
Organización y régimen jurídico

Jorge CASTILLO ABELLA
Profesor Ayudante 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 DE RECUPERACIÓN.—4. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO: 4.1. Cargos electos locales. 4.2. Órganos de gobierno. 4.3. Transparencia y participación ciudadana. 4.4. Administración municipal.—5. SECTOR PÚBLICO LOCAL.—6. ENTIDADES LOCALES INFRA Y SUPRAMUNICIPALES.—7. COMPETENCIAS MUNICIPALES.

1. INTRODUCCIÓN

La vuelta a la normalidad tras la pandemia de covid-19 y la continua presencia de cuestiones al margen de la salud pública han propiciado que, en 2022, la atención normativa, jurisprudencial y doctrinal se haya desplazado hacia estas últimas. Aunque las novedades que se han producido afectan a numerosos ámbitos de la organización local y a su régimen jurídico, se observa un especial interés por las cuestiones relativas a cargos

electos y órganos de gobierno y a las cuestiones más presentes en la agenda de las distintas Administraciones, como la digitalización, la vivienda o el cambio climático. Aun con todo, la captación y ejecución de los fondos europeos para la recuperación han seguido ocupando a las entidades locales, por lo que también ha habido algunas novedades destacables en este ámbito. Este informe pretende dar cuenta de todo ello.

2. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL

En las Islas Baleares se ha producido una importante novedad legislativa este año con la *Ley balear 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares* (BOIB núm. 88, de 7 de julio de 2022). Esta ley establece el marco jurídico fundamental de los consejos insulares y de sus entidades dependientes en sustitución de la Ley 8/2000. En este sentido, dedica buena parte de su articulado a la regulación del estatuto de los miembros de los consejos insulares y a su organización, con especial atención a los órganos de gobierno y de administración. Asimismo, incorpora reglas sobre el sector público instrumental insular, el control de la acción de gobierno, el ejercicio de la potestad reglamentaria y los traslados competenciales. La ley cierra estableciendo un régimen específico para la isla de Formentera.

Aún en un plano general, la *Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura* (DOE núm. 55, de 21 de marzo de 2022) contiene numerosas previsiones para combatir la despoblación. Más allá de fijar los principios de la política demográfica regional, en lo que al régimen local interesa establece la implicación de las entidades locales, especialmente de las diputaciones provinciales, para preservar el modelo de vertebración territorial. Para ello prevé ciertas actuaciones a nivel local (tanto municipal como supramunicipal) dirigidas a la mejor prestación de servicios públicos en zonas rurales o despobladas, la promoción de agentes dinamizadores del territorio o el fomento de las agrupaciones de entidades locales para el desempeño de funciones públicas.

A nivel doctrinal también se han producido varias novedades, como la obra dirigida por A. LÓPEZ CASTILLO y A. ARROYO GIL (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2022. En ella se contienen trabajos relativos al significado constitucional y alcance de la autonomía local, el conflicto en defensa de la autonomía local o la garantía constitucional y legal de las haciendas locales, entre otros aspectos.

En relación con la autonomía local, destaca asimismo la monografía de G. MARTÍNEZ FAJARDO, *La autonomía local en la gobernanza europea. Una aproximación desde los servicios sociales*, Publicacions de la Universitat d'Alacant, Alicante, 2022. En ella, el autor parte de los servicios sociales municipales para construir el papel que las entidades locales deben desempeñar en un mundo globalizado.

Por último, merece una mención el trabajo dirigido por J. GIFREU I FONT y J. R. FUENTES I GASÓ (dirs.), *Régim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022. La obra recorre todo el marco jurídico aplicable a las entidades locales

catalanas, desde su organización territorial y administrativa hasta su régimen económico, pasando por sus competencias propias, el régimen jurídico, las actividades administrativas y sus competencias sectoriales.

3. LOS ENTES LOCALES ANTE LOS FONDOS EUROPEOS DE RECUPERACIÓN

En 2022 se ha rebajado la atención legislativa y doctrinal sobre la gestión de fondos europeos para la recuperación en el marco de las entidades local, probablemente porque se ha tratado de un año en el que el foco se ha puesto en su ejecución. No obstante, se han producido algunas novedades doctrinales de interés.

La primera de ellas es la obra de R. RIVERO ORTEGA y V. MERINO ESTRADA, *La gestión de los fondos europeos por las entidades locales*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 2022. La obra destaca por tratar todos los aspectos relativos a la gestión local de fondos de la recuperación. Parte de una descripción del marco jurídico europeo y nacional de estos fondos, para adentrarse después en la normativa autonómica y analizar la organización para la gestión de estos fondos, el diseño de proyectos y participación en convocatorias, el régimen de ejecución de los fondos y los controles y prevención de riesgos a los que se someten. En la misma línea, resulta de interés el estudio de T. FONT I LLOVET y M. VILALTA REIXACH, «La lenta vuelta a la normalidad. Los Gobiernos locales tras la pandemia... y ante los fondos NGEU», *Anuario de Gobierno Local 2021*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2022, pp. 11-50.

En relación con los fondos europeos de recuperación también debe mencionarse el artículo de A. CERRILLO I MARTÍNEZ, «La digitalización en los Gobiernos locales intermedios y la contribución al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 58, 2022, pp. 30-63. El interesante planteamiento de este autor parte de la constatación de la importancia de los gobiernos locales intermedios a la hora de fomentar la digitalización de las entidades locales. Tras estudiar la incorporación de medios electrónicos en la prestación de servicios públicos que fomentan los gobiernos intermedios, analiza el papel que estos pueden tener en la transformación digital de las entidades locales en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

4. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

4.1. Cargos electos locales

El régimen de los concejales es un ámbito proclive a las novedades jurisprudenciales y 2022 no ha sido una excepción. En primer lugar, procede mencionar la *STS de 10 de febrero de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2022:486)*. El asunto giraba en torno al derecho de información de los concejales derivado del art. 23

de la Constitución y su alcance. En particular, se planteaba si se refería únicamente a los asuntos sobre los que se debatirá en el pleno municipal o podía abarcar otras cuestiones distintas. Tras analizar la normativa y jurisprudencia sobre el tema, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo concluye que cualquier concejal tiene derecho de acceso a expedientes y documentos aunque no se trate de asuntos a debatir por el pleno, siempre que tengan que ver con los diversos servicios municipales.

También sobre el derecho de información gira la *STSJ de Andalucía de 20 de enero de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla, ECLI:ES:TSJAND:2022:6519)*. Se plantea en ella la vulneración del derecho del art. 23 CE de una concejala, portavoz de grupo, que había solicitado el acceso al expediente correspondiente a las subvenciones otorgadas por el ayuntamiento para combatir los efectos económicos de la pandemia de covid-19. La alcaldesa contestó al requerimiento sin aceptarlo o rechazarlo, e indicando que la información estaba a disposición de la concejala previa cita en la oficina del interventor municipal. La concejala consideró que no se había atendido su petición y formuló recurso contencioso-administrativo. Tanto el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo como, en apelación, el Tribunal Superior de Justicia critican la actuación del ayuntamiento, que no sólo no había dado curso a la solicitud formulada por la concejala, sino que ni siquiera había seguido el procedimiento para esta marcado en el reglamento orgánico municipal.

En materia de convocatorias de plenos se pronuncia la *STS de 15 de junio de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2022:2423)*. En ella interesaba determinar si los puntos no tratados del orden del día de una sesión ordinaria del pleno debían incluirse necesariamente en la siguiente sesión, aun cuando esta fuera extraordinaria. El Tribunal considera que deben incluirse, independientemente de que el pleno siguiente sea ordinario o extraordinario. Lo contrario no sólo vulneraría lo dispuesto en el art. 87 ROF, sino también en el art. 23 CE. La única excepción podría consistir en la imposibilidad acreditada de incluir alguno de los puntos pendientes en el orden del día de la siguiente sesión.

También es pertinente la *STS de 9 de febrero de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2022:488)*. El asunto gira en torno a si forma parte del derecho de participación política del art. 23.1 CE se ve vulnerado porque no se tramite una enmienda parcial al presupuesto municipal. Tras recordar que se trata de un derecho de configuración legal y analizar la normativa aplicable, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo concluye que el derecho a presentar enmiendas en los plenos municipales forma parte del ejercicio del cargo de concejal y de su carácter representativo. Por ello, su inadmisión debe apreciarse restrictivamente y motivarse, dado que ello supone una restricción de derechos para el concejal y los vecinos.

Igualmente, es de interés la *STS de 26 de junio de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2022:2425)*. Esta sentencia resuelve un caso en el que se planteaba si la designación del portavoz del grupo político debe ir firmada por todos los miembros del grupo o si es suficiente con la firma de la mayoría. Partiendo del contenido constitucional del derecho del art. 23 CE y del núcleo de la función representativa, considera que la exigencia de unanimidad comportaría una restricción del derecho fun-

damental de los concejales que solamente puede realizarse por ley. Dado que ninguna norma exige esa unanimidad, confirma el fallo apelado y, con ello, que solamente es necesaria la mayoría para designar al portavoz del grupo.

En el ámbito doctrinal también se han producido varias novedades reseñables. La primera es el trabajo de L. E. FLORES DOMÍNGUEZ, «Transfuguismo y coaliciones electorales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 17, 2022, pp. 31-55, donde se recorren en detalle las distintas fases y los antecedentes de los pactos antitransfuguismo y se estudian sus consecuencias haciendo alusión a casos concretos. Por su parte, G. GARCÍA-VILLANOVA ZURITA, «Una nueva valoración de la no adscripción a la luz del nuevo pacto antitransfuguismo», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 18, 2022, pp. 199-2014, pone de relieve que el transfuguismo es un fenómeno que afecta más a las políticas locales que a los propios partidos políticos, y destaca la ausencia de rendición de cuentas frente al electorado por parte de los tránsfugas.

Por último en relación con los concejales, destaca el trabajo de J. CLEMENTE MARTÍNEZ, «La incompatibilidad del artículo 178.2.b) LOREG entre los cargos de concejal y empleado de una misma entidad local: una difícil ponderación de intereses constitucionales», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 60, 2022, pp. 270-294. En él, el autor analiza las condiciones normativas bajo las que puede compatibilizarse el ejercicio del cargo de concejal con el de empleado de la entidad local y señala los puntos críticos donde es especialmente problemática la ponderación constitucional entre el derecho a la participación política y la objetividad de la Administración.

4.2. Órganos de gobierno

El funcionamiento electrónico de los órganos colegiados también ha sido objeto de atención en 2022. En este sentido, destaca la *Ley riojana 12/2022, de 18 de octubre, de reforma de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, para la admisión extraordinaria de la participación y la votación telemáticas* (BOR núm. 202, de 20 de octubre de 2022). La nueva norma prevé un régimen específico de participación telemática de sesiones de aquellas personas que se encuentren en alguna de las situaciones previstas. Asimismo, excluye de esta posibilidad ciertas sesiones, como el pleno de constitución de la entidad o la moción de censura.

En el plano doctrinal, resulta de utilidad el estudio de V. MERINO ESTRADA, «El funcionamiento electrónico de los órganos colegiados de las entidades locales», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 58, 2022, pp. 14-29. El trabajo se ocupa de los requisitos y circunstancias habituales para el funcionamiento electrónico de los órganos colegiados y de otros aspectos relevantes, como la intervención y la votación digital en plenos presenciales.

En materia de competencias de los órganos de gobierno, un relevante pronunciamiento lo representa la *STS núm. de 13 de diciembre de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2022:4547)*. El interés casacional objetivo apreciado en el recurso

de casación giraba en torno al órgano que ostenta la competencia, en los municipios de régimen común, para acordar la revisión de oficio de los actos dictados en materia de urbanismo por un concejal por delegación del alcalde. Igualmente, interesaba pronunciarse sobre el régimen de delegación de esa competencia. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo constata el vacío legal que se produce en materia urbanística en municipios de régimen común, al contrario de lo que sucede en el ámbito tributario o en municipios de gran población. Tras recorrer la normativa sobre la cuestión y llamar la atención sobre la cautela con la que debe tomarse el fallo, determina que la competencia para revisar de oficio actos del alcalde de contenido urbanístico corresponde al pleno municipal. En todo caso, precisa que se trata de una competencia indelegable del pleno.

4.3. Transparencia y participación ciudadana

2022 ha sido un año en el que la transparencia, el acceso a la información pública y la participación ciudadana han estado presentes a nivel normativo, jurisprudencial y doctrinal. En el primero, hay que mencionar el *Decreto-ley catalán 2/2022, de 15 de marzo, de modificación del art. 4 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana* (DOGC núm. 8626, de 15 de marzo de 2022). Esta norma pretende dar ahora cobertura a consultas no referendarias de ámbito supramunicipal, algo hasta entonces no previsto. La razón que señala la exposición de motivos del decreto-ley es la necesidad de disponer de forma urgente de un marco jurídico que permita llevar a cabo una consulta sobre la eventual candidatura para los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de invierno de 2023 Pirineos Barcelona.

La *STS de 20 de septiembre de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2022:3289)* resuelve un caso en el que se impugnaba un acuerdo del pleno del Ayuntamiento de Reinosa relativo al conflicto palestino. Su contenido era variado: se adhería a una resolución del Parlamento Europeo que reconoce el Estado de Palestina, instaba a la Organización de las Naciones Unidas a garantizar la protección de la población de los territorios ocupados por Israel y a obligar a este último a cumplir la legalidad internacional, declaraba el Municipio de Reinosa «Espacio Libre de Apartheid Israelí» y ordenaba la inserción del sello correspondiente en la web del ayuntamiento, ordenaba que los procesos de contratación y compra municipales excluyeran a empresas cómplices de violaciones del Derecho internacional o que no acataran el derecho de autodeterminación del pueblo palestino, y fomentaba la cooperación con el movimiento «Boicot, desinversiones y sanciones». Resulta claro que el litigio giraba en torno a la naturaleza política o administrativa del acuerdo del Pleno y si, consiguientemente, podía o no residenciarse su impugnación ante el orden contencioso-administrativo. Tras recordar que el art. 2.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no se refiere a los actos políticos de las entidades locales, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo señala que lo relevante a efectos de impugnación de esta clase de actos municipales es si cuentan o no con efectos jurídicos

vinculantes derivados de su contenido, del respeto a la Constitución y a los derechos fundamentales de terceros. Ello le lleva a afirmar que se trata de un acto susceptible de control, pero inmediatamente distingue entre apartados por su diferente contenido. Como consecuencia, falla anulando una parte del acuerdo y estimando parcialmente el recurso.

En el plano de la participación ciudadana hay varios trabajos relevantes. Uno de ellos es el de D. B. ENTRENA RUIZ, «Derecho a la ciudad, obras públicas locales y participación ciudadana», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 17, 2022, pp. 94-108. En él, se explora la relación entre interés público, participación democrática y el derecho a la ciudad, y se analiza si el diseño y ejecución de obras públicas en el ámbito local garantiza la participación de los ciudadanos. También es interesante el artículo de M. MORENO LINDE, «El derecho a la ciudad: un intento de síntesis desde el Derecho administrativo», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 122, 2022, pp. 307-354, que estudia la relación entre el derecho a la ciudad y la participación ciudadana y ensaya una reconstrucción del primero como principio jurídico.

4.4. Administración municipal

En el ámbito de la Administración municipal resulta de interés el planteamiento de los *recursos de inconstitucionalidad núms. 2059-2022 y 2192-2022 contra la disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022* (BOE núm. 106, de 4 de mayo de 2022), planteados por los Grupos Parlamentarios Popular y Vox del Congreso de los Diputados. Como es sabido, mediante esta disposición final se añadió un apartado 7 a la DA 2.^a de la Ley 7/2985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia de selección de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, la aprobación de la oferta pública de empleo, la convocatoria exclusiva para su territorio de los procesos de provisión para plazas vacantes, su nombramiento y la asignación del primer destino y las situaciones administrativas. Es de esperar que el TC se pronuncie próximamente sobre ello.

En relación con el padrón municipal es destacable la *STS de 25 de abril de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2022:1591)*. La cuestión de interés casacional objetivo es determinar si la exigencia de visado para el empadronamiento de menores procedentes de Nador en una Ciudad Autónoma constituye un trato discriminatorio respecto de menores españoles como respecto de otros menores extranjeros de distinta procedencia. El visado se exigía conforme a las «Instrucciones para la gestión del padrón municipal» de la Ciudad Autónoma. El TS se hace eco de la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que es contundente al afirmar que tal cosa no es exigible, pues el padrón no tiene la finalidad de controlar la regularidad de la estancia de extranjeros en España. El TS añade a todo ello que la

exigencia de visado carece de cobertura legal y constituye un trato discriminatorio frente a los demás menores, tanto españoles como extranjeros de otras procedencias.

Sobre el funcionamiento electrónico de las entidades locales resulta de interés la obra coordinada por G. M. DÍAZ GONZÁLEZ (coord.), *Blockchain y gobiernos locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2022. El volumen contiene valiosas contribuciones de expertos en distintos ámbitos y que realizan, bajo el prisma del *blockchain*, aportaciones relativas a las ciudades inteligentes y el ejercicio de funciones públicas, el funcionamiento interno y la interacción con el ciudadano, transparencia y protección de datos, contratación pública, servicios locales, democracia local, subvenciones, gestión tributaria y presupuestos locales.

En materia de transparencia, debe hacerse mención del estudio de L. CASADO CASADO, «Deslinde entre los procedimientos de acceso a la información pública previstos en las regulaciones específicas y en la legislación de transparencia, con especial atención a los supuestos medioambientales», *Anuario de Transparencia Local 2021*, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 4, 2021, pp. 35-88. Igualmente, se han producido algunos análisis relativos a los lobbies en el ámbito local, entre los que destacan el de R. RUBIO NÚÑEZ y J. PEDREGAL TRUJILLO, «El *lobby* en el ámbito local: experiencias de su regulación», *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2021*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2022, pp. 105-132; el de M. FERNÁNDEZ FERRARONS, «Ordenanzas, grupos de interés y calidad normativa», *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2021*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2022, pp. 153-182, y el de J. BERMÚDEZ SÁNCHEZ, «Transparencia y registros de interés en el ámbito local, ante la necesidad de una regulación coherente, estatal y autonómica previa», *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2021*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2022, pp. 183-202.

Presta especial atención a los pequeños municipios R. GALINDO CALDÉS, «L'ocupació pública als petits municipis: especificitats i necessitats de regulació», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 65, 2022, donde se estudian las particularidades de los pequeños municipios en la materia, se ponen de manifiesto las dificultades para ejercer las competencias con las que cuentan y para prestar los servicios obligatorios y se aboga por una regulación específica que se ocupe de estas circunstancias.

5. SECTOR PÚBLICO LOCAL

En el plano del estudio del sector público local debe reseñarse la monografía dirigida por I. SARDÁ MARTÍ (dir.), *Régimen jurídico y configuración de las entidades instrumentales y de cooperación para la prestación de servicios públicos locales*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2022. En ella, se cubren los principales temas relativos a las formas de gestión de servicios, la colaboración interadministrativa, las mancomunidades, los consorcios locales, las fundaciones del sector público local, las áreas metropolitanas, las

comarcas y las asociaciones privadas de municipios. Además, se estudian pormenorizadamente las entidades que componen el sector público local, como los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles y las sociedades de economía mixta, al tiempo que se analizan los controles ejercidos sobre todas ellas.

En sede de consorcios hay que indicar la *STS de 22 de febrero de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2022:655)*. El interés casacional de la resolución reside en si los ayuntamientos están activamente legitimados para impugnar los estatutos de un consorcio del que no forman parte, pero sí se les ha dado intervención en vía administrativa y se relacionan con él a través de convenios de colaboración para la gestión de servicios de competencia municipal. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo señala que ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre un asunto similar, cuya doctrina aplica también a este caso. Así, niega que el ayuntamiento recurrente haya acreditado la existencia de un interés legítimo, pues no se aprecia qué perjuicio o beneficio concreto se derivaría del fallo. De este modo, la simple intervención en el procedimiento administrativo de aprobación de los estatutos, sin ser miembro del consorcio, no es suficiente para reconocerle legitimación activa para impugnarlos.

En relación con los consorcios locales también resulta de interés la crónica de M.^a BALLESTER CARDELL, «La naturaleza y el régimen jurídico de los consorcios en el ámbito local. La posición del Consejo Consultivo de las Illes Balears», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59, 2022, pp. 244-264.

6. ENTIDADES LOCALES INFRA Y SUPRAMUNICIPALES

Una novedad legislativa relevante en materia de entidades locales inframunicipales la representa la *Ley cántabra 3/2022, de 14 de junio, de Entidades Locales Menores (BOCT núm. 119, de 21 de junio de 2022)*. La norma contiene una regulación bastante acabada del marco jurídico de las entidades locales menores cántabras. Incluye reglas sobre las potestades y competencias, propias y delegadas, y sobre sus relaciones interadministrativas. Asimismo, prevé normas del funcionamiento de estas entidades tanto en sistemas de junta vecinal como de concejo, financieras y de transparencia. Por último, establece también el régimen electoral que les es de aplicación, con una regulación específica de la moción de censura.

En el plano jurisprudencial es relevante, en primer lugar, la *STC 19/2022, de 9 de febrero*. Esta sentencia resuelve una cuestión de constitucionalidad planteada en relación con el art. 74.2 de la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía. Este precepto disponía que la competencia para aprobar la modificación de estatutos de una mancomunidad corresponde al órgano de representación municipal de la mancomunidad, independientemente de si la modificación es sustancial o no. Esto contrasta con el procedimiento de aprobación de estatutos, regulada en el art. 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y atribuida

al pleno de cada municipio. El TC considera que la norma autonómica vulnera lo dispuesto en la legislación básica estatal. Asimismo, señala que sería desproporcionado que la única reacción posible de un municipio disconforme con una modificación estatutaria sustancial fuera el abandono de la mancomunidad. Esta posibilidad resulta demasiado gravosa y no se ajusta a la normativa básica, por lo que aprecia una afectación de la autonomía constitucionalmente garantizada a los municipios. Por todo ello, declara la inconstitucionalidad del citado art. 74.2, estimando con ello la cuestión de constitucionalidad planteada.

A este respecto, también es pertinente la *STS de 4 de abril de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2022:1252)*. Es el TS, en el marco de este asunto, quien había elevado la cuestión de constitucionalidad al TC y que desembocó en la STC 19/2022 que se acaba de citar. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo analiza el impacto de la STC 19/2022 y, tras rechazar las alegaciones de las recurrentes, confirma el fallo anulatorio recurrido.

Sobre esta cuestión se centra el análisis de M. CASINO RUBIO, «La aprobación de las modificaciones de los estatutos de las mancomunidades de municipios y la autonomía local», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 61, 2022, que destaca las dificultades aplicativas de la normativa estatal y autonómica en la materia tras la STC 19/2022.

También se han dado novedades de interés en relación con las provincias y las diputaciones provinciales en una perspectiva histórica. En primer lugar, hay que destacar la obra de J. ECHÁNIZ SANS, A. GALÁN GALÁN, E. ORDUÑA REBOLLO y J. VILAMALA SALVANS, *200 años de la Diputación de Barcelona*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2022. En ella, los autores recorren la trayectoria de la Diputación de Barcelona y analizan no sólo los doscientos años precedentes, sino también exploran las posibles líneas de desarrollo futuras de la institución provincial.

Asimismo, cumple mencionar el estudio de R. J. VERA TORRECILLAS, «El difícil encaje de las diputaciones provinciales en el modelo de organización territorial del Estado. Una aproximación histórica (1812-1925)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 17, 2022, pp. 155-173, en el que el autor analiza la evolución de las diputaciones provinciales desde 1812 hasta su consolidación en el Estatuto Provincial de 1925.

7. COMPETENCIAS MUNICIPALES

Este año también se han producido varias novedades relativas a las competencias de los municipios. A nivel legislativo entró en vigor la *Ley vasca 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi (BOPV núm. 262, de 31 de diciembre de 2021)*. En lo que hace a las entidades locales, la ley les atribuye competencias relativas a la ordenación, inspección y disciplina de las actividades con incidencia en el

medio ambiente y la salud de las personas, y prevé también que puedan asumir otras competencias que le atribuyan la normativa sectorial medioambiental o la de régimen local vasca.

En el plano jurisprudencial, es reseñable la *STS de 10 de octubre de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2022:3570)*, que gira en torno al alcance de la competencia municipal en materia de ordenación del tráfico en relación con la calificación de las infracciones locales en atención, entre otras circunstancias, a las características del concreto municipio. En particular, se trataba de dilucidar si era legal una ordenanza que tipificaba como infracción grave (con multa de 150 euros) el aparcamiento en zona de estacionamiento regulado sin el correspondiente título o tique. La legalidad de la norma se cuestionaba a la vista del régimen sancionador previsto en el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, pues, conforme a este, la misma conducta sólo parece punible como infracción leve (con multa de hasta 100 euros). El TS confirma el fallo anulatorio de los órganos judiciales precedentes y aprecia que la ordenanza no puede apartarse de lo establecido en el Real Decreto Legislativo 6/2015, aun cuando se reconozcan unas amplias facultades normativas a las entidades locales. En este caso, además, el municipio alega, pero no justifica, una situación particular concreta que fundaría el establecimiento de un cuadro de infracciones y sanciones adaptado al municipio (Bilbao).

También se han publicado varios trabajos en relación con dos ámbitos en los que las entidades locales pueden encontrar cierto margen de actuación: el cambio climático y la vivienda. En el primer campo destaca, desde un punto de vista general, la contribución de A. PEÑALVER I CABRÉ, «El rol de los Gobiernos locales frente al cambio climático en el derecho internacional y en el derecho de la Unión Europea», *Anuario de Gobierno Local 2021*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2022, pp. 51-90, que explora el posible papel que pueden desempeñar las entidades locales en el plano supranacional. También resulta de interés el trabajo de I. REVUELTA PÉREZ, «La actividad de los Gobiernos locales en el ámbito de la energía limpia: marco normativo», *Anuario de Gobierno Local 2021*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2022, pp. 171-202. En él, la autora se centra en la regulación de la energía no contaminante para fijarse en la actuación que llevan a cabo las entidades locales en esta materia.

En materia de vivienda hay que reseñar el artículo de F. IGLESIAS GONZÁLEZ, «Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59, 2022, pp. 35-64, donde se disecciona con precisión el estado actual de la atribución de competencias en este ámbito y los títulos competenciales concretos que sirven de cobertura a la actuación de los distintos niveles de gobierno. Asimismo, se clasifican las distintas competencias locales sobre vivienda: la promoción de suelo adecuado, la promoción directa de vivienda protegida y la protección de la promoción y adquisición de viviendas por entidades locales.

Por último, también es destacable el trabajo de M. VAQUER CABALLERÍA, «El Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59, 2022, pp. 96-119. Desde una perspectiva similar, analiza la acción local en materia de vivienda y su escasa cobertura competencial a la luz del citado proyecto de ley, cuyo trámite parlamentario ha proseguido durante los últimos meses.