
Organización y régimen jurídico

Jorge CASTILLO ABELLA

Profesor ayudante doctor de Derecho administrativo

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. LOS ENTES LOCALES ANTE LOS FONDOS EUROPEOS.—4. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO: 4.1. Cargos electos locales. 4.2. Órganos de gobierno: 4.2.1. Alcalde. 4.2.2. Órganos colegiados. 4.3. Administración municipal. 4.4. Gobernanza digital y administración del municipio.—5. PLANTA MUNICIPAL.—6. SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL.—7. ENTIDADES LOCALES INFRA Y SUPRAMUNICIPALES.—8. COMPETENCIAS MUNICIPALES.—9. RÉGIMENES ESPECIALES.

1. INTRODUCCIÓN

Puede decirse que 2025 ha sido un año en el que se ha producido una reflexión sobre la situación actual de los gobiernos locales, especialmente de los municipios. Esta reflexión ha venido motivada por el cuadragésimo aniversario de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), por una parte, y por el debate que aún persiste en torno a la naturaleza jurídica de la garantía constitucional de la auto-

nomía local, por otro. Igualmente, se aprecia una atención especial a las cuestiones relativas al desarrollo tecnológico actual y su impacto en el funcionamiento de los gobiernos locales, particularmente en lo relativo a la inteligencia artificial. Más allá de estos temas, en este informe se da cuenta también de otros que, año tras año, presentan un interés más estable por parte de la jurisprudencia y la doctrina académica, como el estatuto de los concejales o la gestión de fondos europeos.

2. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL

Si bien en 2025 no se han producido novedades legislativas relevantes, sí ha habido un hito jurisprudencial digno de mención: la *Sentencia del Tribunal Constitucional 64/2025, de 13 de marzo (ECLI:ES:TC:2025:64)*. En ella, el TC resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Grupo Parlamentario Popular contra el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico. En lo que hace al objeto de este informe, interesa destacar que uno de los argumentos de los recurrentes consistía en reprochar a la norma impugnada que negaba cualquier participación municipal en el diseño y la delimitación del régimen de licencia urbanística aplicable a las viviendas de uso turístico, allí donde esta fuera exigible. Esto resultaría lesivo de la autonomía municipal garantizada en la Constitución.

En su sentencia, el TC parte de una interpretación de la autonomía local que es, probablemente, la más extensa de las que ha manejado hasta el momento. Explica que la jurisprudencia constitucional inicial calificó la autonomía local de garantía institucional, lo que obligaba a hacer un juicio de reconocibilidad de esta ante posibles limitaciones del legislador. No obstante, se aparta de esa concepción y define la autonomía local como un principio que, en sí, contiene un mandato de optimización dirigido a todos los poderes públicos, de forma que están obligados a procurar la consecución de los mayores niveles posibles de autonomía local. Esta doctrina constitucional se apoya expresamente en la *Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo (ECLI:ES:TC:2016:41)*, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad formulado contra varios preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL).

Si bien la proclamación de la autonomía local como mandato de optimización puede verse como una afirmación que no necesariamente refleja doctrina constitucional, jurisprudencial o académica consolidada, sí es cierto que esta postura explica cómo, desde hace años, el enjuiciamiento de las limitaciones a la autonomía local no ha consistido en juicios de reconocibilidad, sino en ponderaciones entre derechos, bienes o principios constitucionales.

Como puede imaginarse, la STC 64/2025 ha dado lugar a varias opiniones de la doctrina académica. Un trabajo crítico con la construcción como mandato de optimi-

zación de la autonomía local es el de Luis MEDINA ALCOZ, «¿Una nueva doctrina sobre la garantía constitucional de la autonomía local?», *Revista de Estudios Locales Cunal*, núm. 284, 2025, pp. 124-131. En él, el autor cuestiona el apoyo en resoluciones anteriores que la sentencia invoca y cuestiona que ese supuesto mandato de optimización sea el estándar que el TC aplica efectivamente. Otra contribución escéptica con esta doctrina constitucional la aporta Ana TORRECILLAS MARTÍNEZ, «Renombrar no es innovar: a propósito de la STC 64/2025 y la “optimización” de la autonomía local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 24, 2025, pp. 104-116. Tras realizar un análisis pormenorizado de la sentencia, la autora rechaza que estemos ante un verdadero supuesto de optimización, pues esta no puede cumplirse con una mínima participación municipal en un asunto de reconocido interés local.

Justo es referirse también a la *Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero (ECLI:ES:TC:2025:26)*, en la que, al hilo de varios preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, el Tribunal debe resolver si se ha vulnerado en este caso la autonomía local. Aunque niega que se produzca tal vulneración (y no lo hace definiéndola como un mandato de optimización), sí se refiere al «principio constitucional» de la autonomía local, que en este caso no se ve lesionado por la existencia de un claro interés supralocal. Al respecto y en general cumple remitirse al estudio de Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ, «Jurisprudencia constitucional sobre autonomía local», *Anuario del Gobierno Local 2024*, pp. 231-264, y al análisis que el autor efectúa en esas páginas.

En el plano doctrinal se han producido varias contribuciones que han abordado de forma más general el régimen local en España. Destaca, sin duda, la obra de Ana TORRECILLAS MARTÍNEZ, *Democracia constitucional y autonomía local en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, que hace un recorrido exhaustivo de las bases constitucionales de los gobiernos locales en la configuración actual del Estado. Este estudio viene seguido de otro, de la misma autora, titulado *Reinventar lo local. La reforma del régimen local en España desde el Derecho constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, en el que aborda con detalle y metodología crítica múltiples propuestas para reformar la realidad local española, desde la planta municipal hasta una segunda descentralización territorial en España en favor de los municipios. Tomadas conjuntamente, ambas monografías representan un diagnóstico solvente de la situación jurídico-constitucional de los gobiernos locales en la actualidad y de muchas de sus posibles vías de reforma.

En 2025 se ha cumplido el cuadragésimo aniversario de la LBRL. Esta efeméride ha dado como resultado numerosas publicaciones que, desde múltiples perspectivas, han dado cuenta del estado actual de los gobiernos locales. Así, el trabajo de Tomàs FONT I LLOVET y Marc VILALTA REIXACH, «El gobierno local a los 40 años de la Ley de Bases del Régimen Local. Diferenciación, autonomía local y retos territoriales», *Anuario del Gobierno Local 2024*, pp. 11-45, hace balance del punto en el que se encuentran y exploran algunos retos cuyo abordaje aún está pendiente. Abunda en estas y otras ideas Tomàs FONT I LLOVET, «El gobierno local en España a los cuarenta años de la Ley de

Bases del Régimen Local. Retos de futuro», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 47-83.

Desde el estricto punto de vista del diseño original de la LBRL, resulta de interés el trabajo de Luciano PAREJO ALFONSO, «La filosofía del régimen local básico de 1985 y su temprana, parcial, pero decisiva desvirtuación», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 13-46, quien pone de manifiesto las diferencias entre la concepción original de la ley básica y la situación normativa actual en relación con la posición de los gobiernos locales en la organización territorial, la configuración de la planta local y la cuestión de la autoorganización de los entes locales. Debe mencionarse también el estudio de F. VELASCO CABALLERO, «Fuentes del Derecho local durante la vigencia de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 84-115. En él, el autor aborda las relaciones entre normas de distintos niveles y rangos normativos, con especial atención a la posición de las normas locales en el ordenamiento.

Aún en materia de fuentes del Derecho local conviene hacer mención de la contribución de Cayetano PRIETO ROMERO, «La potestad normativa de las entidades locales y el procedimiento para la aprobación de las ordenanzas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 116-149, que recoge un tratamiento detallado del procedimiento y límites del ejercicio de la potestad normativa local, con especial atención a trámites como la consulta pública previa o los análisis de impacto. De los análisis de impacto se ocupa monográficamente Javier CALVO GARCÍA, «Los análisis de impacto de las ordenanzas municipales: la experiencia de Madrid», *Anuario de Derecho Municipal 2024*, núm. 18, 2025, pp. 81-110, al estudiar la figura de la memoria de análisis de impacto normativo en el contexto de las ordenanzas locales y la anulación de estas por insuficiencia de los análisis de impacto.

Todavía en relación con el aniversario de la LBRL debe destacarse el artículo de Juan Carlos COVILLA MARTÍNEZ, «Las relaciones interadministrativas de las entidades locales a los cuarenta años de la aprobación de la LBRL», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 375-398, que contiene un análisis de las distintas formas de relación entre los gobiernos locales y el resto de los niveles de gobierno y se hace eco de los desafíos que aún están pendientes de respuesta.

La actividad de los gobiernos locales más allá de nuestras fronteras ha suscitado interés académico en 2025, de lo cual se dará cuenta en este informe. De entrada, cabe ahora referirse a la contribución de Xavier CODINA GARCÍA-ANDRADE, «La promoción del papel internacional de los gobiernos locales desde el Derecho de la Unión Europea», en Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ (coord.), *Las actividades «internacionales» de los gobiernos locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, pp. 67-92, que explora el juego de los intereses locales en la creación del Derecho europeo y la función de los gobiernos locales como aplicadores de ese Derecho.

Desde una perspectiva de la concepción y construcción de la ciudad, aún en un plano general puede citarse el trabajo de Susana Eva FRANCO ESCOBAR, «Retos en el diseño e implementación de ciudades inteligentes sostenibles, accesibles e inclusivas», *Revista*

Catalana de Dret Públic, núm. 70, 2025. El análisis cuenta con varios elementos distintivos de la implantación de las *smart cities* que abarcan desde la protección de los datos personales hasta la participación ciudadana y la inclusión de los grupos vulnerables, todo ello desde una perspectiva de sostenibilidad, accesibilidad e inclusión social.

3. LOS ENTES LOCALES ANTE LOS FONDOS EUROPEOS

Año tras año puede apreciarse cómo los fondos europeos reciben cada vez menos atención normativa y doctrinal, especialmente desde la perspectiva local y cuanto más tiempo transcurre desde la eclosión de los fondos Next Generation EU. 2025 no ha sido una excepción a este respecto. Con todo, sí debe hacerse referencia a dos trabajos que, por su interés, merecen recibirla.

El primero de ellos es la contribución de Natalia SECO GARCÍA, «La inclusión de la perspectiva de género en los fondos europeos accesibles para las entidades locales. Revisión del periodo 2021-2027», en Luis MÍGUEZ MACHO y Jaime Antonio PINTOS PÉREZ (dirs.) y Raquel CASAS SANTOMÉ y Mónica LEGASPI DÍAZ (coords.), *Cuestiones actuales de Derecho constitucional y administrativo local*, Colex, A Coruña, 2025, pp. 319-344. En ella, se analizan en detalle los distintos fondos europeos, tanto ordinarios (FEDER, FSE+, etc.) como extraordinarios (Next Generation EU) y los distintos mecanismos existentes para integrar en ellos la perspectiva de género, tanto transversales como específicos.

El segundo de los trabajos es el publicado por Carmen NAVARRO GÓMEZ, Moneyba GONZÁLEZ MEDINA y Luis Augusto VERA LUIS, «Gobiernos locales y ejecución de fondos Next Generation EU: capacidad de los municipios madrileños para la gestión de fondos europeos», *Anuario de Derecho Municipal 2024*, núm. 18, pp. 167-203, en el que los autores muestran cómo la ejecución de estos fondos tiende a articularse a través de contratos públicos y se concentra en municipios de gran tamaño.

4. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

4.1. Cargos electos locales

Si el año pasado anunciábamos el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad 5537-2023, en relación con el art. 197.1.a), párrafo 2.º, de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), en esta edición del informe podemos ya dar cuenta de su resolución por la *Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2025, de 10 de junio (ECLI:ES:TC:2025:134)*. Como es sabido, el párrafo en cuestión establece que la mayoría exigida para el planteamiento de una moción de censura contra el alcalde deberá incrementarse en el mismo número de los concejales que hayan propuesto la moción y pertenezcan o hayan pertenecido al grupo político del que forma

parte el alcalde. El TC, mediante la citada sentencia, ha declarado inconstitucional y nulo ese párrafo y, con ello, del quórum reforzado que preveía.

Las razones que han llevado al Tribunal a tal pronunciamiento tienen que ver con el juicio de proporcionalidad necesario para restringir el derecho de los concejales a mantenerse en el cargo y a ejercerlo sin constricciones ilegítimas (art. 23.2 CE). Si bien el Tribunal considera que se cumple con los juicios de idoneidad y necesidad, no sucede lo mismo con el juicio de proporcionalidad en sentido estricto. Por su elocuencia y claridad, procede ahora reproducir un inciso de la sentencia: «El legislador vulnera el núcleo básico de las funciones representativas del concejal porque le impide no solo ejercer la iniciativa para plantear la moción de censura, que forma parte del núcleo duro de la función representativa, sino participar en cualquier modo en un voto de censura cuando de la proyección de la mayoría cualificada resultante de la aplicación de la medida cuestionada se derive, en el caso concreto, la imposibilidad de plantear dicha moción en el ámbito municipal concreto en que el concejal haya sido elegido [...]. El automatismo en la aplicación de la consecuencia jurídica prevista en el párrafo segundo del art. 197.1.a) LOREG, su configuración excesivamente amplia, que no considera las circunstancias en que se esté produciendo la escisión del grupo municipal de gobierno, y el efecto reflejo que la indeterminación de la mayoría cualificada puede tener sobre la propia existencia, en el ámbito local, del instrumento de control político que es la moción de censura municipal, conducen a considerar que concurre un desequilibrio patente y excesivo o irrazonable entre la medida analizada y la finalidad constitucional de la norma».

Sucede entonces, tras la declaración de inconstitucionalidad de este quórum reforzado, que la regla que subsiste para la propuesta de una moción de censura en el municipio es la de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, conforme al párrafo primero del art. 197.1.a) LOREG. Esta es también la conclusión a la que llega la *Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2025:5807)*, referida, precisamente, a un litigio en el que se discutía la correcta aplicación del segundo párrafo del art. 197.1.a) LOREG. Tras constatar el TS que se ha producido la declaración de inconstitucionalidad de la norma que debía interpretar, concluye que la regla aplicable es la de la mayoría de los miembros de la corporación.

Por su conexión directa con el desempeño de las labores representativas como concejal resulta también de interés la *Sentencia del Tribunal Constitucional 100/2025, de 28 de abril (ECLI:ES:TC:2025:100)*. En ella se resuelve el recurso de una concejala de Oviedo que, en un debate electoral, atribuyó al anterior alcalde el empleo de fondos públicos para «recorrer prostíbulos»; unas declaraciones de las que también se hicieron eco dos cuentas de Twitter vinculadas con la concejala. El anterior alcalde, al que se referían estas afirmaciones, reclamó en la vía civil contra la concejala por vulneración de su derecho fundamental al honor. En sede constitucional, la controversia quedó fijada en el conflicto entre este derecho y la libertad de expresión de la concejala.

El antiguo alcalde se había visto envuelto en una investigación por su posible participación en una presunta trama de corrupción en la adjudicación de contratos en las que

algunos gastos de viajes se habían registrado con conceptos que aludían a la prostitución. El TC señala que las afirmaciones de la concejala no se apoyaban en una base fáctica razonable, pues las noticias periodísticas al respecto no aludían a dinero público gastado en prostíbulos y algunos de esos gastos se habían producido una vez el alcalde había abandonado el viaje. Igualmente, el Tribunal aprecia que las declaraciones formuladas por la concejala fueron desproporcionadas en su deseo de agravio, tanto por el contexto como por el tiempo y la forma en que se efectuaron, y en ausencia del agraviado. Desestima, por todo ello, el recurso de amparo interpuesto por la concejala.

Más allá de las novedades jurisprudenciales en relación con los supuestos que se acaban de relatar, procede ahora dar cuenta de aquellas que tienen que ver, más en general, con el estatuto de los cargos electos. En este sentido, es ineludible la referencia al trabajo de Lourdes DE LA TORRE MARTÍNEZ, «Constitución de las corporaciones locales y estatuto de sus miembros», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 273-313. En él se hace un recorrido exhaustivo del estatuto de los representantes locales en municipios, provincias, cabildos y consejos insulares, de los mecanismos para su remoción (moción de censura y cuestión de confianza), de su integración en grupos políticos locales y de la figura del concejal no asdcrito. También cumple mencionar el compendio de Ángel Santiago FERNÁNDEZ FUERTES y Alberto BRAVO QUEIPO DE LLANO, *Administración local. Casos prácticos*, Centro de Estudios Financieros, Madrid, 2025. Desde una aproximación casuística a la problemática habitual de los gobiernos locales, la obra contiene numerosos supuestos relativos a los derechos y deberes de los concejales en su condición de miembros de los órganos colegiados municipales.

Más específicamente, ha habido algunos pronunciamientos judiciales relevantes en materia de legitimación de los concejales. El primero al que debe hacerse referencia es la *Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2025:2746)*. En él, la cuestión de interés casacional objetivo planteada alude a si los concejales tienen legitimación en vía administrativa para solicitar la revisión de un acto administrativo que consideran nulo y contra el cual votaron, si previamente no lo han recurrido en plazo. El Tribunal concluye que en tales situaciones los concejales tienen la condición de interesado, de forma que están legitimados para solicitar la revisión de oficio con los límites aplicables a esa figura (arts. 106.3 y 110 LPAC).

De tanto o mayor interés es la *Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2025:964)*. El caso que resuelve es el de un concejal que compareció como codemandado en un proceso iniciado mediante recurso contencioso-administrativo de dos sociedades mercantiles contra un acto administrativo del ayuntamiento del cual el concejal es parte. La norma interpretada es, así, el art. 21. *b*) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pues el concejal se postula como codemandado. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia negó que en este caso el concejal estuviera legitimado pasivamente en el proceso. El TS, en cambio, afirma que en tales casos los concejales están legitimados «cuando de la estimación de las pretensiones deducidas puedan quedar afectados los derechos o intereses legítimos

del mismo, en la medida que les ampare el título legitimador que se corresponde con el interés concreto de velar por el correcto funcionamiento de [la] Corporación, que resulta evidenciable en aquellos supuestos en que esté en riesgo la recta y regular gestión de la contratación pública, que incida lesivamente en la administración de los caudales o efectos públicos, susceptible de causar daños y perjuicios a la propia Corporación». No se trataría así de trasladar al ámbito judicial las facultades o funciones de control político del concejal frente a la corporación, sino más bien de permitirle velar por los intereses de esta en cumplimiento de su mandato representativo.

Por su relevancia, de esta sentencia se ha hecho eco Elena ALAÑÓN MARTÍNEZ, «Legitimación de los miembros de las corporaciones locales para impugnar actos y acuerdos ante la jurisdicción contencioso-administrativa», en Luis MÍGUEZ MACHO y Jaime Antonio PINTOS PÉREZ (dirs.) y Raquel CASAS SANTOMÉ y Mónica LEGASPI DÍAZ (coords.), *Cuestiones actuales de Derecho constitucional y administrativo local*, Colex, A Coruña, 2025, pp. 185-212, cuyo análisis es singularmente útil al comparar la situación de la legitimación de los concejales antes y después de esta sentencia.

Por último, en este apartado debe mencionarse el análisis de Pablo ZALDIBIA LUENGO, «El derecho de opción lingüística del concejal en materia documental en las instituciones locales de Euskadi (comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de julio de 2023 y su incidencia en el derecho autonómico vasco)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 131, 2025, pp. 141-171, en el que el autor realiza una crítica a la doctrina sobre el tema contenida en la *Sentencia del Tribunal Constitucional 85/2023, de 5 de julio (ECLI:ES:TC:2023:85)*, de la cual este informe se hizo eco hace dos años, <https://www.revistasmarcialpons.es/index.php/anuarioderechomunicipal/article/view/castillo-organizacion-y-regimen-juridico-17/2797>.

4.2. Órganos de gobierno

4.2.1. Alcalde

En 2025 se ha publicado un interesante trabajo de Guillermo VILLAR CRESPO, «Los poderes de necesidad del alcalde ante situaciones de crisis: cláusulas generales de necesidad y autonomía municipal», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 67, 2025, pp. 224-290. El análisis hunde sus raíces en el Derecho comparado y en la evolución histórica reciente de la figura en España, lo que sirve al autor para analizar pormenorizadamente los poderes de crisis del alcalde bajo el paradigma constitucional y legal actual.

4.2.2. Órganos colegiados

En relación con el pleno municipal, debe hacerse referencia al estudio de Eloísa CARBONELL PORRAS, «Funcionamiento de los plenos y adopción de acuerdos», *Cuader-*

nos de Derecho Local, núm. 68, 2025, pp. 240-278, que es de los que se enmarcan en el análisis tras cuarenta años de la LBRL. El trabajo constituye un análisis exhaustivo y ordenado del régimen de funcionamiento del pleno y de sus sesiones, con especial atención al desarrollo de la sesión y la adopción de acuerdos.

4.3. Administración municipal

El personal al servicio de los gobiernos municipales ha recibido cierta atención doctrinal en 2025. Buena prueba de ello es la edición de la monografía de Raúl MARTÍNEZ MARTÍNEZ, *Las funciones de Secretaría en la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2025, que estudia en detalle las funciones clave de la secretaría de fe pública y asesoramiento legal, al tiempo que examina aquellas otras que pueden asignársele.

También el personal directivo ha sido objeto renovado de estudio con la reedición de la obra de Hilario LLAVADOR CISTERNES y Pablo LLAVADOR PIQUERAS, «Función directiva local. Régimen jurídico y delimitación de figuras afines», Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, en la que se pone especial atención en distinguir entre las figuras de personal directivo, órganos directivos y personal de alta dirección. Por su parte, Josep Ramon FUENTES I GASÓ y Jessica VIVAS ROSO, «Gobernanza local y dirección pública profesional. El rol del personal funcionario de habilitación nacional en la sostenibilidad institucional de los pequeños y medianos municipios», estudian la figura con sensibilidad especial respecto del fenómeno de la despoblación rural.

4.4. Gobernanza digital y administración del municipio

El desarrollo de las tecnologías digitales, la Administración electrónica y la irrupción de la inteligencia artificial en el funcionamiento de los gobiernos locales ha hecho que durante el último año hayan recibido una especial atención por parte de la literatura especializada.

De ello se ocupa el trabajo de Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ, «La inteligencia artificial y los gobiernos locales. Un examen de los instrumentos para el abordaje de la transformación digital», *Anuario de Derecho Municipal* 2024, núm. 18, 2025, pp. 23-47, quien pone el foco en la normativa europea y nacional aplicable y en el margen con el que cuentan las ordenanzas en este campo. Con una perspectiva didáctica abordan la cuestión Víctor ALMONACID LAMELAS, Fernando GALLEGÓ GARCÍA y Juan Carlos GARCÍA MELIÁN en su *Guía práctica para la implantación de la Inteligencia Artificial (IA) en los Ayuntamientos. Aplicación práctica de los sistemas de IA en la Administración Local*, CEMCI, Madrid, 2025. En ella, se abordan cuestiones que van desde la gestión de datos hasta la contratación pública o la gestión de recursos humanos con apoyo en herramientas de inteligencia artificial.

Un estudio de caso que también tiene una vocación a medio camino entre lo práctico y lo analítico se encuentra en Asunción FUENTES SANTAMARÍA, *Hacia una Administración Municipal inteligente y e-inclusiva. Un estudio del Ayuntamiento de Alicante y sus organismos autónomos*, Publicacions de la Universitat d'Alacant, Alicante, 2025, cuyo valor reside especialmente en el estudio de campo realizado por la autora y la base empírica sobre la que construye su análisis.

Resulta interesante la perspectiva de Julián VALERO TORRIJOS, «La dimensión internacional de la transición digital en las entidades locales: retos, problemas y propuestas desde la colaboración y el gobierno abierto», en Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ (coord.), *Las actividades «internacionales» de los gobiernos locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2025, pp. 257-284, pues aún a las perspectivas relativas a la apertura administrativa a la modernización tecnológica, por un lado, y a la acción exterior de los municipios, por otro. Con un enfoque más acotado, pero también relacionado con la innovación digital en los municipios, puede citarse la contribución de Óscar CORTÉS-ABAD y Vicente HERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, «Digitalización de los procesos selectivos en la Administración pública. Lecciones desde el Ayuntamiento de Madrid», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 23, 2025, pp. 122-141.

Por último, los avances en tecnología y uso de medios digitales en las Administraciones conllevan riesgos, como pone de manifiesto el estudio de Luis FEIJOO GARCÍA y José Julio FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (dirs.) y Marcos ALMEIDA CERREDA (coord.), *Las entidades locales frente al reto de la ciberseguridad*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2025. La obra, en la que participan numerosos autores, examina con todo detalle la relevancia de la ciberseguridad en el funcionamiento de los gobiernos locales, la normativa aplicables, los incidentes que se han producido y los mecanismos para responder ante crisis de esta índole.

5. PLANTA MUNICIPAL

En lo relativo a la planta municipal es interesante el análisis de Pascual MARTÍN GALLARDO, «La necesaria reforma de la planta municipal española», en Marcos M. FERNANDO PABLO y José Luis DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ (dirs.) y Pilar TALAVERA CORDERO y Alicia RODRÍGUEZ SÁNCHEZ (coords.), *Rural Renaissance: territorio, municipios y servicios*, Colex, A Coruña, 2025, pp. 325-336, en la que el autor examina la actual configuración de la planta municipal, la regulación de la fusión de municipios en la LRSAL y el caso de Don Benito y Villanueva de la Serena.

6. SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL

En 2025 se han producido algunas novedades de interés en relación con las entidades que componen el sector público municipal, especialmente en lo que se refiere a la gestión de servicios públicos.

La primera resolución a la que cabe hacer referencia es la *Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2025:3211)*, en la que el asunto que se plantea tiene que ver con el acuerdo del pleno municipal de Llinars del Vallés de modificar definitivamente la forma de gestión del servicio público de abastecimiento de agua, que pasa de indirecta a directa. Impugnado el acuerdo por parte de una sociedad, se discute si el ayuntamiento debía haber motivado la mayor sostenibilidad y eficiencia de la gestión directa del servicio por el propio ayuntamiento frente a la gestión indirecta. El TS rechaza esta tesis, pues supone una interpretación exorbitante de lo que dispone el art. 85.2.A LBRL. Señala cómo la gestión directa por la propia entidad local o por un organismo autónomo solamente exige valoración previa de los efectos sobre el cumplimiento de obligaciones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En cambio, solo cuando la gestión directa se articule mediante entidad pública empresarial o sociedad pública local será necesaria una justificación reforzada acerca del cumplimiento de esos objetivos y de su mayor sostenibilidad y eficiencia.

Aún en materia de gestión de servicios públicos cabe referirse a la *Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2025:5455)*, referida a la posibilidad de efectuar encargos a medios propios conjuntos de varias Administraciones. En ella, el TS reitera la doctrina que sentó en relación con la entidad Sumar, Serveis Públics d'Acció Social de Catalunya, S. L., que es una sociedad participada por numerosos gobiernos locales catalanes para la prestación de servicios. La controversia giraba en torno al concepto de control análogo y los requisitos establecidos en la legislación de contratos públicos para aplicar la figura del encargo a medio propio, y que el TS vuelve a confirmar aplicable al caso de esta entidad.

A nivel doctrinal, es obligada la cita del trabajo de Silvia Díez Sastre, «El futuro del sector público institucional local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 399-430, en el que la autora estudia la tipología de entidades que componen el sector público instrumental local y propone criterios para la selección del ente o entes en función de las necesidades y circunstancias.

Específicamente en materia de sociedades públicas locales debe hacerse referencia a la obra de Diego Ballina Díaz, *Las sociedades mercantiles municipales. Guía de actuación*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2025, en la que el autor explora todos los elementos que componen el régimen jurídico de estas entidades. Sobre ellas también versa el trabajo de Diego Córdoba Castroverde, «Reflexión sobre las sociedades mercantiles públicas y los convenios de colaboración», *Revista de Administración Pública*, núm. 226, 2025, pp. 13-32, que desgana varios de los aspectos más problemáticos de las sociedades públicas en general. Igualmente, Juan M. Pemán Gavín, «Elementos para

perfilar un concepto estricto de empresa pública», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 63-64, 2025, pp. 16-80, aborda en detalle las características de las sociedades públicas y trata de trazar una distinción nítida entre ellas y otras figuras próximas, como las entidades públicas empresariales. También crítica se muestra Mercedes FUERTES, «Sobre el régimen jurídico de las sociedades públicas: claroscuros, sombras y negruras», *Revista de Administración Pública*, núm. 226, 2025, pp. 33-59.

7. ENTIDADES LOCALES INFRA Y SUPRAMUNICIPALES

Las entidades locales de ámbito superior al municipio han sido objeto de cierta atención por parte de la literatura durante 2025. En primer lugar, debe citarse la obra de Enrique ORDUÑA REBOLLO, *Historia de las Diputaciones Provinciales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2025, cuyo autor hace un recorrido extraordinario en el estudio de esta institución desde los inicios del siglo XIX hasta nuestros días.

Aún en el plano supramunicipal cabe aludir al análisis de Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, «Reflexiones sobre el papel de los gobiernos locales intermedios y su regulación en la LBRL», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 345-374, que no solo se detiene en los tipos básicos de entidades supramunicipales (comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades), sino que también apunta algunas líneas de reforma. En estas entidades se centra el estudio de F. Javier FUERTES LÓPEZ, «Agrupaciones de municipios de carácter voluntario (sobre mancomunidades, comarcas y áreas metropolitanas)», *Revista de Estudios Locales Cunal*, núm. 288, 2025, pp. 178-208. Los dos trabajos precedentes tienen su origen en reflexiones sobre los cuarenta años de vigencia de la LBRL. Por lo demás, en clave de reto demográfico y sobre la realidad castellano-leonesa también es de interés el trabajo de Sergio MARTÍN GUARDADO, «Autonomía local e integración supramunicipal en Castilla y León: ¿una posible vía para combatir el reto demográfico?», en Marcos M. FERNANDO PABLO y José Luis DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ (dirs.) y Pilar TALAVERA CORDERO y Alicia RODRÍGUEZ SÁNCHEZ (coords.), *Rural Renaissance: territorio, municipios y servicios*, Colex, A Coruña, 2025, pp. 279-294.

Las mancomunidades han sido también objeto de estudios monográficos como el de Francisco TOSCANO GIL, «Las mancomunidades de municipios de interés autonómico», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 18, 2025, pp. 49-79, que analiza esta figura regulada en algunas leyes autonómicas y cuentan con un régimen especial respecto de las que se rigen únicamente por la LBRL. De estas entidades se ha ocupado también José Julio LÓPEZ LABAJOS, «Las mancomunidades de municipios: una solución eficiente para optimizar la prestación de servicios», en Marcos M. FERNANDO PABLO y José Luis DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ (dirs.) y Pilar TALAVERA CORDERO y Alicia RODRÍGUEZ SÁNCHEZ (coords.), *Rural Renaissance: territorio, municipios y servicios*, Colex, A Coruña, 2025, pp. 295-308.

Los consejos insulares han sido objeto de estudio monográfico de varios trabajos, todos ellos al hilo de la Ley de las Illes Balears 4/2022, de 28 de junio, de consejos in-

sulares. Así, hay aportaciones que contienen una visión de conjunto de la norma y de la institución que regulan, como la de Tomàs FONT I LLOVET, «La Ley de Consejos Insulares. Una valoración general», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 67, 2025, pp. 292-306, y la de Avelino BLASCO ESTEVE, «Los consejos insulares a la luz de la Ley 4/2022. Una visión general», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 67, 2025, pp. 307-334.

De la organización de estos consejos trata la contribución de Rosa SALORD OLEO, «El reglamento orgánico en la Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 67, 2025, pp. 335-354, que desgrana en detalle la creación de órganos y la distribución de competencias que puede contener el reglamento orgánico de estas entidades. Por su parte, Lluís J. SEGURA GINARD, «Los reglamentos ejecutivos de los consejos insulares», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 67, 2025, pp. 386-405, estudia el papel de las normas que dictan los consejos insulares en clave competencial y en atención a la posición que ocupan en el ordenamiento jurídico. Por último, Octavi Josep PONS CASTEJÓN, «Las competencias de los consejos insulares: las novedades de la Ley 4/2022 en esta materia y el régimen jurídico aplicable en su ejercicio», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 67, 2025, pp. 406-431, aborda los tipos de competencias que pueden tener atribuidas los consejos insulares y su régimen jurídico.

8. COMPETENCIAS MUNICIPALES

Los cuarenta años de vigencia de la LBRL han permitido reflexionar también sobre el haz de competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a los municipios. De entrada, cabe citar el trabajo de José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «Sobre la pervivencia de la cláusula general de competencia municipal. Una reflexión interpretativa», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, pp. 150-170, en el que el autor ofrece una interpretación conjunta de los arts. 25.1 y 7.4 LBRL que, a su juicio, permite hablar de una cláusula general atributiva de competencias a los municipios aun tras la LRSAL. Sobre la cuestión de las competencias municipales antes y después de la LRSAL también se pronuncia Luis MÍGUEZ MACHO, «Competencias de las entidades locales y Constitución: la reconducción al marco constitucional de la reforma de 2013 de la Ley de Bases del Régimen Local», en Luis MÍGUEZ MACHO y Jaime Antonio PINTOS PÉREZ (dirs.) y Raquel CASAS SANTOMÉ y Mónica LEGASPI DÍAZ (coords.), *Cuestiones actuales de Derecho constitucional y administrativo local*, Colex, A Coruña, 2025, pp. 43-69.

Más allá de estos estudios generales sobre las competencias del municipio, se han producido varios que tienen que ver con aspectos más concretos de su ejercicio. Así, por ejemplo, José Manuel BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, «Democracia local, autonomía local, participación ciudadana y consultas populares municipales: La jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 314-344, analiza la figura de las consultas populares municipales regulada en el art. 70 LBRL y el papel que juegan a la hora de articular la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En materia sancionadora, Tomás CANO CAMPOS, «Potestad sancionadora municipal: evolución, valoración y propuestas de reforma», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 431-462, se muestra crítico con la consolidada flexibilización de la reserva de ley sancionadora en relación con las ordenanzas municipales y aboga por una mejor definición de los criterios básicos de antijuridicidad que establezcan las leyes. Específicamente en materia de seguridad ciudadana, también resulta de interés el trabajo de Agustín Juan GIL FRANCO, «Potestad normativa local y la determinación de los tipos infractores en las ordenanzas locales de seguridad y convivencia ciudadana», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 70, 2025.

A medio camino entre la potestad sancionadora local y el ejercicio de competencias municipales se encuentra el análisis de Óscar EXPÓSITO-LÓPEZ, «Bienestar animal y entes locales ante el reto de la ineficacia legal y presupuestaria», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 24, 2025, pp. 61-81.

Desde la perspectiva de la actuación de los gobiernos locales con un elemento exterior procede referirse a la contribución de Begoña SESMA SÁNCHEZ, «Las subvenciones locales a la cooperación internacional», en Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ (coord.), *Las actividades «internacionales» de los gobiernos locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2025, pp. 153-188, pues desgana el fundamento de la competencia local para el fomento de la cooperación al desarrollo. Aún en el plano de lo internacional, pero en materia de competencias sociales, cabe citar el trabajo de Ricard GRACIA RETORTILLO y Natalia CAICEDO CAMACHO, «Actividad internacional de los gobiernos locales y políticas sociales», en Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ (coord.), *Las actividades «internacionales» de los gobiernos locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2025, pp. 189-232.

Resulta de interés mencionar aquí la *Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2026 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2025:2761)*. En ella se dilucida si un ayuntamiento está legitimado para ejercitar la acción pública frente a la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico por parte de otro ayuntamiento limítrofe o colindante. La conexión con el tema que nos ocupa es clara, pues la actuación de ese otro ayuntamiento puede incidir directamente en las competencias que en materia de urbanismo tenga el municipio. El TS reconoce legitimación activa al ayuntamiento en la medida en que la decisión del otro ayuntamiento afecte al ejercicio de sus competencias o a los intereses municipales del primero, pero niega que el ordenamiento le reconozca la acción pública en materia urbanística frente a la aprobación de un instrumento de planeamiento.

No debe concluirse este apartado sin dar cuenta del estudio de Laura PRESICCE, «Entre salut pública i medi ambient: Barcelona i la prohibició de fumar i vaporejar a les platges», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 71, 2025, pp. 172-188, que estudia la regulación y fundamento competencial de las restricciones al consumo de tabaco y cigarrillos electrónicos en espacios abiertos, con especial atención a las playas en el municipio de Barcelona.

9. REGÍMENES ESPECIALES

Las novedades en 2025 en materia de regímenes especiales han incluido también algunas a nivel legislativo. En primer lugar, cabe referirse a la *Ley catalana 3/2025, de 18 de marzo, de modificación de la Ley 22/1998, de la Carta municipal de Barcelona*, mediante la que se actualizan las formas de gestión de servicios municipales, se regula el sistema de supervisión continua en el municipio y se modifica el régimen del personal al servicio del Ayuntamiento de Barcelona para facilitar la carrera horizontal.

Otra ley catalana, la *Ley 8/2025, de 30 de julio, del Estatuto de los municipios rurales*, ha venido a dar respuesta a la necesidad de adaptar el régimen municipal a pequeños municipios en zonas rurales y con escasa población. Para ello, articula un sistema de traslados de competencias a entidades supramunicipales para la realización de funciones y actividades de responsabilidad municipal, crea el Mecanismo Rural de Garantía y establece algunas medidas en materia de financiación y subvenciones de estos municipios rurales, entre otras medidas. Una tercera norma de la misma comunidad autónoma, la *Ley 3/2026, de 12 de marzo, de modificación del texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, en relación con el régimen jurídico aplicable a Arán*, sirve para modular la aplicación de la normativa de régimen local (básica y autonómica) en Arán en función de las circunstancias que le son peculiares.

La preocupación por los pequeños municipios vuelve a tener eco en la doctrina académica en 2025. Defiende la urgencia de una reforma normativa que atienda específicamente a su problemática Marcos ALMEIDA CERREDA, «A modo de toque de tenetublo: urge un régimen diferenciado para los pequeños municipios», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 525-556, al tiempo que especifica qué cambios serían necesarios en materia de organización, de funcionamiento de los órganos municipales y de competencias. Eloísa CARBONELL PORRAS, «Los municipios pequeños en la LBRL: previsiones iniciales y evolución», *Revista de Estudios Locales Cunal*, núm. 288, 2025, pp. 69-93, presta atención a estos municipios, pero su análisis se centra, en realidad, en su encaje actual en la LBRL, una vez más desde la perspectiva del cuadragésimo aniversario de la norma.

Por último, también desde esa perspectiva y más allá de los pequeños municipios, resulta de indudable interés el estudio de Marc VILALTA REIXACH, «Regímenes jurídicos especiales de las grandes aglomeraciones urbanas. Balance de los 40 años de la LBRL», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 490-524, pues analiza la reforma pendiente del régimen de los municipios de gran población y de las áreas metropolitanas, tal y como se encuentran actualmente configuradas.

