivo de la CEAL a la luz de su aplicación e interpretación por el Tribunal Constitucional»; J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, «La CEAL en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia»; A. GALÁN GALÁN, «La influencia de la CEAL en los Estatutos de Autonomía y en la legislación estatal y autonómica»; L. A. POMED SÁNCHEZ, «La efectiva protección jurisdiccional de la autonomía local exigida por la CEAL. Nuevas perspectivas»; D. SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, «La CEAL y su posible valor normativo en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea»; C. TUBERTINI y M. DE DONNO, «La aplicación de la CEAL en Italia: un elemento de comparación»; Á. M. MORENO MOLINA, «El seguimiento de la aplicación de la CEAL por el Congreso de Poderes Locales y Regionales y su Comité de expertos»; A. DELCAMP, «La CEAL en perspectiva europea: esperanzas y realidades»; T. FONT I LLOVET y M. VILALTA REIXACH, «Autonomía local y democracia. Conclusiones sobre la aplicación de la CEAL y perspectivas de reforma».

En relación con la racionalización del régimen local, destaca la monografía de la profesora M.^a HERNANDO RYDINGS, *La racionalización y sostenibilidad del régimen municipal de Madrid*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020, con prólogo de la profesora E. CARBONELL PORRAS. El trabajo analiza el impacto de la LRSAL en Madrid, que derivó en la aprobación de la Ley 1/2014, de 24 de julio, de adaptación del régimen local de la Comunidad de Madrid. En concreto, se examinan las modificaciones emprendidas en el ámbito de las competencias municipales, los convenios y los consorcios, incluyendo los cambios acometidos por la normativa básica estatal en materia de régimen jurídico del sector público y de contratación pública. También se dedica al análisis del impacto de la racionalización el libro del profesor F. GARCÍA RUBIO, *El Derecho local tras la «racionalización»*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, 505 pp. El trabajo examina de forma exhaustiva las repercusiones de la racionalización a partir de las modificaciones legislativas y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional de los últimos años, analizando cuestiones como la privatización de la contratación local, la defensa jurídica de la Administración local, el régimen jurídico de los concejales no adscritos, la remunicipalización de servicios locales o la empresa mixta como forma de gestión de los servicios locales.

En el plano del Derecho comparado se ubica el trabajo del profesor F. VELASCO CABALLERO, «Gobiernos locales en Canadá y en España. Lejos, pero no tanto», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 13, 2020,

pp. 22-46. El artículo analiza las similitudes y diferencias entre ambos ordenamientos jurídicos teniendo en cuenta varios elementos: federalismo, diversidad, democracia, planta local, autonomía local, competencias, controles, democracia, forma de gobierno y financiación. Del mismo autor, hay que mencionar su trabajo «Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local», *Anuario de Derecho Municipal 2019*, núm. 13, 2020, pp. 21-53; que analiza la brecha existente entre el ámbito rural y urbano. Ese mismo problema es objeto de estudio por los profesores T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, «Más allá de la autonomía local: de la despoblación rural al poder de las ciudades», *Anuario del Gobierno Local 2019*, FDGL, Madrid, 2020.

III. ORGANIZACIÓN LOCAL

En el ámbito normativo no existen novedades relevantes sobre la organización local. Hay que referirse, no obstante, a la creación por la Junta de Gobierno Local del *Ayuntamiento de Madrid* de la *Comisión Permanente de Selección*, prevista en el *Estatuto Básico del Empleado Público*, que estará integrada por un máximo de 15 vocales y presidida por el subdirector general de Selección. A través de este órgano el Ayuntamiento pretende garantizar coherencia y coordinación en la programación de procesos selectivos, reduciendo el tiempo de nombramiento de los miembros del tribunal y profesionalizando esa figura, agilizando los procesos. La Comisión se vinculará a un nuevo conjunto normativo dirigido a agilizar y mejorar la selección de personal.

Por otro lado, en la literatura, cabe referirse al trabajo de S. DÍEZ SASTRE, «Ciudades envejecidas y envejecimiento activo. Participación y protección de las personas mayores», en S. DÍEZ SASTRE y J. M.^a RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (dirs.), *Ciudades envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 177-202. El artículo da cuenta de los cambios organizativos que se han realizado en algunos municipios, tanto en el Derecho español como en el Derecho comparado, con el fin de crear órganos específicos de participación de las personas mayores, los Consejos Municipales de Mayores, y para contribuir a la protección de sus derechos, el Defensor del Mayor. Asimismo, destaca el trabajo de A. SÁNCHEZ DE VEGA, «El Consejo Consultivo de Castilla y León y las administraciones locales en el ámbito rural», en M. M. FERNANDO PABLO *et al.* (dirs.), *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 31-46.

1. Cargos electos locales

Como cada año, la jurisprudencia contencioso-administrativa sobre los cargos electos locales contiene interesantes pronunciamientos. En 2020, el Tribunal Supremo ha tenido la oportunidad de continuar precisando el régimen de los concejales no adscritos. La *STS*

de 24 de enero de 2020 (*Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2020:212*) resuelve el recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Madrid de 25 de abril de 2018 (rec. apelación núm. 12/2018). Esta sentencia resolvió el recurso de apelación presentado contra la Sentencia de 10 de octubre de 2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 25 de Madrid que, a su vez, había sido dictada en el marco de un recurso contencioso-administrativo por la vía de protección de los derechos fundamentales de la persona interpuesto por varios concejales del Ayuntamiento de Coslada. Este recurso impugnaba el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Coslada de 15 de diciembre de 2016, que determinó el paso de los recurrentes a la situación de concejales no adscritos, suprimiendo el grupo político del que formaban parte. El recurso fue desestimado, dando lugar a los ulteriores recursos señalados, apelación y casación.

El interés casacional del asunto planteado radica, de acuerdo con el Tribunal Supremo, en que tanto la sentencia de instancia como la de apelación desestimaron las pretensiones de los recurrentes. Entendían que la determinación de la concurrencia de las exigencias del art. 73.3 LBRL para el pase de concejales integrados en un grupo político municipal a la situación de concejales no adscritos es un problema de legalidad ordinaria ajeno al ámbito de aplicación del art. 23 CE.

Para resolver el recurso, el Tribunal invoca la principal jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el art. 23 CE (SSTC 169/2009, 20/2011 y 246/2012) y alude a la dicción literal tanto del art. 23 CE como del art. 73.3 LBRL. Todo ello con el fin de recordar que para apreciar la vulneración de los derechos fundamentales de los representantes políticos contenidos en el art. 23.2 CE, debe haberse producido una restricción ilegítima de los derechos y facultades que les reconocen las normas en cada caso. La vulneración del derecho fundamental no se produce con cualquier acto que infrinja el status jurídico aplicable al representante, «pues a estos efectos solo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa» (SSTC 38/1999, 107/2001 y 141/2007). La resolución del caso planteado pasa, por tanto, por identificar si la decisión del Pleno del Ayuntamiento de Coslada ha menoscabado los derechos de los concejales a ejercer las funciones de representación inherentes a su cargo. Dicho de otro modo, hay que determinar si se afecta al núcleo de su función representativa, puesto solo en ese caso se produciría una vulneración de los derechos fundamentales invocados.

En el supuesto concreto, la atribución de concejales no adscritos a los recurrentes, electos por la coalición electoral «Izquierda Unida Comunidad de Madrid-Los Verdes» deriva de la aplicación del art. 73.3 LBRL. Ese precepto no se aplica en este caso a una situación estricta de falta de integración de esos concejales en el grupo político que constituyó la formación electoral por la que fueron elegidos o de abandono del grupo político de procedencia. Lo que sucedió en el asunto planteado fue una alteración de la formación política que presentó la candidatura electoral ante la administración electoral, que se asimiló a una situación de abandono de la formación política por la decisión del Pleno municipal. Considera el Tribunal Supremo que estos hechos impi-

den considerar que esta cuestión sea de mera legalidad ordinaria, pues la forma en que se ha aplicado el art. 73.3 LBRL por el Acuerdo del Pleno es contraria al derecho fundamental invocado. La formación electoral —la coalición electoral— que concurrió a las elecciones constituyó un determinado grupo político y los concejales electos se integraron en él. Las alteraciones internas de una formación política como las señaladas no pueden determinar un abandono voluntario de la misma por los concejales. Dice el Tribunal que «eran concejales electos de un partido político de la coalición electoral y la modificación externa del partido que cumplió con el trámite formal de presentar la candidatura no puede servir para integrar uno de los supuestos que determinan el pase a la condición de concejal no adscrito pues los concejales electos siguen perteneciendo a la coalición electoral que representan, tal y como consta en el expediente administrativo».

En conclusión, lo dispuesto en el art. 73.3, párrafo 6.º LBRL, tiene dimensión iusfundamental. Por esa razón, puede controlarse su aplicación desde la óptica del art. 23 CE, pues la circunstancia de dejar de ser o no legítimo integrante de cierto grupo municipal puede afectar al derecho de participación política cuando se haya producido una limitación injustificada de su ejercicio. En los casos en que los concejales no han abandonado su formación política en sentido estricto, ni han sido expulsados de ella, sino que la formación política ha experimentado alteraciones internas, la aplicación del mencionado art. 73.3 LBRL afecta a su derecho de participación política. En consecuencia, con base en estos argumentos, el Tribunal Supremo estima plenamente el recurso de casación interpuesto, revocando las sentencias de instancia y apelación, y reintegrando a los recurrentes en su condición de concejales del grupo político municipal «Izquierda Unida Comunidad de Madrid-Los Verdes» con todos los derechos inherentes a ello.

2. Funcionamiento de los órganos municipales

El funcionamiento de los órganos municipales ha sido un tema habitual en la jurisprudencia contencioso-administrativa. En 2020, el Tribunal Supremo ha resuelto el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de 20 de octubre de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla-La Mancha (*STS de 10 de junio de 2020, Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2020:1561*). Esta sentencia había estimado el recurso de apelación presentado contra la Sentencia de 30 de noviembre de 2015 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Ciudad Real. Esta sentencia resolvió en instancia el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Alcázar de San Juan de 24 de julio de 2014, que por la vía de urgencia introdujo un punto en el orden del día relativo a la adjudicación y selección del socio privado FCC Aqualia, S. A., para crear una sociedad de economía mixta denominada Aguas de Alcázar Sociedad de Economía Mixta, S. A., que gestionaría indirectamente los servicios vinculados al ciclo integral de agua en el municipio de Alcázar de San Juan, Alameda de Cervera y Cinco Casas.

El interés casacional de la sentencia se centra en determinar «cuál es la mayoría necesaria para incluir por la vía de urgencia asuntos en el orden del día de las sesiones ordinarias y extraordinarias de las Corporaciones locales de menos de 250.000 habitantes o que no son grandes poblaciones a efectos del art. 121 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, tras la reforma por la Ley 57/2003». El art. 51 TRRL de 1986 y el art. 83 ROF se refieren al art. 47.3 LBRL, antes de que se produjera la reforma de la Ley de bases mediante la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Conforme a dichos preceptos, serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias sobre asuntos no comprendidos en el respectivo orden del día, salvo especial y previa declaración de urgencia hecha por el órgano correspondiente «con el voto favorable de la mayoría prevista en el art. 47.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril».

En su redacción originaria, el art. 47 LBRL distinguía entre la norma general que era la mayoría simple (apdo. 1), la mayoría cualificada que exigía el voto favorable de las dos terceras partes (apdo. 2) y la mayoría absoluta (apdo. 3). Con la reforma señalada anteriormente, se mantienen la regla general de la mayoría simple, así como los supuestos de mayoría absoluta, y se introduce una remisión a los arts. 121 y 123 LBRL para los municipios con una población superior a 250.000 habitantes, que no es aplicable al caso planteado en la sentencia. Por esa razón, señala el Tribunal que la remisión realizada por los preceptos citados del TRRL y del ROF no puede entenderse referida a lo dispuesto en el art. 47.3 LBRL actualmente vigente. Tampoco encuentra la Sala ningún fundamento en la reforma de 2003 para tratar de acometer una reforma en el sistema de adopción de acuerdos que se examina en la sentencia. Por esa razón, entiende el Tribunal Supremo que la mayoría absoluta a la que se remitía el legislador en 1986 es, tras la reforma de 2003, una mayoría simple. Y la mayoría requerida para incluir asuntos en el orden del día por la vía de urgencia para la celebración de sesiones del Pleno del Ayuntamiento en los municipios de más de 250.000 habitantes es la mayoría absoluta. Este razonamiento conduce a la desestimación del recurso de casación interpuesto.

En otra sentencia el Tribunal Supremo se refiere a las delegaciones en el ejecutivo municipal. La *STS de 5 de junio de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2020:1528)* resuelve el recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Cantabria de 31 de marzo de 2017. Esta sentencia había desestimado el recurso de apelación formulado contra la Sentencia de 11 de noviembre de 2016 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, núm. 2 de Santander, que también había desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la celebración de las sesiones de 27 de febrero y 16 de abril de 2016 del Pleno del Ayuntamiento de Voto (Cantabria).

El juzgado de instancia consideró que la actuación municipal impugnada se ajustaba a los mínimos legales exigibles en relación con la función de fiscalización y control de los grupos municipales. Los argumentos aducidos para desestimar eran el recurso fueron los siguientes: *a)* la dinámica de control se conocía, aceptaba y aplicable por el recurrente cuando fue alcalde; *b)* la reserva del control al apartado de ruegos y preguntas

es adecuado y específico para el control; *c*) la reserva de tiempo es proporcional teniendo en cuenta el número de asuntos, y *d*) no hay prueba sobre la vulneración de los derechos alegados.

La sentencia de apelación añade que el único órgano municipal obligado a dar cuenta siempre de sus resoluciones en las sesiones plenarias ordinarias es el alcalde; que el alcalde había delegado sus facultades decisorias en la Junta de Gobierno Local en el momento del caso planteado y que este órgano no está legalmente obligado a dar cuenta de sus resoluciones adoptadas en sesiones ordinarias. Con respecto a la reserva de un apartado de control en cada sesión ordinaria del Pleno, considera el TSJ de Cantabria que no cabe la igualdad en la ilegalidad y que la buena fe rige en relaciones entre privados.

El Tribunal Supremo afirma que existe interés casacional en el asunto planteado para resolver las siguientes cuestiones:

a) Determinar si el deber del alcalde de dar cuenta sucinta en cada sesión ordinaria del Pleno a efectos de garantizar el control y fiscalización por los concejales (art. 42 ROF) subsiste cuando se ha producido una delegación de competencias en la Junta de Gobierno Local; o si, por el contrario, cuando se ha producido dicha delegación, deja de ser exigible esa dación de cuentas, quedando satisfecho ese deber con el derecho de información de los miembros del Pleno por la inobservancia del mecanismo de comunicación de los acuerdos de la Junta de Gobierno Local [art. 113.1. *b*) ROF].

b) Determinar si en el desarrollo de las sesiones ordinarias del Pleno, la obligación de dedicar una parte de la sesión al control [art. 46.2. *a*) LBRL] se satisface con el apartado de «ruegos y preguntas» o si debe verificarse mediante un apartado específico y distinto con sustantividad propia.

En relación con la primera cuestión señalada, afirma el Tribunal Supremo que la delegación de competencias en la Junta de Gobierno Local por el alcalde no puede suponer un menoscabo, quebranto o limitación de la función de control que entorpezca o dificulte su normal desarrollo. Esa función de control es parte del núcleo de atribuciones vinculadas al derecho fundamental consagrado en el art. 23.2 CE. De manera que la obligación de dar cuentas del alcalde subsiste aunque haya delegado sus competencias en la Junta de Gobierno Local.

Con respecto a la segunda cuestión, recuerda el Tribunal que el art. 46.2. *e*) LBRL dispone que en las sesiones ordinarias del Pleno la parte dedicada al control de los demás órganos municipales debe presentar «sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive», debiéndose garantizar de forma efectiva su funcionamiento y, en su caso, la participación de todos los grupos municipales en la formulación de «ruegos, preguntas y mociones». De modo que hay que diferenciar en las sesiones del Pleno entre una parte resolutive, que debe concluir en la correspondiente resolución administrativa, y otra que no lo es. Recuerda la Sala que la introducción del art. 46.2. *e*) LBRL mediante la Ley 11/1999, de 21 de abril, respondía a la voluntad de dar «una mayor relevancia a la parte de los Plenos ordinarios destinada a la actividad de control». El legislador quería dar un tratamiento específico a esa parte no resolutive de las sesiones del Pleno. Esa

sustantividad no se logra mediante los «ruegos y preguntas». Por esa razón, concluye que en cada sesión del Pleno debe distinguirse entre una parte resolutive —que terminará mediante resolución administrativa— y una parte de fiscalización y control, que debe tener naturaleza propia y diferente a la parte resolutive y que debe garantizar la participación de todos los grupos municipales.

Con base en los argumentos señalados, el Tribunal casa y anula las dos sentencias de primera y segunda instancia, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto en su momento contra la celebración de sesiones del Pleno del Ayuntamiento de Voto (Cantabria), en la medida en que no permitieron el ejercicio de la función de control y fiscalización.

En la literatura, hay que destacar el análisis de J. M. RODRÍGUEZ MUÑOZ, sobre «Las sesiones telemáticas de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y las entidades locales más allá de la crisis de la covid-19, con especial referencia a la innovadora experiencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 117, 2020, pp. 505-532. El trabajo analiza el insuficiente marco jurídico para la celebración telemática de sesiones y las construcciones de la jurisprudencia constitucional; posteriormente, se centra en la experiencia de la Junta de Extremadura para la celebración telemática de sus sesiones que se considera una buena práctica.

3. Participación ciudadana

En materia de participación ciudadana, hay que destacar en la literatura el trabajo coordinado por los profesores M. SÁNCHEZ DE DIEGO y J. SIERRA RODRÍGUEZ, *Transparencia y participación para un gobierno abierto*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2020. El libro recoge un total de 23 capítulos sobre transparencia y buen gobierno en España y en otros países de nuestro entorno, e incluye una interesante contribución relativa a la ordenación básica del referéndum municipal. Asimismo, cumple referirse al trabajo de la profesora I. RUIZ MAGAÑA, «Consultas populares y entidades locales. A propósito de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 13, 2020, pp. 47-74.

IV. PLANTA LOCAL

El Tribunal Supremo ha resuelto en 2020 un asunto relativo a la segregación de municipios en el País Vasco. La *STS de 16 de julio de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2020:2400)* resuelve el recurso de casación interpuesto por la Administración General del Estado contra la STSJ del País Vasco 500/2017, de 29 de diciembre, que inadmitió el recurso contencioso-administrativo formulado contra el

Decreto Foral 27/2016, de 20 de diciembre, de la Diputación Foral de Guipúzcoa, por el que se aprueba la segregación de Itsaso del municipio de Ezkio-Itsaso y su constitución como municipio independiente.

Entendió la Sala de instancia que la recurrente carecía de legitimación procesal para la impugnación de la resolución de segregación citada. Considera que el Decreto Foral se dictó en ejecución de competencias propias en materia de demarcación territorial con base en los arts. 7.a)3 y 8.1 de la Ley vasca 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos forales de sus territorios, en relación con la DT 2.ª de la Norma Foral 2/2003, de 17 de marzo, reguladora de las demarcaciones municipales de Guipúzcoa. Para el TSJ del País Vasco, la legislación estatal tan solo es aplicable como legislación supletoria de la legislación autonómica foral y, en este caso la resolución no desarrolla ni aplica la legislación básica estatal. Por esa razón, no hay que aplicar la DA 2.ª4 LBRL, ni el art. 13 LBRL, en su redacción dada tras la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), que establece un requisito poblacional de 5.000 habitantes para constituirse como municipio independiente. Ello conduce a entender que la Administración General del Estado carece de interés legítimo cuando se cuestiona la aplicación de una disposición de Derecho estatal como norma supletoria.

El Tribunal Supremo comienza señalando que la sentencia de instancia yerra al dar el tratamiento de legitimación procesal a una cuestión de fondo en el asunto planteado: si la legislación del Estado (art. 13 LBRL) no es legislación supletoria en la creación de nuevos municipios vascos, sino directamente aplicable cuando los municipios vascos reúnen los requisitos señalados en dicho precepto. Desde el punto de vista de la coherencia procesal, la sentencia examina un tema de fondo —la calificación de una norma como básica y su interacción como las normas forales vascas— como condición para resolver sobre la legitimación procesal. Por esa razón, recuerda el Tribunal Supremo la jurisprudencia consolidada sobre la legitimación del Estado para impugnar asuntos vinculados a las entidades locales y confirma que la Administración General del Estado tiene legitimación para recurrir cuando el asunto cuestiona el carácter básico de determinada legislación estatal.

Entrando al fondo del asunto, la Sala examina el contenido de la Norma Foral referida. Conforme a esta norma no es impedimento para la segregación que Itatso cuente con 158 habitantes y Ezkio con 454, siempre que se cumplan los requisitos formales y materiales exigidos por la legislación básica vigente antes de la aprobación de la Norma Foral, que no contemplaba ningún requisito poblacional para permitir la segregación. A continuación, recuerda la jurisprudencia constitucional en relación con las competencias en materia de régimen local y el alcance de las modificaciones de la legislación básica. Seguidamente, el Tribunal proyecta dicha doctrina sobre el caso planteado. El carácter básico de la LRSAL determina la aplicabilidad de sus previsiones sobre los requisitos de creación de nuevos municipios al amparo del art. 149.1.18 CE. La salvedad que se hace en esa ley (DA 1.ª) de que se aplicará en el País Vasco «sin perjuicio» de su

Estatuto de Autonomía y de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios históricos no supone que en el País Vasco no se apliquen los elementos sustantivos de la LRSAL, sino que no se aplican los criterios de distribución de competencias entre órganos provinciales y autonómicos previstos en la ley, porque el País Vasco tiene una normativa propia dirigida a ordenar la distribución interna de competencias entre órganos autonómicos y territorios históricos. Por esa razón, la previsión del art. 13 LBRL actualmente vigente no es legislación supletoria para la creación de nuevos municipios en el País Vasco. Es legislación básica que no puede desconocerse por la normativa autonómica y los actos de ejecución que se dicten.

Estos argumentos llevan al Tribunal a casar y anular la sentencia recurrida. Declara la legitimación activa de la Administración General del Estado y estima el fondo del recurso contencioso-administrativo interpuesto en instancia, anulando el Decreto Foral impugnado, que no observa lo previsto en el art. 13.2 LBRL vigente al iniciarse el procedimiento y que debería haber conducido a la denegación de la segregación de Itatso del municipio de Ezkio-Itsaso.

V. ENTIDADES LOCALES SUPRAMUNICIPALES

En el ámbito de las entidades locales supramunicipales, es preciso referirse al trabajo del doctor F. J. DURÁN GARCÍA, «Mancomunidades integrales en Extremadura. Estrategia, trayectoria y revisión», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 14, 2020, pp. 161-179. El artículo aborda el problema del inframunicipalismo en Extremadura y de la mancomunidad como estrategia, deteniéndose en su entorno jurídico, la regulación extremeña y los problemas que se plantean. Asimismo, hay que mencionar el trabajo de R. SALANOVA ALCALDE, «La Ley 8/2019, de 20 de marzo, de creación de la Comarca Central», *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2019*, núm. 11, 2020, pp. 421-436, donde analiza la creación de la comarca 33, correspondiente a Zaragoza y su entorno, que completa el mapa comarcal de Aragón; así como el artículo de J. L. REVERTER VALLS, «La constitucionalidad de las mancomunidades de ámbito comarcal de la Comunidad Valenciana: Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional 105/2019, de 19 de septiembre», *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2019*, núm. 11, 2020, pp. 505-515.

VI. COMPETENCIAS MUNICIPALES

En relación con las competencias locales, conviene remitirse a los distintos informes que abordan la actividad local en distintos sectores. No obstante, puede ser de interés referirse a la *Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instruc-*

ciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal (BOE núm. 122, de 2 de mayo de 2020). La Resolución introduce una serie de instrucciones técnicas dirigidas a los ayuntamientos en relación con las inscripciones en el Padrón municipal. En concreto, se refiere a los datos de inscripción en el Padrón municipal y documentación acreditativa. Seguidamente, se tratan los casos especiales de empadronamiento, el modelo de hoja padronal, así como los tipos de expedientes padronales. Asimismo, se establece el procedimiento de renovación y caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia de larga duración (ENCARP) que no sean renovadas cada dos años; y el procedimiento de comprobación periódica de la residencia de los extranjeros que no tiene la obligación de renovar su inscripción padronal (NO_ENCARP). Se establecen las reglas de acceso y cesión de datos padronales; el contenido y conservación del padrón municipal; la codificación de las características básicas, así como la remisión de la información al Instituto Nacional de Estadística; las comunicaciones al Instituto Nacional de Estadística a los ayuntamientos; la normalización de tablas de caracteres; y los expedientes de territorio.

En la doctrina, hay que destacar la publicación por J. M.^a MARTÍNEZ OTERO, del trabajo titulado «Las declaraciones simbólicas de los municipios: entre la autonomía local, el “postureo” inocuo y el abuso», *Revista de Administración Pública*, núm. 211, 2020, pp. 185-215; donde se analizan los problemas derivados de las declaraciones simbólicas municipales que han dado lugar en los últimos años a una importante jurisprudencia y opiniones doctrinales.

VII. COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA

Dentro de las publicaciones destacadas de 2020 en materia de colaboración administrativa, hay que referirse al trabajo de P. MAHÍLLO GARCÍA y J. L. MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, titulado «¿Convenios interadministrativos de duración cuatrienal para satisfacer necesidades permanentes? Especial referencia a la cooperación local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 52, 2020, pp. 140-188. Con un excepcional conocimiento de la práctica y de las necesidades de las entidades locales se examina el régimen de los convenios de colaboración establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público y se cuestiona el límite de su duración.