

---

# Organización y régimen jurídico

Jorge CASTILLO ABELLA  
*Profesor Ayudante*  
*Universidad Autónoma de Madrid*  
ORCID ID: 0000-0003-1370-2194

**Palabras clave:** régimen local; autonomía local; concejales; alcalde; sector público local.

**Keywords:** local government law; local self-government; councillors; mayor; local public sector.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL.—3. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO: 3.1. Cargos electos locales. 3.2. Órganos de gobierno: 3.2.1. Alcalde. 3.2.2. Órganos colegiados. 3.3. Transparencia y participación ciudadana. 3.4. Administración municipal.—4. SECTOR PÚBLICO LOCAL.—5. ENTIDADES LOCALES INFRA Y SUPRAMUNICIPALES.—6. COMPETENCIAS MUNICIPALES.—7. REGÍMENES ESPECIALES.

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2023 se ha relajado la atención sobre la gestión de los fondos Next-GenerationEU que ocupó gran parte de los esfuerzos normativos y doctrinales de 2022, si bien su relevancia aún se refleja en algunas novedades del último año. El foco se ha trasladado a otras cuestiones de interés local que, probablemente, representan desafíos de mayor alcance y que pueden resumirse en el creciente debate sobre la necesidad de quebrar la actual uniformidad del régimen local para que este pueda atender con efecti-

vidad a las necesidades de los pequeños municipios y las grandes ciudades. Esto conecta asimismo con el reto demográfico, al que desde hace varios años también se le presta una merecida atención. Sin perjuicio de lo anterior, en 2023 también se han dado novedades relevantes en los ámbitos fundamentales del régimen y funcionamiento de las entidades locales. De todo ello se da cuenta seguidamente.

## 2. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL

La atención legislativa en materia de régimen local general se ha centrado en 2023 en el medio rural. Tanto Aragón como la Comunidad Valenciana han aprobado sendas leyes con medidas dirigidas a reforzar y dinamizar el medio rural o a combatir la despoblación. La *Ley aragonesa 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón* (BOA núm. 72, de 17 de abril de 2023) establece un extenso régimen para asegurar la cohesión territorial, social y económica y un desarrollo territorial equilibrado que incluya las zonas rurales. Prevé así normas organizativas y ciertos principios rectores de la actuación administrativa en este ámbito y un régimen de zonificación y clasificación de áreas y municipios rurales, también a efectos fiscales. Asimismo, se incluyen normas relativas a la actuación planificadora del medio rural y a las medidas de dinamización y diversificación de la economía rural. Por último, la ley recoge varias previsiones sobre actividades económicas y vivienda, así como numerosas normas en materia de acceso a servicios públicos u otros de carácter básico, como los servicios bancarios. Destacan también las disposiciones relativas a igualdad de género y juventud y, sobre todo, las relacionadas con la gobernanza, la financiación y la fiscalidad diferenciada del medio rural.

Por su parte, la *Ley valenciana 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunidad Valenciana* (DOGV núm. 9580, de 21 de abril de 2023) incluye un catálogo de medidas en clave de reto demográfico. Así, un primer grupo de estas medidas establece normas organizativas para hacer posible la acción administrativa, entre las cuales destacan la atribución expresa de competencias al Consell, la regulación de la Comisión Interdepartamental del Consell contra el Despoblamiento y por la Equidad Territorial y la previsión de criterios para identificar municipios y zonas en riesgo de despoblamiento. Un segundo grupo de normas se dirige a garantizar el acceso de quienes residen en zonas rurales a los servicios públicos o a otras prestaciones necesarias, de forma muy similar a lo que recoge también la ley aragonesa. Por último, la ley también contiene una batería de previsiones para reactivar la economía en el medio rural que se centran en el empleo, la dinamización del comercio y el apoyo a pequeñas o medianas empresas. Destacan aquí las especificidades en materia de subvenciones y contratación pública que se establecen para tener en cuenta las circunstancias del mercado en estas zonas.

Una importante novedad ha venido dada por la *STC 124/2023, de 26 de septiembre*, cuya doctrina ha reiterado la *STC 143/2023, de 24 de octubre*. Estas resoluciones resuel-

ven sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los Grupos Parlamentarios Popular y Vox contra ciertos preceptos de la Ley valenciana 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunidad Valenciana. Los preceptos impugnados se referían a las reglas de contribución al fondo de cooperación municipal de la comunidad autónoma y a su distribución territorial. En lo fundamental, los recursos consideraban que se vulneraba la autonomía provincial y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana al establecer la participación obligatoria de las diputaciones provinciales en el fondo y someter tanto sus proyectos de presupuestos como el ejercicio de competencias propias al control autonómico. El TC recuerda que, para no incurrir en inconstitucionalidad, las facultades de coordinación sobre entidades locales deben estar específicamente atribuidas, suficientemente predeterminadas y responder a la protección de intereses generales o comunitarios. A tal efecto, la ley impugnada incluía una declaración expresa de que la participación provincial en la financiación básica municipal es de interés general. Igualmente, señala que la Constitución no garantiza el principio de autonomía financiera, sino simplemente la suficiencia de ingresos para hacer posible la autonomía local que garantiza, y que esta debe predicarse tanto de municipios como de provincias. Por lo demás, considera que su vertiente de autonomía de gasto puede limitarse mediante mecanismos de coordinación.

En virtud de todo ello, el TC considera que la participación obligatoria de las diputaciones provinciales en el fondo de cooperación municipal es constitucionalmente inobjetable: la finalidad a la que se dedican los recursos forma parte de la función esencial de las diputaciones provinciales (la asistencia, también económica, a los municipios), y el ejercicio de facultades de coordinación en este caso se ha ajustado a la jurisprudencia constitucional. En este sentido, entiende que se respeta la autonomía provincial siempre que estas participen en el proceso decisorio, las aportaciones de cada diputación provincial se destinen a municipios dentro de sus respectivos territorios y no se agote o anule la competencia provincial nuclear. Las sentencias incluyen dos votos particulares que se oponen al razonamiento de la mayoría y señalan que, en su opinión, lo que consigue la comunidad autónoma mediante la participación obligatoria de las diputaciones provinciales en este mecanismo es atraer fondos ajenos para el cumplimiento de una responsabilidad propia (la garantía de recursos financieros de los municipios).

En el plano doctrinal se han dado también varias publicaciones de interés. El trabajo de Francisco VELASCO CABALLERO, «20 años de Instituto de Derecho Local, 20 años de Derecho local», *Anuario de Derecho Municipal 2022*, núm. 16, 2023, pp. 23-44, explora el Derecho de los gobiernos locales a lo largo de las últimas dos décadas y constata su relativa estabilidad, especialmente a la vista de las numerosas crisis que se han producido en ese periodo. El autor analiza los aspectos fundamentales del régimen local no solamente desde el punto de vista constitucional, sino también centrándose en el sistema de fuentes, la planta local, la organización, el sistema de competencias o su financiación, entre otros aspectos.

Una obra llamada a servir como referencia a numerosos operadores jurídicos en el mundo local, por su vocación generalista, es la de Valentín MERINO ESTRADA, *Manual para alcaldes y concejales. Preguntas y respuestas*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2023. Desde una perspectiva práctica, este libro aborda los aspectos fundamentales de la organización y acción locales, desde la autonomía municipal hasta la gestión de fondos NextGenerationEU y pasando, entre otras cuestiones, por las competencias, los servicios públicos, el control de actividades, los bienes y la contratación municipal.

El régimen de los grandes municipios ha sido un importante foco de atención doctrinal en 2023. Sobre los retos actuales a los que se enfrentan las grandes poblaciones ha escrito Tomás FONT I LLOVET, «Las transformaciones de la ciudad y su derecho. El papel actual de las grandes ciudades», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 63, 2023, pp. 14-32, quien reclama la actualización del derecho de las grandes ciudades para que este refleje adecuadamente las nuevas funciones que estas deben desempeñar. Partiendo de la actual posición del Estado frente a los retos sociales y económicos, analiza las distintas formas que adoptan las ciudades, la pérdida de protagonismo del elemento territorial en los municipios y las nuevas funciones que estos llevan a cabo. El trabajo contiene ciertas reflexiones sobre la renovación de la potestad normativa municipal y la posibilidad de explorar vías para establecer una justicia administrativa de la ciudad. En una línea similar se sitúa el artículo de Tomás FONT I LLOVET y Marc VILALTA REIXACH, «La ciudad en busca de autor. Hacia un estatuto europeo de las grandes ciudades», *Anuario de Gobierno Local 2022*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2023, pp. 11-40. En él, se destaca la necesaria tendencia a la ruptura de la uniformidad normativa y el desarrollo del principio de diferenciación para actualizar la configuración organizativa y la atribución de funciones de las ciudades. Sobre esa base, se ensayan varias proyecciones sobre el futuro de las ciudades en el marco de la política urbana en España y en Europa y se analizan algunos riesgos que pueden llegar a materializarse.

De las ciudades también se ocupa Francisco VELASCO CABALLERO, «Municipios de gran población, veinte años después», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 63, 2023, pp. 33-66, cuyo estudio se centra en varios aspectos problemáticos del régimen actual de los grandes municipios, como la distribución de competencias entre los órganos de gobierno, la configuración y funciones de varios órganos o la excesiva homogeneidad normativa que conlleva la categoría de municipio de gran población para municipios que, en realidad, pueden diferir sustancialmente entre sí. Por su parte, Silvia DEL SAZ CORDEIRO, «Ámbito de aplicación del régimen de los municipios de gran población», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 63, 2023, pp. 67-90, pone el foco sobre el espíritu que condujo al legislador a introducir un régimen específico para las grandes ciudades y su aplicación efectiva en la actualidad, tanto voluntaria como obligatoria, a los municipios.

En clave específicamente metropolitana hay que destacar varios trabajos; en primer lugar, la monografía editada por Mariona TOMÀS FORNÉS, *Metrópolis sin gobierno. La anomalía española en Europa*, Tirant Humanidades, Valencia, 2023. La obra contiene varias contribuciones que se centran en el análisis del hecho metropolitano en España y sus estructuras, y que van acompañadas de estudios específicos de las áreas metropoli-

tan españolas (Barcelona, Vigo, Madrid, Valencia, Sevilla y Bilbao). También cumple mencionar el artículo de la misma Mariona TOMÀS FORNÉS, «Tendencias y modelos de gobernanza metropolitana en España», *Anuario de Gobierno Local 2022*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2023, pp. 43-60, en el cual se hace hincapié sobre la excepción española en el desarrollo de modelos metropolitanos y se apunta a varios factores que pueden haberla causado. Posteriormente, se realizan varias propuestas de reforma en clave jurídica, pero también política, dirigidas a los niveles de gobierno estatal, autonómico y local en función de sus respectivas competencias.

Ya con el foco sobre la ciudad de Barcelona, merece mención el trabajo de Joan PERDIGÓ I SOLÀ, «El Área Metropolitana de Barcelona a los doce años de su reconstitución», *Anuario del Gobierno Local 2022*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2023, pp. 245-283. El trabajo recorre la trayectoria de la ciudad de Barcelona como corporación metropolitana durante el último siglo y analiza críticamente la actual configuración del Área Metropolitana de Barcelona, prestando especial atención a las competencias que tiene atribuidas, a las relaciones entre la ciudad de Barcelona y los demás municipios del área metropolitana y su régimen de financiación.

Aún desde un punto de vista general debe destacarse la obra de Miguel YABEN PERAL, *Autonomía y derechos prestaciones básicos de los vecinos*, Bosch, Barcelona, 2023, quien parte del examen de la posición constitucional y legal de los municipios y sus vecinos para, posteriormente, explorar con qué instrumentos cuentan estos últimos para exigir de aquellos las prestaciones a las que tienen derecho. Por último, también presenta interés el artículo de Santiago A. BELLO PAREDES, «La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 19, 2023, pp. 125-147, en el que el autor disecciona las políticas públicas en materia de despoblación en España y ensaya posibles herramientas y respuestas futuras a este fenómeno.

### 3. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

La organización local es un campo en el que, año tras año, se dan interesantes novedades. Con una perspectiva general hay que mencionar dos publicaciones relevantes aquí. Por una parte, la obra de M.<sup>a</sup> Concepción CAMPOS ACUÑA, *Manual práctico para la constitución y gestión de las nuevas corporaciones locales*, 2.<sup>a</sup> ed., El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2023, en la que se analizan las cuestiones más problemáticas que se plantean a nivel local en relación con los procesos electorales, la constitución de las nuevas corporaciones, las vicisitudes por las que puede transitar el mandato y el estatuto de los concejales. También resulta de interés el trabajo de David CABEZUELO VALENCIA, «Limitaciones de las corporaciones locales en funciones durante el periodo de administración ordinaria», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 62, 2023, pp. 352-381, que trata sobre qué debe entenderse por administración ordinaria para delimitar así el ámbito de acción de las corporaciones cesantes cuando se han convocado elecciones.

### 3.1. Cargos electos locales

El TC se ha ocupado en la *STC 83/2023, de 4 de julio*, de un interesante caso en el que se plantea un conflicto entre el derecho al honor de un concejal y la libertad de expresión de ciertas personas anónimas que publicaron comentarios insultantes en una página web que agrega noticias. La noticia concreta que provocó dichos comentarios fue el elevado gasto en teléfono móvil del concejal en un contexto en el que los casos de corrupción eran habituales y generaban mucha reacción social. Esa noticia fue recogida por el portal de internet y los usuarios publicaron sus insultos de forma anónima e instantánea (sin moderación por parte del portal). En la vía judicial se condenó al portal por no haber retirado esos comentarios tras haber sido requerido para ello, al entender los tribunales que vulneraban su derecho al honor y excedían de la mera crítica, aun desabrida, en el marco del debate político público. El TC recorre su doctrina en esta materia y acaba aplicándola a este caso con igual resultado: considera que se ha producido una lesión inconstitucional del derecho al honor del concejal afectado. Llama la atención a este respecto sobre dos circunstancias que entiende especialmente relevantes: de un lado, la incorporación de la expresión utilizada a un medio tecnológico con especial potencialidad lesiva del honor individual, que no agota sus efectos en el contexto pasajero de una conversación oral, sino que permanece como contenido público fácilmente accesible; de otro lado, el anonimato del autor, que intensifica el elemento de pura vejación, pues el destinatario del insulto queda particularmente indefenso.

Por otro lado, la figura del concejal tráfuga es analizada en el trabajo de Javier PÍRIZ URUEÑA, «Concejales no adscritos y transfuguismo: doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 61, 2023, pp. 370-388, donde se presta especial atención a los derechos políticos y económicos de estos concejales.

### 3.2. Órganos de gobierno

#### 3.2.1. Alcalde

Se plantea en la *STS de 8 de noviembre de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2023:4731)* un caso en el que se dilucida a qué órgano municipal corresponde el ejercicio de acciones judiciales en materia expropiatoria, concretamente la impugnación del justiprecio acordado por el Jurado de Expropiación. Dado que la competencia para ejercer acciones judiciales depende de la materia a la que se refieran y a qué órgano (pleno o alcalde) esté esta última atribuida, el interés de esta resolución reside en el análisis que hace del contenido material de esa decisión impugnatoria. Tras descartar que se trate de una acción relativa a la adquisición de bienes o a los contratos públicos, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo concluye que la competencia en esta materia corresponde al alcalde en virtud de la cláusula residual del art. 21.1.s) LBRL.

Un año más, los avatares y el devenir político de los concejales y grupos municipales han dado alguna novedad interesante. Tal es el caso que se resuelve en la *Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Salamanca de 24 de marzo de 2023 (ECLI:ES:JCA:2023:1656)*. En ella se ventila la impugnación del acuerdo del pleno del Ayuntamiento de Arapiles por el que se aprueba la moción de censura al alcalde. La moción fue presentada por cuatro de los siete concejales de la corporación. Uno de ellos accedió al cargo porque se había presentado a las elecciones por el mismo partido que el alcalde censurado. Sin embargo, al inicio del mandato no presentaron el correspondiente escrito de constitución del grupo político. De esta forma, la legislatura se fue desarrollando de forma que ambos, junto con otro concejal concurrente por la misma lista, funcionaban *de facto* como un grupo político. El recurrente, un concejal que no votó a favor de la moción de censura, considera que tanto la convocatoria del pleno en el que se votó la moción como el acuerdo resultante son nulos, al no haberse incrementado conforme al art. 197.1.a) LOREG el número de concejales exigidos para presentarla. Como es sabido, este artículo exige que el número de concejales que presenten la moción, que habitualmente es el que representa la mayoría absoluta del pleno, se incremente en el mismo número de concejales que proponentes pertenezcan al grupo político del alcalde. La sentencia analiza varios precedentes de la Junta Electoral Central similares, aunque no idénticos, y concluye de forma algo abrupta que, en el presente caso, también era exigible el aumento del número de concejales necesarios para tramitar la moción de censura.

### 3.2.2. Órganos colegiados

En materia de uso de lenguas cooficiales se ha dado un relevante pronunciamiento del TC en la *STC 85/2023, de 5 de julio*. La sentencia resuelve una cuestión de inconstitucionalidad formulada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el art. 6.2 de la Ley vasca 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi. Este precepto establecía que los documentos relativos al funcionamiento de los órganos colegiados (convocatorias, órdenes del día, mociones, propuestas de acuerdo, dictámenes de comisiones informativas, acuerdos y actas) podrían redactarse en euskera, siempre que no se lesionen los derechos de cualquier miembro de la entidad local que «pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera». La duda de constitucionalidad se localizaba en este último inciso, pues podía representar una preferencia por el euskera proscrita por el art. 3 CE.

El Pleno del TC acoge esta tesis al considerar que la preferencia que proscribía la Constitución puede ser expresa o, como en este caso, derivar de condiciones o formalidades que supongan un uso o trato prioritario de una lengua frente a otra. Sostiene que así se quiebra el equilibrio entre ambas lenguas cooficiales, al supeditarse el uso del castellano al desconocimiento (válidamente alegado) del euskera. Esto supone así una restricción injustificada de los derechos de libre opción en materia lingüística de los miembros de la entidad local. El TC descarta, además, que pueda acudir aquí a una

interpretación conforme. Descarta igualmente que el acuerdo sobre esta cuestión alcanzado en la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco pueda impedir un pronunciamiento del Tribunal sobre la constitucionalidad del precepto cuestionado y no aprecia en su contenido elemento alguno que enerve el juicio de inconstitucionalidad. Finalmente, rechaza también que deba alcanzarse una conclusión distinta a la luz de la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias. Por todo ello, anula el inciso en el que se alude a la válida alegación del desconocimiento del euskera para que los documentos antes citados deban redactarse en castellano. La sentencia contiene un voto particular de la magistrada Díez Bueso (al que se adhiere el magistrado Sáez Valcárcel) en el que se niega la inconstitucionalidad del inciso anulado porque considera que se aplica la doctrina de la preferencia más allá de lo que hasta ahora se había hecho y se proyecta sobre una norma que se sitúa dentro de los márgenes de la doctrina constitucional.

Sobre reprobación de concejales por parte del pleno municipal se pronuncia la *STS de 26 de junio de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2023:2839)*. Se impugna en el proceso el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Arapiles por el que se acuerda reprobación a ciertos concejales de la oposición por su actitud agresiva e insultante durante la celebración de la junta general de una sociedad municipal. Los concejales reprobados consideran que la reprobación excede de las competencias del pleno y que, con esta declaración, se ha quebrado la necesaria objetividad en la actuación administrativa. El TS, sin embargo, entiende que no hay ningún reproche jurídico a la reprobación. Centra en primer lugar el debate y recuerda que el pleno tiene atribuida la función de control y fiscalización de los órganos de gobierno. Esa función se extiende hasta allí donde concurren razones de interés general y se concrete en alcanzar la debida corrección en las relaciones que impone la vida política municipal. En el presente caso, no aprecia por tanto extralimitación de competencias por parte del pleno ni ausencia de proporcionalidad, al tiempo que entiende que con la reprobación se expresa únicamente una censura política, sin efectos jurídicos. Por último, entronca con su clásica jurisprudencia sobre declaraciones municipales de persona non grata, señalando que esta última no se refiere a miembros de la corporación, sino a personas ajenas al municipio.

Una cuestión similar se plantea en la *STSJ de la Comunidad Valenciana de 26 de abril de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TSJCV:2023:713)*. El acuerdo municipal del pleno del Ayuntamiento de Tavernes de la Valligna, impugnado en esta ocasión, se refiere al conflicto palestino-israelí y se sitúa en la línea de los acuerdos de otros municipios que también han sido objeto de impugnación. En su virtud, el Ayuntamiento se suma al boicot contra el apartheid israelí, se une al conocido como espacio libre del apartheid israelí y dispone el uso del sello correspondiente, advierte a la ciudadanía de que la suscripción de contratos con los territorios palestinos ocupados por Israel puede conllevar la comisión de crímenes de guerra, reclama el cumplimiento del Derecho internacional humanitario en todas las políticas municipales para presionar al gobierno israelí, expresa el compromiso municipal con la no discriminación e igualdad de trato, insta al Gobierno estatal para que emprenda las reformas legales necesarias para

asegurar el cumplimiento del Derecho internacional humanitario en los contratos públicos y se ordena el traslado del acuerdo a los gobiernos y asambleas legislativas estatales y autonómicas y a la embajada israelí en España. El Tribunal, tras apreciar su competencia para enjuiciar esta clase de acuerdos, lo anula porque aprecia que de él se derivan efectos jurídicos que invaden la competencia exclusiva estatal sobre política exterior del Estado. Asimismo, considera que es discriminatorio y excede la competencia municipal, en la medida en que se compromete a no contratar con cualquier institución gubernamental israelí ni con toda aquella entidad que se beneficie de la violación del Derecho internacional humanitario en Palestina.

Estos temas también han suscitado cierto interés doctrinal, como demuestra el trabajo de Alicia Esther ORTUÑO RODRÍGUEZ, «Declaraciones institucionales, colocación de pancartas, banderas y otros símbolos en las entidades locales», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 63, 2023, pp. 388-415. En él, la autora parte del análisis de la naturaleza de estos actos y su posible carácter político para, posteriormente, trazar los límites a los que están sometidos. Estos límites no solamente se refieren a su legalidad, sino también a la autonomía o competencia locales, a la objetividad, neutralidad y lealtad institucional y al respeto a los derechos fundamentales de terceros que puedan verse afectados por estas declaraciones municipales.

Desde una perspectiva con menor carga política, pero no por ello menos importante desde el punto de vista del funcionamiento de los órganos colegiados locales, hay que destacar la obra de Rubén MARTÍNEZ GUTIÉRREZ y Jorge FONDEVILA ANTOLÍN, *La gestión digital no presencial en las entidades locales. Teletrabajo y órganos colegiados electrónicos*, CEMCI, Granada, 2022 (distribuido durante 2023). En ella se pone la atención sobre cuatro focos: la administración electrónica y la regulación de las sesiones electrónicas de los órganos colegiados; los fundamentos regulatorios del teletrabajo; el impacto del teletrabajo sobre la organización administrativa o el sector público; y los elementos fundamentales de una regulación del teletrabajo por las entidades locales. La monografía cierra con una relación de la normativa fundamental en materia de teletrabajo a nivel autonómico y local.

### 3.3. Transparencia y participación ciudadana

Desde el punto de vista de la apertura de la Administración a los ciudadanos destaca el estudio de Paula DÍAZ TIE, «Caminando hacia estructuras de gestión local más participativas, inclusivas y representativas de los pequeños ayuntamientos. Gobierno Abierto y cultura administrativa», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 19, 2023, pp. 234-249. El artículo da cuenta de un análisis comparado entre cuatro ayuntamientos rurales de menos de 2.000 habitantes frente a otro de similares características que cuenta con una larga trayectoria de transparencia, colaboración y participación ciudadana, con el objetivo de proponer medidas para implantar una cultura administrativa más transparente en esos pequeños ayuntamientos.

También se preocupa por la mejora de la representación de los vecinos en el ámbito local el trabajo de Rebeca PÉREZ LÓPEZ y Antonia GONZÁLEZ SALCEDO, «¿Cómo mejorar la calidad de la democracia local? Analizando el funcionamiento de las juntas municipales en Murcia», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 20, 2023, pp. 146-164. En este sentido, las autoras analizan el funcionamiento de las juntas municipales de la ciudad de Murcia como órganos desconcentrados de gestión y concluyen que este ha sido deficiente en términos de calidad democrática municipal.

### 3.4. Administración municipal

En el plano de la organización municipal resulta interesante mencionar la *STS de 24 de abril de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2023:1669)*. En ella se plantea la posible ilegalidad del precepto de la ordenanza de terrazas de Barcelona, que atribuye a un órgano técnico la elaboración de los criterios interpretativos, las circulares o las instrucciones que resulten pertinentes para la aplicación de la ordenanza. Las entidades recurrentes consideraban que esto suponía atribuir a este órgano una suerte de potestad reglamentaria que le estaría vedada. El TS, en cambio, señala que esta posibilidad es lícita y reitera su doctrina sobre este supuesto, en la que analiza la legalidad de una atribución como la disputada para dictar instrucciones u órdenes de servicio en virtud del art. 6 LRJSP. La interpretación así fijada por el órgano solamente tendrá eficacia *ad intra* y vinculará a los demás órganos administrativos municipales, como es propio de las instrucciones o circulares.

En lo académico cabe destacar el trabajo de M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA, «Planes antifraude, integridad y *compliance* de las entidades locales», *Anuario de Derecho Municipal 2022*, núm. 16, 2023, pp. 47-76, en el que se desgranar los planes de medidas antifraude exigidos a las entidades para recibir fondos NextGenerationEU. Tras analizar el marco normativo y los elementos que contienen estos planes, la autora hace una reflexión más amplia sobre el contexto de la cultura del cumplimiento en el que se insertan estos instrumentos. Por último, explora con especial atención al nivel local varios problemas asociados a una expansión algo inconsistente del *public compliance*, entre los que se cuentan la pugna entre lo ético y lo estético, en un clima de desconfianza en la Administración o la compleja relación entre el cumplimiento normativo y el Derecho administrativo.

Por último, debe mencionarse la monografía de Nerea GARRIDO MARTÍNEZ y Goizargi HERNANDO ALONSO, *La transformación de la Administración Local en la nueva era digital. Estudio realizado desde una visión crítica de los ODS que integran la Agenda 2030*, CEMCI, Granada, 2023, que contiene un detallado análisis, en clave de fortalezas y debilidades, de varios ejes estratégicos para la evolución de la Administración local hacia un paradigma digital. Sobre esta base, se estudian numerosas posibilidades y propuestas para que la organización administrativa local pueda transitar esa transformación con éxito.

#### 4. SECTOR PÚBLICO LOCAL

En relación con el sector público local, constituye una novedad legislativa destacable la *Ley 6/2023, de 16 de marzo, de áreas municipales de impulso comercial de las Islas Baleares (BOIB núm. 36, de 21 de marzo de 2023)*. Esta ley tiene el propósito declarado de «promover iniciativas que supongan la revitalización de los centros urbanos, así como la mejora y la promoción de otros entornos relacionados, recogiendo y consolidando los diferentes proyectos pioneros de dinamización y creación de centros comerciales a cielo abierto» que hasta ahora se han basado en asociaciones de carácter voluntario. Como consecuencia, el contenido de la norma se refiere, en primer lugar, a la creación de estas áreas municipales de impulso comercial (AMIC), desde la iniciativa para la constitución hasta su plan de actuación o el convenio que deberá firmar la nueva AMIC con el ayuntamiento correspondiente. Un segundo grupo de normas se refiere a la organización de la AMIC y a la atribución de funciones a cada órgano. También se incluyen varios preceptos relativos a la financiación, la cual incluye las cuotas obligatorias que, con naturaleza de prestación patrimonial de carácter público no tributario, se exigirán a los comercios o titulares de inmuebles aptos para alojar actividades económicas terciarias. Por último, se regula también la disolución y extinción de las AMIC.

#### 5. ENTIDADES LOCALES INFRA Y SUPRAMUNICIPALES

En lo que hace a las entidades locales infra y supramunicipales debe mencionarse el análisis de Jon Ander PÉREZ-ILZARBE SARAGÜETA, «El nuevo “mapa local” de Navarra», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 125, 2023, pp. 63-128. El autor recorre el devenir de la organización local de Navarra desde tiempos prerromanos hasta la actualidad, lo cual le sirve de contexto para el examen de la Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de reforma de la Administración Local de Navarra (*BON* núm. 71, de 11 de abril de 2019). Esboza cómo los distintos retos pendientes a los que se enfrentaban las entidades locales hace unas pocas décadas pasaron a depender de una solución a gran escala: la reestructuración del mapa local navarro. Presta especial atención a las medidas (proyectadas o adoptadas) en relación con los concejos y analiza críticamente sus consecuencias en el marco jurídico y político navarro. Rechaza igualmente que la regulación de los ayuntamientos en la ley haya pecado de escasa y se ocupa de las formas de colaboración entre el gobierno navarro y las entidades locales que establece la ley: los consorcios y las mancomunidades. Asimismo, dedica especial atención a las comarcas, a su configuración y a la posición que se les atribuye en la planta local navarra. Finaliza el estudio con un análisis del régimen financiero y un juicio crítico de los elementos salientes de la reforma.

## 6. COMPETENCIAS MUNICIPALES

La Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales (BOE núm. 75, de 29 de marzo de 2023) incluye ciertas novedades que afectan también al ámbito competencial de los municipios. Así, les corresponde la recogida de animales extraviados y abandonados y su alojamiento en un centro de protección animal, y podrán realizar estas funciones por sí mismos o mediante la colaboración con entidades privadas u otras Administraciones (art. 22). También deberán promover el acceso de animales de compañía que no constituyan riesgo alguno a playas, parques y otros espacios públicos, y deberán establecer en todo caso lugares específicamente habilitados para el esparcimiento de animales de compañía (art. 29). Asimismo se refuerza su papel en relación con gatos y colonias felinas (art. 39). Por último, a los ayuntamientos les corresponde también el ejercicio de la potestad sancionadora en los términos del art. 80.

En Canarias, el gobierno autonómico ha aprobado el *Decreto 91/2023, de 25 de mayo, por el que se regula la emisión de los informes vinculantes para el ejercicio de competencias distintas de las propias y las delegadas por las entidades locales insulares y municipales de Canarias* (BOC núm. 109, de 7 de junio de 2023). La norma regula separadamente los informes de sostenibilidad financiera y de inexistencia de duplicidades, si bien también establece algunas reglas comunes para ambos, e incluye un anexo con la documentación que debe aportarse junto con la solicitud del informe de sostenibilidad financiera.

Sobre esta materia merece ser destacado el artículo de Luis MEDINA ALCOZ, «La manifiesta incompetencia del Estado para ejercer la tutela financiera sobre los entes locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 20, 2023, pp. 47-66. Como esclarece ya el título del trabajo, en él se critica, fundadamente, que el Ministerio de Hacienda se arrogue la competencia para emitir el informe de sostenibilidad financiera para el ejercicio de competencias distintas de las propias que exige el art. 7.4 LBRL cuando el estatuto de autonomía no atribuye expresamente la tutela financiera a la respectiva comunidad autónoma. Ya exista previsión estatutaria expresa o no, considera que esa tutela corresponde a todas las comunidades autónomas.

Un sector doctrinal ha prestado especial atención durante 2023 al mapa competencial de los gobiernos locales en el décimo aniversario de la LRSAL. Tal es el caso de Eloísa CARBONELL PORRAS, «Las competencias locales diez años después de la LRSAL», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 19, 2023, pp. 8-28. En su estudio, la autora desgrana en detalle el régimen y clasificación de las competencias municipales y provinciales a la luz de los catálogos de los arts. 25 y 36 LBRL, así como de la legislación sectorial. Igualmente, destaca en esta materia el trabajo de Encarnación MONTROYA MARTÍN, «Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: balance tras diez años de aprobación de la LRSAL», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 19, 2023, pp. 29-58, quien recorre el marco normativo de la gestión de los servicios públicos y de la iniciativa económica local en la LBRL y la legislación autonómica tras la LRSAL. A esta última le atribuye el mérito

de haber incorporado un análisis de impacto en el mercado y en la libre concurrencia en la iniciativa económica local. Asimismo, pone de manifiesto la insuficiencia de datos sobre los servicios públicos locales y echa de menos una política pública más firme en este sentido.

## 7. REGÍMENES ESPECIALES

La preocupación por los municipios pequeños, rurales y/o despoblados ha sido una tendencia creciente en los últimos años. Esto se ha materializado no sólo normativa o doctrinalmente, sino también en políticas de los distintos niveles de gobierno. Buen ejemplo de ello es la *Orden HAC/16/2023, de 16 de octubre, por la que se aprueba la relación de municipios que tienen la condición de zona rural de Cantabria con reto demográfico para el ejercicio 2023 (BOC núm. 204, de 24 de octubre de 2023)*. Los criterios que fija la legislación autonómica para determinar qué es tal zona, exigen que la población sea inferior a 2.000 habitantes, su densidad de población sea inferior a 12,5 habitantes por metro cuadrado y la tasa de envejecimiento sea superior al 30 por 100. En aplicación de estos criterios, la orden determina qué municipios cántabros deben considerarse «zonas rurales de Cantabria con reto demográfico».

Por último, reclama un marco normativo diferenciado para los pequeños municipios Marcos ALMEIDA CERREDA, «Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 20, 2023, pp. 59-81. El autor explora en detalle la posibilidad de que se apruebe un estatuto básico para los pequeños municipios y su contenido posible o deseable. En el análisis destaca especialmente la atención a la técnica legislativa asociada a esta iniciativa, al desgranar cuestiones como el carácter imperativo o dispositivo de las normas de este estatuto, la forma jurídico-normativa que debe adoptar y el papel de la normativa de desarrollo del estatuto.

