

# Organización y actividad de las Administraciones públicas

Esquemas de apoyo  
para la docencia y el aprendizaje  
(2016)

Marcos Vaquer Caballería  
Catedrático de Derecho administrativo



Universidad  
Carlos III de Madrid



# Abreviaturas

<b>CE</b>	Constitución Española
<b>LAECSP</b>	Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos ( <b>vigente hasta 1/10/2016</b> )
<b>LBRL</b>	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
<b>LG</b>	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
<b>LOFAGE</b>	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado ( <b>vigente hasta 1/10/2016</b> )
<b>LRJPAC</b>	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las AA.PP y Procedimiento Administrativo Común ( <b>vigente hasta 1/10/2016</b> )
<b>LRSAL</b>	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
<b>LTAIBG</b>	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
<b>LPAC</b>	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ( <b>vigente desde 2/10/2016</b> )
<b>LRJSP</b>	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público ( <b>vigente desde 2/10/2016</b> )

# Programa

## **I. La Organización de las AA.PP.**

- L 1. Organización administrativa y Derecho.
- L 2. La competencia.
- L 3. El Gobierno y la Administración del Estado y de las CC.AA.
- L 4. Las Administraciones locales.
- L 5. La Administración instrumental y corporativa.

## **II. La actividad de las AA.PP.**

- L 6. El procedimiento administrativo (I): concepto, régimen jurídico y elementos.
- L 7. El procedimiento administrativo (II): fases y deber de resolver.
- L 8. Los actos administrativos (I): concepto, clases y elementos.
- L 9. Los actos administrativos (II): validez, eficacia y ejecución.
- L 10. Los controles internos de la actuación administrativa.

## **III. El control externo de la actuación administrativa.**

- L 11. La jurisdicción contencioso-administrativa (I): elementos generales.
- L 12. La jurisdicción contencioso-administrativa (II): procedimientos y recursos.

# Lección 4. Las Administraciones locales.

## 4.1. La autonomía local.

Art. 137, 140 y 141 CE. Interpretación del TC:

- La autonomía local es una **garantía institucional**: una institución jurídica cuya imagen característica no puede desfigurarse el legislador.
- La LBRL cumple una función constitucional de determinación de ese contenido esencial: parte de ella integra el **bloque de la constitucionalidad** en esta materia.
- No consiste tanto en asegurar unas materias de su competencia exclusiva, como en el derecho de los entes locales a **participar** en los asuntos de su interés.
- A diferencia de los demás entes territoriales, los locales carecen de potestad legislativa → su autonomía se ciñe a la **función ejecutiva (incluida potestad reglamentaria)** y se organiza en corporaciones que son gobierno + administración.
- Sin embargo, su autonomía no sólo es administrativa sino también política → necesidad de modular los efectos de la **reserva de ley** en materias de competencia local (fiscalidad, sanciones, etc.) y de limitar los **controles** de los entes territoriales superiores a controles de legalidad de carácter concreto o determinado y controles de oportunidad por relación y en proporción a la presencia de sus propias competencias.
- **Carácter bifronte** de la autonomía local: relación directa tanto con Estado como con CC.AA.

## 4.2. El régimen jurídico de las Admin. Locales.

- Sistema de fuentes del régimen local español:
  1. Normas de cabecera: Carta Europea de Autonomía Local del Consejo de Europa y Ley de Bases del Régimen Local, ambas de 1985.
  2. Resto de legislación estatal: TRRL y Reglamentos de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico, de Bienes y de Servicios (preconstitucional).
  3. Legislación autonómica.
- Configuración legal de los entes locales necesarios (Municipio, Provincia e Isla) como administraciones territoriales de carácter corporativo con legitimidad democrática (directa o indirecta) y capacidad de autogobierno.

## 4.3. El municipio (i): elementos y organización.

- Art. 11.1 LBRL: “entidad local básica”.
- Art. 11.2 LBRL: **elementos**: territorio, población y organización.
  - ✓ **Territorio**: el término municipal (arts. 12 y 13).
  - ✓ **Población**: el padrón municipal, registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio (art. 16).
- **Organización**: Ayuntamiento o Concejo Abierto (art. 19.1 y 29). Necesidad de adaptarse a la diversidad entre más de 8.000 municipios.
- **Ayuntamiento** = alcalde + concejales (art. 19).
- Régimen común (art. 20):
  - ✓ Órganos universalmente necesarios: Alcalde, Tenientes de Alcalde y Pleno, Comisión Especial de Cuentas (art. 116).
  - ✓ Órganos necesarios en municipios de más de 5.000 habitantes: Junta de Gobierno Local.
  - ✓ Órganos complementarios: 1º legislación autonómica y 2º reglamentos orgánicos.
- Régimen especial de los **municipios de gran población**: mayor peso de la organización burocrática en perjuicio de la democrático-corporativa, por asimilación a los entes territoriales superiores.
  - ✓ El Alcalde puede delegar la Presidencia del Pleno (art. 124.5), desconcentración territorial en distritos (art. 128), estructura de órganos superiores y directivos (art. 130).
  - ✓ Compensación con órganos de participación y defensa de los vecinos (arts. 131 y 132).

## 4.4. El municipio (ii): competencias y funcionamiento.

- **Competencias:**
  - ✓ Propias (titularidad) o delegadas (ejercicio). Posible ejercicio de otras siempre que no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera ni sea duplicativo (antigua cláusula general de habilitación del art. 28 derogada en 2013 por la LRSAL): art. 7 LBRL.
  - ✓ Competencias (propias) garantizadas: art. 25.
    - Urbanismo
    - Medio ambiente urbano: parques y jardines, gestión de residuos sólidos, etc.
    - Aguas: abastecimiento a la población, evacuación y tratamiento.
    - Movilidad: vías urbanas, tráfico, transporte colectivo urbano.
    - Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
    - ... Etc.
  - ✓ Servicios mínimos: art. 26. Directamente proporcionales a población.
    - Bajo tutela de la Provincia: son áreas preferentes de la asistencia provincial y, desde 2013, los municipios de menos de 20.000 habitantes están bajo potestades singulares de “coordinación” (*rectius* tutela, puesto que pueden incluir la “prestación directa” o “gestión compartida”).
    - Derecho de los vecinos a exigir su establecimiento y prestación [art. 18.1g)].
  - ✓ Régimen de la delegación estatal o autonómica: art. 27 LBRL.
- **Funcionamiento:** Peculiaridades derivadas de la legitimidad democrática del Pleno: se le reservan las competencias más estratégicas o estructurales, la mayoría indelegables (art. 22), se exige su celebración con periodicidad mínima, su convocatoria y puesta a disposición de la documentación con antelación mínimas (art. 46) y sus acuerdos de adoptan por mayoría simple, salvo absoluta en materias especialmente sensibles (art. 47). Necesidad de trasladar este pluralismo en otros órganos. P. ej., Comisión Especial de Cuentas (art. 116), Junta General de las sociedades municipales (arts. 90 y 92 RSCL).

# 4.5. La Provincia: organización y competencias.

- Entidad local territorial y necesaria, “determinada por la agrupación de Municipios” (art. 31.1 LBRL)  
→ carácter secundario.
- **Organización:**
  - Régimen común (art. 32): Diputación “u otras corporaciones de carácter representativo”.
    - ✓ Órganos necesarios: Presidente, Vicepresidentes, Junta de Gobierno y Pleno.
    - ✓ Órganos complementarios: 1º Legislación autonómica y 2º regulación por la propia Diputación.
  - Regímenes especiales (arts. 39 a 41):
    - ✓ Diputaciones Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.
    - ✓ Comunidades Autónomas uniprovinciales y Comunidad Foral de Navarra: asunción por la C.A.
    - ✓ Baleares: las Islas (Consejos Insulares).
    - ✓ Canarias: las Islas (Cabildos insulares) + mancomunidades provinciales interinsulares.
- **Competencias:**
  - Con carácter general, la ley hace una reserva funcional, no material: coordinación, asistencia y cooperación, prestación de servicios supramunicipales (art. 36). Riesgo de vaciamiento material progresivo por la legislación autonómica, pero que puede salvarse interpretativamente: estas funciones deben poder proyectarse sobre todas las materias de competencia municipal.
  - Desde la LRSAL (2013), se añaden dos competencias propias materiales, pero no directas sino subsidiarias: tratamiento de residuos en municipios de menos de 5.000 habitantes y prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, “cuando éstos no procedan a su prestación”.



## 4.6. Otros entes locales.

- Por ley de la C.A.:
  - ✓ Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio (caseríos, parroquias, aldeas, pedanías, etc.): para núcleos de población separados (art. 45 LBRL –derogado- y d.t. 4ª LRSAL). Desde 2013, las de nueva creación carecen de personalidad jurídica (órganos territorialmente desconcentrados: art. 24 bis LBRL).
  - ✓ Comarcas u otras agrupaciones de Municipios (art. 42).
  - ✓ Áreas metropolitanas: para grandes aglomeraciones urbanas (art. 43).
- Por acuerdo voluntario de asociación:
  - ✓ Mancomunidades de municipios (art. 44).

# Panorama de la Administración local

Entidad	Número
Municipios	8.125
Provincias	50
Islas	11
Comarcas	81
Mancomunidades de municipios	988
Otras agrupaciones diversas (art. 37 TRRL)	37
Áreas metropolitanas	3
Entidades de ámbito inferior al municipio	3.711
<b>TOTAL EE.LL.</b>	<b>13.006</b>

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de Entidades Locales del MINHAP (última consulta en septiembre de 2016)