

LECCIÓN 8

LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES: LA ADMINISTRACIÓN LOCAL¹

José Vida Fernández
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

- 8.1. La configuración constitucional de la Administración Local: la autonomía local.*
- 8.2. El régimen legal básico de la Administración Local.*
- 8.3. Las entidades que integran la Administración Local.*
- 8.4. Los aspectos generales de la Administración Local: organización y competencias.*
- 8.5. El funcionamiento de los Entes Locales.*

8.1. LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: LA AUTONOMÍA LOCAL

Evolución de la
Administración
Local

§ 153. Dentro de las instancias con autonomía política que componen el Estado, las Entidades Locales constituyen el último escalón en los niveles de **autogobierno** que se reconocen en la organización territorial por debajo de las CCAA.

La Constitución Española en el diseño de la organización territorial del Estado que se dispone en el Título VIII, reconoce la **autonomía de los municipios y provincias** para la gestión de sus respectivos intereses, en los mismos términos que a las Comunidades Autónomas (art. 137 CE), si bien el alcance de una y otra difieren al concretarse a lo largo de los Capítulos II y III de dicho Título.

Se reconoce así a las entidades públicas que cuenta con una **mayor tradición histórica** en nuestra organización del poder público ya que se remonta a los fueros municipales que comenzaron a otorgarse en la Alta Edad Media por la Corona y que garantizaban la emancipación del régimen de servidumbre a sus pobladores (de ahí que se dijera que “el aire de la ciudad hace libre”). Su evolución a partir del régimen constitucional se ha caracterizado por la progresiva intensificación de su autonomía y carácter democrático que se inició con el reconocimiento en la **Constitución de 1812** de las Diputaciones y los Ayuntamientos como entidades territoriales a nivel local con algunas de las características que se han mantenido hasta la actualidad —en concreto, un cierto nivel de autoadministración y una organización basada en una asamblea electiva

¹ Última actualización en abril de 2023.

presidida por un Jefe o Alcalde—, pero sin una verdadera autonomía al encontrarse bajo la dependencia del Estado.

Su evolución a lo largo del **siglo XIX** osciló entre períodos de mayor o menor autonomía, así como de elección o designación de sus titulares, que no contribuyeron a aportar estabilidad a estas instituciones que sufrieron, además, una progresiva reducción en sus recursos que son asumidos por el Estado al que, en última instancia, se encontraban sometidos. Ya en el **siglo XX** comenzó un período de reforma al que contribuyó el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 que pretendió democratizar la vida local, aumentar sus competencias y mejorar su hacienda, y que culminó con el reconocimiento pleno de su autonomía y del carácter electivo de sus representantes por sufragio popular bajo la Constitución Republicana de 1931. Estos logros desaparecieron bajo la dictadura franquista que sometió a las Administraciones locales, estableciendo la designación gubernativa de los Alcaldes y Presidentes, así como la fiscalización y tutela todos sus actos.

La **Constitución Española de 1978** culmina la evolución de la Administración Local recuperando su condición de instancia de autogobierno de carácter democrático y situándola en la base de la organización territorial del Estado con plena autonomía, bajo una organización democrática y con autosuficiencia financiera (arts. 137, 140-142 CE).

§ 154. Las **entidades locales**, en cuanto escalón básico en la organización territorial del Estado, disfrutaban de una autonomía plena. La Constitución garantiza la autonomía para la gestión de sus intereses tanto a los municipios como a las provincias, reconociendo a ambas personalidad jurídica (art. 137, 140 y 141 CE)². **Los municipios y las provincias** son las entidades locales que, al igual que los demás entes políticos territoriales, se componen de territorio, población y una organización propia que se

² Dentro del pluralismo político territorial, que es la base organizativa del Estado, la Constitución reconoce en su artículo 137 CE la autonomía de gestión para sus respectivos intereses tanto a las CCAA como a los entes locales: «*El Estado se organiza territorialmente en municipios y en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*». Como señaló el Tribunal Constitucional en la STC 4/1981, de 2 de febrero de 1981 «*Los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a la distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango*». Por lo tanto: a) Se reconoce el carácter de ordenamiento territorial a los municipios y provincias establecidos en la Constitución, lo que los convierte imprescindibles y complementarios al resto de ordenamientos constituidos (estatal y autonómico); b) El ámbito constitucionalmente garantizado del ordenamiento local comprende la gestión autónoma de sus intereses propios; c) Dentro de dicho ámbito, le deben ser reconocidos los poderes propios de todo ordenamiento: potestad normativa, de autoorganización, de gestión personal y bienes patrimoniales, y la potestad tributaria y financiera.

encarga del gobierno y la administración y que suele denominarse Administración Local que no debe confundirse con aquéllas³. En el caso de los municipios, la organización encargada de su gobierno y administración son los Ayuntamientos, aunque cabe que éstos sean sustituidos por Concejos Abiertos (art. 141 CE). Para las provincias, su gobierno y administración corresponde a las Diputaciones, aunque se admite que la ejerzan otras organizaciones de carácter representativo (como son las Diputaciones Forales). **Las islas** también son reconocidas como instancia territorial propia que se puede organizar a través de Cabildos y Consejos (art 141.4 CE) que, de hecho, asumen las competencias propias de las provincias en los archipiélagos como se ha señalado.

§ 155. Las entidades locales tienen reconocida **autonomía** lo que supone el reconocimiento de un círculo de intereses propios (intereses locales), la determinación de un conjunto de funciones y poderes efectivos para ordenarlos y gestionarlos (competencias y potestades locales) y su plena responsabilidad en dicho proceso (ausencia de control por otras instancias)⁴.

³ En efecto una cosa es la entidad local (el municipio de Getafe) y otra su organización (el Ayuntamiento de Getafe). El ejemplo del Estado y de las CCAA sirve para profundizar en este matiz. Tanto el Estado como las CCAA tienen definido su territorio y su población, bajo una organización que, en el caso del Estado viene definida en la Constitución y en el caso de las CCAA en sus respectivos Estatutos de Autonomía. En éstos últimos se puede comprobar cómo las CCAA crean una institución (la Generalitat de Cataluña, la Junta de Andalucía, etc.) para la organización política de su autogobierno que están integradas por el Parlamento (Asamblea, etc.), la Presidencia, el Consejo de Gobierno, y otras instituciones (incluidas sus Administraciones —que son las que tienen atribuida la personalidad jurídica—). En el caso de los municipios y provincias, su organización política se reduce a los Ayuntamientos y Diputaciones (u otras organizaciones representativas), por lo que la Administración se confunde con la Entidad Local.

⁴ La autonomía local se configura como autogobierno en una doble faceta. Por una parte, se le reconoce autonomía política, lo que significa que los entes locales, señaladamente los municipios, han de gozar de la oportunidad de desarrollar, dentro naturalmente del ámbito de sus competencias, políticas públicas propias en los diversos sectores de actividad pública. Como ha señalado el Tribunal Constitucional «*la autonomía municipal consiste, fundamentalmente, en la capacidad de decidir libremente entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política.*» (STC 193/1987, de 9 de diciembre, FJ 4). En consecuencia, la autonomía local dista de ser un elemento puramente administrativo, pese a que alguna temprana decisión del Tribunal Constitucional pudiera, en un primer momento, haber inducido a cierta confusión (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, diferenciando a los entes locales de las Comunidades Autónomas, en función de que éstas son «*entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa*»). Los artículos 140 y 141 CE configuran el gobierno y la administración autónoma de municipios y provincias bajo el principio democrático, que se manifiesta en la responsabilidad ante el electorado. Así el artículo 1 LBRL define a los municipios (y por extensión a las provincias) como «*entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades*».

Por otra parte, la autonomía local implica la protección de la autonomía política reconocida. La autonomía local debe tener un contenido decisorio que no pueda ser alterado por ninguna instancia superior, es decir, implica la necesidad de un poder de libre determinación, no sometido a otros controles que no sean los de legalidad, sin sometimiento a directivas o instrucciones estatales. En la STC 4/1982 el TC señala que «*El principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen*

Sin embargo, el contenido de la autonomía local no se concreta en la propia Constitución, sino que su determinación se deja al desarrollo legal por parte tanto del Estado como de las CCAA que concretan el alcance de dicha autonomía garantizada por la Constitución⁵. Por una parte, el Estado y las CCAA se reparten la configuración genérica de la autonomía local al establecer su marco jurídico general de actuación, el llamado **régimen local**, en ejercicio de las competencias que tienen respectivamente reconocidas⁶. Por otra, tanto el Estado como las CCAA determinan igualmente el alcance de dicha autonomía a través de la **normativa sectorial** en función de las respectivas competencias que tengan atribuida en cada materia⁷.

Esta dependencia del desarrollo legislativo estatal o autonómico tiene su fundamento en el principio de unidad que impide el reconocimiento incondicionado de la autonomía a nivel local que produciría una fragmentación inadmisibles del Estado, por lo que quedan sometidos a lo dispuesto por el legislador tanto estatal como autonómico de

a la entidades locales en posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado o de otras entidades territoriales»...«los controles habrán de referirse a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad». Un control de oportunidad sobre la gestión de los intereses respectivos de manera que la decisión final viniera a compartirse con otra Administración, supondría una alteración de dicha autonomía institucional, salvo que dicha alteración pueda fundamentarse en la Constitución. Por lo tanto, salvo las impugnaciones que puedan hacerse ante los Tribunales de Justicia, las decisiones locales sólo podrán ser suspendidas por motivos de legalidad puntuales y que versen sobre los intereses concurrentes con los de otra Administración superior o por los motivos de oportunidad que puedan ampararse directamente en el texto constitucional.

⁵ El régimen local viene escasamente regulado en la Constitución. No existe una definición exhaustiva del papel institucional que la Administración local cumple dentro del ordenamiento constitucional. Los rasgos básicos de la regulación constitucional del régimen local son los siguientes: a) Se les reconoce la posibilidad de establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las Leyes (art. 133 CE); b) Se les atribuye, en régimen de autonomía, de la gestión de sus propios intereses; c) Se consagra la garantía de la autonomía municipal (art. 140 CE); d) Se atribuye el gobierno y administración de los municipios y provincias a sus respectivas corporaciones de carácter representativo (art. 140 CE); e) Se garantiza la suficiencia financiera para el desempeño de sus funciones (art. 142 CE); f) Necesidad de ley para la atribución del desempeño de funciones a las corporaciones locales (art. 142); g) Atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia de alteración de los términos municipales (art. 148 CE); h) Remisión a la Ley de régimen local de las funciones que puedan corresponder a determinadas Comunidades Autónomas (Art. 148 CE); i) Atribución al Estado de la competencia para el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149 CE); j) Remisión a determinados Estatutos de Autonomía para el establecimiento de circunscripciones territoriales propias mediante la agrupación de municipios limítrofes (art. 152 CE).

⁶ El Estado a través de la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que le atribuye el artículo 149.1.18ª CE, entre las que se incluye la Administración Local. Por su parte, las CCAA tienen todas ellas asumidas competencias legislativas de desarrollo y ejecutivas en materia de régimen local (por ejemplo, el artículo 27.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid).

⁷ Por ejemplo, en el caso del medio ambiente urbano, el artículo 25 b) LBRL establece que los municipios tienen reconocida genéricamente competencia, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Esta disposición propia del régimen local se concreta en la normativa sectorial, por ejemplo, con el artículo 42 de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid que dispone que la tramitación y resolución del procedimiento de Evaluación Ambiental de Actividades corresponderá a los municipios, y concreta cómo ejercen dicha competencia los Ayuntamientos.

referencia, lo que determina el denominado **carácter bífrente** de la Administración Local.

La autonomía local también se plantea en términos de suficiencia económico-financiera que se encuentra garantizada por la Constitución, no sólo en el sentido de que dispongan de medios propios patrimoniales y tributarios suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino de que puedan disponer y exigir sus propios tributos y participar en los del Estado y las Comunidades Autónomas (art. 142 CE)⁸.

§ 156. En la medida en que la concreción del contenido de la autonomía local depende del legislador estatal y de los legisladores autonómicos, frente a la posibilidad de que se socave el ámbito propio de las entidades locales, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la autonomía local reconocida en la Constitución constituye una **garantía institucional** (STC 32/1981).

La garantía institucional de la autonómica local supone reconocer un núcleo indisponible para el legislador sin el cuál las Administraciones Locales no serían reconocibles como tales⁹, aunque no se encuentran definidos de antemano¹⁰. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, se exige que la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas –reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias–,

⁸ Así se afirma en el STC 1/1981, que admite controles de legalidad: «En consecuencia, dadas las diversas fuentes que nutren las Haciendas Locales, así como su complementariedad, es aquí plenamente explicable la existencia de controles de legalidad, tanto en relación con la obtención y gestión de ingresos de carácter propio como con la utilización de los procedentes de otras fuentes. Por otro lado, y en conexión con los límites de la autonomía en materia económico-financiera, se plantea un tema clásico que es el relativo a la defensa del patrimonio del Estado o de los entes públicos frente a sus administradores, defensa que lleva a limitar los poderes de disposición de las Administraciones Públicas, sujetándolas a un control incluso de oportunidad».

⁹ En concreto la STC 32/1981, señala que la garantía institucional «no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace».

¹⁰ La garantía de la autonomía no hace así referencia a los intereses locales sino a la propia posición de autonomía del ente local. El TC señala que lo contrario sería reconocer que la Constitución hubiere resucitado la teoría de los intereses naturales de los entes locales. Por lo tanto, considerando que unos (intereses locales) y otros participan de la misma naturaleza, se puede afirmar que la autonomía local ha de ser entendida como «un derecho de la comunidad local a la participación a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales, supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible» (STC 32/1981).

asegure en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art 2 LBRL). Se evita así que los Entes locales puedan ver limitada su existencia de tal modo que se le prive de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre.

La defensa de la autonomía local se garantiza por el Tribunal Constitucional, así como por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por lo que respecta a la defensa por el **Tribunal Constitucional**, hasta la introducción de los conflictos en defensa de la autonomía local mediante la reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional por la Ley Orgánica 1/1999, los entes locales dependían de las instituciones del Estado y de las CCAA para la defensa de su autonomía local frente a las Leyes o normas con rango de Ley estatales o autonómicas ante el Tribunal Constitucional¹¹. Los conflictos en defensa de la autonomía local introducidos en el Capítulo IV del Título IV LOTC (arts. 75 bis a quinquies) LOTC se pueden plantear por los entes locales contra normas del Estado con rango de Ley o las disposiciones con rango de Ley de las CCAA que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada, siempre que cumplan determinados requisitos dispuestos para una evitar una utilización abusiva de los mismos, así como el colapso del Tribunal. Por ello, solamente se encuentran legitimados el municipio o provincia que sea destinatario único de la Ley; o en el caso de Leyes aplicables a todos los Municipios, un número que suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente; y para la

¹¹ Con anterioridad a esta reforma los entes locales debían acudir al auxilio de otros órganos constitucionales legitimados, como eran el Defensor del Pueblo, el Gobierno de la nación, las Cortes Generales, los Gobierno y Asambleas parlamentarias autonómicas. También podía acudir ante la jurisdicción ordinaria para alegar ante el juez el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad. Incluso se discutía si los entes locales podían anteponer un recurso de amparo en defensa de la autonomía local, posibilidad que fue reiteradamente negada por el TC por entender que la autonomía local se halla fuera del catálogo de los derechos fundamentales y libertades públicas susceptibles de amparo (ATC 21/1980).

La Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, modifica la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para que puedan ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, por parte de los Entes locales, aquellas leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas, o sus respectivas disposiciones con rango de ley, que pudieran no resultar respetuosas de dicha autonomía.

provincias, aquellas que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial. Además, se exige que su planteamiento se acuerde por la mayoría absoluta de su órgano plenario y debe solicitarse con carácter preceptivo y no vinculante el dictamen del Consejo de Estado o de su equivalente autonómico.

Por otra parte, la defensa ordinaria de la autonomía local frente a reglamentos o actos estatales o autonómicos que afecten a la autonomía local se suele llevar a cabo por la **jurisdicción contencioso-administrativa**, que son los encargados de resolver los conflictos de competencias entre el Estado o las CCAA y las Entidades Locales, en cuestiones concretas.

§ 157. Para que sea efectiva la autonomía local reconocida a las Entidades Locales ésta debe concretarse en la atribución de capacidad suficiente así como de las **competencias propias y potestades necesarias** que les permitan intervenir en los distintos ámbitos que les correspondan para realizar el interés público local.

Por lo pronto, las Entidades Locales (Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales) tienen reconocida **plena capacidad** jurídico-pública para el ejercicio de todas sus actuaciones (art. 5 LBRL), y sirven con objetividad los intereses públicos que les estén encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, y bajo el control de los Jueces y Tribunales (art. 6 LBRL).

Las entidades locales cuentan con unas **competencias** que pueden ser propias o atribuidas por delegación (art. 7 LBRL)¹². Las competencias propias sólo pueden ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas. La atribución de estas competencias se lleva a cabo de forma genérica por lo que respecta a los Municipios y las Provincias en la LBRL sin perjuicio de que se concreten en la normativa sectorial, tal y como se analizará en el apartado siguiente. Las competencias delegadas lo son por el Estado y las

¹² Su delimitación fue objeto de la reforma del régimen local de la Ley 27/2013 con la que, so pretexto de evitar una proliferación de la intervención a nivel local, así como el solapamiento con otras en diversos ámbitos (educación, servicios sociales, cultura, etc.) se redujeron de forma drástica el ámbito de actuación de las Entidades locales afectando gravemente a la autonomía local que reconoce la Constitución. Fuera de estas dos no cabe otro tipo de competencias, lo que se dispuso en la reforma para suprimir competencias que se reconocían a las Entidades Locales de forma complementaria y que eran denominadas como competencias “impropias”.

Comunidades Autónomas y se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, con sujeción a las reglas específicas que pretenden mejorar la eficiencia, eliminar duplicidades y respetar la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y prevén técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. De hecho, solamente se admite que las Entidades Locales puedan ejercer otras competencias distintas de éstas siempre que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera y no se incurra en duplicidades, lo cual tiene que venir informado favorablemente de las Administraciones competentes (art. 7.4 LBRL).

Por último, para la puesta en práctica de estas competencias se atribuyen unas **potestades propias** como Administraciones públicas territoriales, lo que implica que carecen de capacidad legislativa, que es precisamente la que le otorga su carácter bifronte. Por lo demás las Entidades Locales tienen reconocida (art. 4 LBRL) plena capacidad para dictar normas reglamentarias (potestades reglamentaria y de autoorganización), para establecer directrices (potestad de programación o planificación), actuar en régimen de autotutela (presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos), para expropiar y defender sus bienes (potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes), para llevar a efecto sus decisiones y asegurar su cumplimiento (potestad de ejecución forzosa), para controlar la legalidad de su propia actividad (potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos) para disponer y exigir tributos (potestades tributaria y financiera) y para garantizar sus bienes y derechos económicos (prelaciones y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas, así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes).

Estas potestades reconocidas de forma genérica en la LBRL se concretan a lo largo de la misma, así como del resto de la normativa tanto de régimen local o sectorial.

Plena responsabilidad

§ 158. La autonomía local se ejercita con **plena responsabilidad** por los entes locales ya que no quedan sometidos a autorizaciones o controles de oportunidad por parte de las instancias territoriales superiores, característicos de períodos históricos anteriores.

Esto no impide que existan **mecanismos específicos de control de la legalidad** sobre la actuación de los entes locales para garantizar el respeto al ordenamiento jurídico y al orden constitucional. Se trata de un seguimiento e intervención que llevan a cabo la Administración estatal o la autonómica sobre los entes locales, sin

perjuicio del control jurisdiccional que en última instancia corresponde siempre a los Jueces y Tribunales, tal y como exige el artículo 106 CE¹³.

En efecto, la Administración estatal y autonómica llevan un **seguimiento de la actividad** de las Entidades locales ya que éstas tienen el deber de remitirles copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas (art. 56 LBRL) y de ampliarles la información que éstas requieran (art. 64 LBRL)¹⁴.

Este es el caso de la Administración estatal o autonómica considere que un acto o acuerdo de una entidad local **infringe el ordenamiento jurídico puede recurrirlo directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa o bien requerirla**, dentro de los quince días siguientes a su notificación¹⁵, para que anule el acto supuestamente contrario al ordenamiento jurídico en el plazo máximo de un mes, por lo que una vez rechazado este requerimiento o transcurrido dicho plazo podrá interponer recurso contencioso-administrativo (art. 65 LBRL).

Otro tanto ocurre con el **mecanismo de suspensión previsto frente a los actos o acuerdos de las Entidades locales que menoscaban competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas Entidades**, que, en todo caso, se lleva a cabo por los Tribunales (art. 66 LBRL). En estos casos se dispone un mecanismo que constituye una suerte de medidas cautelares especiales, ya que se prevé la posibilidad de que se solicite la suspensión del acto o acuerdo impugnado, razonada en la integridad y efectividad del interés general o comunitario afectado, que debe ser resuelta por el Tribunal tras la impugnación, pudiendo revocarse en caso de que pudiera derivarse un perjuicio al interés local no justificado por las exigencias del interés general o comunitario hecho valer en la impugnación.

Otro mecanismo, en este caso, verdaderamente extraordinario permite la **suspensión extraordinaria de los actos o acuerdos de los Entes locales que atenten gravemente al interés general de España** (art. 67 LBRL). En estos

¹³ Nada tiene que ver estos mecanismos con los existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución y que consistían en un verdadero control de tutela o visado por el Estado de los acuerdos de los entes locales que suponía una supervisión previa de la actuación a nivel local y que fue declarado contrario al principio de autonomía institucional por la STC 4/1981, de 4 de febrero.

¹⁴ La remisión de estos datos se lleva a cabo a través de las Subdelegaciones o Delegaciones del Gobierno ahora a través de una aplicación informática denominada “Gestión de Documentación de Entidades Locales” que ha permitido un considerable ahorro al sustituir el envío en papel.

¹⁵ El cómputo del plazo de quince días para formular el requerimiento previo se inicia a partir de que la Administración estatal o autonómica reciban de la Entidad Local la comunicación del acuerdo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 56.1 LBRL (STS de 25 de febrero de 2011).

casos, el Delegado del Gobierno, previo requerimiento para su anulación al Presidente de la Corporación efectuado dentro de los diez días siguientes al de la recepción de aquéllos, puede proceder a suspenderlos por diez días y adoptar las medidas pertinentes para la protección de dicho interés, siempre que se rechace el requerimiento o no responda en el plazo de cinco días. En todo caso, el control sobre la legalidad de la actuación corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa ya que deberá impugnarse ante la misma dentro de los diez días siguientes a la suspensión.

Más allá de estos mecanismos relacionados con el control ejercido desde la jurisdicción contencioso-administrativa, existen otros que se desarrollan exclusivamente desde las instancias administrativas superiores también para garantizar la legalidad. Este es el caso del **mecanismo de sustitución** previsto en los supuestos de inactividad de los Entes locales en los que incumplan obligaciones impuestas directamente por la Ley que afecten al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada. En estos casos, tras una intimación previa, se puede proceder a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local (art. 60 LBRL).

Un supuesto más relevante para la integridad de la autonomía local lo constituye la **disolución de los entes locales**, que puede adoptar el Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado. Dicha disolución se restringe a los casos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales –entre los que se incluyen aquellos en que se den cobertura o apoyo, expreso o tácito, de forma reiterada y grave, al terrorismo o menosprecien o humillen a las víctimas o a sus familiares– (art. 61 LBRL). Una vez acordada la disolución se procederá a unas nuevas elecciones parciales para dicho municipio¹⁶.

8.2 EL RÉGIMEN LOCAL BÁSICO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

¹⁶ Este mecanismo solamente ha sido utilizado una vez con el Real Decreto 421/2006, de 7 de abril, por el que se dispone la disolución del Ayuntamiento de Marbella.

§ 159. **El régimen jurídico** de las Entidades Locales se encuentra condicionado por su carácter bifronte ya que su configuración viene determinada por lo dispuesto por el legislador estatal y autonómico, tanto de forma genérica en la normativa sobre las propias Administraciones Locales (régimen local) y las Administraciones Públicas en general, como de forma específica en la normativa sectorial sobre las distintas materias (seguridad ciudadana, urbanismo, medio ambiente, etc.).

El régimen local viene dispuesto en sus elementos básicos por el Estado, elementos que son desarrollados por las CCAA. En efecto, **el Estado** cuenta con competencias exclusivas sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE)¹⁷, que ha desarrollado, en primer lugar, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que fue posteriormente reforzada por los principios de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985¹⁸. La LBRL ha sido objeto de diversas modificaciones, entre las que destaca, la Ley 11/1999, llamada del Pacto Local dirigida al fortalecimiento de la posición de los órganos unipersonales de los entes locales, y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que además de profundizar en los criterios de la Ley de 11/1999, estableció un régimen organizativo especial para las grandes ciudades. La otra gran reforma del régimen local ha tenido lugar a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, con la

¹⁷ El debate acerca de la Administración local se centra en el alcance de las competencias legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas, especialmente en lo que se refiere a la atribución al Estado de la competencia exclusiva para el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18^a).

El Tribunal Constitucional interpretó en Sentencia 32/1981, de 28 de julio, que «régimen jurídico» se no refiere sólo al procedimiento y al régimen de recursos, ni tampoco al resto del Derecho administrativo. Por el contrario, se trata de un supuesto en que la Constitución se refiere, no ya a una actividad concreta y externa del Estado-ordenamiento general sino una actividad reflexiva, esto es, la que él mismo lleva a cabo en relación con el aparato administrativo que constituye su instrumento de actuación. El artículo 149.1.18^a es el instrumento que dota de una estructura común al modelo de Estado descentralizado, y por el papel más relevante del que goza el Estado-aparato estatal, le corresponde a éste la fijación de los principios y criterios básicos en materia de organización y competencias de general aplicación en todo el Estado. A través de esta interpretación de lo que sea el régimen jurídico, el TC se atribuye a la competencia estatal el sistema de organización y competencias del régimen local, lo que se ve reforzado con el hecho de que *«el tratamiento común a los administrados que preceptúa el artículo 149.1.18, que ha de entenderse en el Estado social y democrático de Derecho con un alcance no meramente formal, sino también, del modo que determine la Ley, con un contenido sustancia de pautas de prestación mínimas que deben proporcionarse a todos los ciudadanos»*.

¹⁸ La Carta Europea de Autonomía Local, de 15 octubre 1985, propiciada por el Consejo de Europa y ratificada por España mediante instrumento de 20 enero 1988 trata de profundizar en la defensa y fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa a través de la existencia de Entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de éstas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión.

finalidad declarada de clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso, y, por último, favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas. Con estos supuestos objetivos se lleva a cabo una grave reducción de la capacidad de intervención de las Entidades Locales a las que se sitúa en una presunción de ineficiencia y de insostenibilidad (de derroche, en definitiva) en el ámbito local que no se ajusta a su verdadera realidad –más allá de excepciones puntuales por muy llamativas que puedan resultar– y que supone introducir una lógica economicista en la realización de la autonomía local por lo que la Ley 27/2013 ha sido objeto de numerosas críticas y, de hecho, fue recurrida ante el Tribunal Constitucional que dictó numerosas sentencias que afectaron a su contenido.

Además de la LBRL completa la normativa básica sobre régimen local el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local. Se trata de una norma prevista por la propia LBRL, con la que se pretendió ajustar a su contenido la numerosa normativa sobre régimen local previa a la misma que había ido sucediéndose de manera desordenada, por una parte porque cuando se dictó la LBRL no todas las CCAA tenían asumidas competencias de desarrollo por lo que fueron ejercidas por el Estado y, por otro, porque había cuestiones de detalles que debían tener carácter básico pero no se podían introducir en la LBRL¹⁹.

La normativa estatal de régimen local se completa con una serie de reglamentos que desarrollan el contenido de la LBRL y del TRRL en diversos aspectos como son el territorio y la población de las Entidades Locales (Real Decreto 1690/1986), su organización y funcionamientos (Real Decreto 2568/1986 –ROF–), sus bienes (Real

¹⁹ La LBRL cuyo carácter e incluso extensión (120 artículos) era insuficiente para contemplar en su integridad la normativa por la que habían de regirse las Entidades Locales. De ahí que su Disposición Final 1ª previera autorizar al Gobierno para refundir «en un solo texto, las disposiciones legales vigentes de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria». Así se aprobó el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, cuyo título oficial es precisamente el de «Texto Refundido de la de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local», que aprueba una norma de rango legal en el ejercicio de una delegación legislativa que refunde todas aquellas disposiciones legales anteriores vigentes, regularizándolas, aclarándolas y armonizándolas con las previsiones de la LBRL. Recoge, pues, los «restos», podríamos posteriores que sobre ella incidieron en la medida en que no se opongan a la LBRL

Decreto 1372/1986) y los servicios (Decreto de 17 de junio de 1955). Todos estos tienen carácter supletorio menos el ROF que forma parte de la normativa básica.

Por último en la normativa estatal sobre régimen local se encuentra el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que garantiza la suficiencia de su financiación pero que excede la materia que aquí nos ocupa al tratar sobre la dimensión financiera.

Por lo que respecta a **las CCAA**, tienen reconocida competencia para el desarrollo de las bases del régimen local en sus respectivos Estatutos de Autonomía (art. 26 Estatuto Comunidad de Madrid) –al margen de la competencia exclusiva sobre la creación o supresión de municipios y alteración de sus términos municipales (art. 148.1.16 CE y art 26.1.2 Estatuto de la Comunidad de Madrid)–. Dicho desarrollo se ha llevado a cabo por las diversas CCAA y, en el caso de la Comunidad de Madrid, mediante la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid.

Por último, cierra el régimen local la **normativa aprobada por cada una de las Entidades Locales** en ejercicio de sus potestades de autoorganización (reglamentos orgánicos), mediante los que concretan sus respectivos organigramas conforme a toda la normativa aplicable.

§ 160. Por otra parte, la configuración de las Administraciones Locales y la determinación de sus competencias viene dada asimismo por el resto de las normas básicas administrativas en las que puede identificarse disposiciones específicas para los Entes Locales (así en la Ley de Contratos del Sector Público, el Estatuto Básico del Empleado Público, etc.).

Pero, sobre todo, las competencias locales se detallan en la normativa sectorial. De hecho, el alcance concreto de la autonomía de los Entes Locales viene determinada por la legislación sectorial que sobre las diversas materias pueda dictar el Estado o las CCAA, o ambas²⁰.

²⁰ Por ejemplo, el artículo 25.1 g) LBRL puede reconocer que los municipios tienen competencia sobre «tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad», pero es el artículo 84 .4 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Real Decreto Legislativo 6/2015), el que establece que *«la sanción por infracción a normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponderá a los respectivos Alcaldes, los cuales podrán delegar esta facultad de acuerdo con la legislación aplicable»*.

En este punto debe recordarse que las competencias municipales no pueden sustentarse sobre el criterio de la "vinculación positiva" derivado de principio de legalidad, de forma que los ayuntamientos sólo tengan competencia normativa cuando haya sido atribuida por una norma legal, en un determinado ámbito material de la actuación administrativa. Por el contrario, la jurisprudencia mas reciente de esta Sala se ha inclinado por el criterio de la "vinculación negativa", en virtud del cual la competencia normativa de las entidades locales no precisa de una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial en el que se dicta la ordenanza, siempre, claro está, que no esté excluida dicha competencia y que no contravenga la correspondiente legislación, estatal o autonómica, que resulte de aplicación.

8.3. LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Características de las
Administraciones
Locales

§ 161. El gobierno y la administración de las Entidades locales corresponde a las respectivas **Administraciones Locales** previstas. Cada Administración Local tiene su propia personalidad jurídica con la que actúan en un ámbito de autonomía específico definido por los intereses locales sobre los que se proyecta.

Estas Administraciones suelen denominarse Corporaciones Locales, ya que se trata en efecto de verdaderas corporaciones públicas en las que los destinatarios de su actividad (los vecinos) forman parte del ente local y participan de forma democrática en su organización a través de sus representantes –incluso de forma directa en el caso del régimen especial del Concejo Abierto previsto para pequeños municipios, el Ayuntamiento lo constituye la reunión de los vecinos–.

Las Entidades Locales concentran la gestión del autogobierno en este nivel territorial por lo que ejercen tanto funciones políticas como administrativas. En este sentido, el carácter democrático y representativo de las autoridades en los Entes Locales provoca la fusión de las funciones de gobierno y de administración en una sola organización (Ayuntamiento, Diputación, etc.), a diferencia de lo que ocurre a nivel estatal o autonómico en el que existe una diferenciación entre el Gobierno y la Administración (aunque estén articulados). En efecto, las Entidades Locales tienen capacidad para definir las políticas dentro de su ámbito territorial (dimensión política), dentro de sus competencias y respetando lo dispuesto por el legislador estatal y autonómico, y asimismo las ejecutan a través de la organización administrativa (dimensión administrativa).

Por último, debe tenerse en cuenta que se trata de la Administración natural por su proximidad a los ciudadanos y a sus necesidades. En concreto los Municipios son definidos como las entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades (art. 1 LBRL).

§ 162. Dentro de las Entidades Locales se pueden distinguir, en primer lugar, aquellas son **básicas** como son los municipios, las provincias y las islas en los archipiélagos balear y canario, que se encuentran expresamente reconocidas en la Constitución (art. 140 y 141.1 y 4 CE)²¹.

Además de estas entidades elementales, se prevé la existencia de otras entidades locales de carácter supramunicipales (art. 3 LBRL) entre las que se encuentran las comarcas u otras entidades que agrupen a diversos municipios dispuestas por las CCAA (por ejemplo veguerías en Cataluña), las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios²². Las entidades de ámbito inframunicipal han sido suprimidas como tales al no tener personalidad jurídica reduciéndose a formas de organización desconcentrada de las demás Entidades para la administración de núcleos de población separados²³.

Al margen debe considerarse el caso específico de **Ceuta y Melilla** que si bien cuentan con su propio Estatuto de Autonomía no son Comunidades Autónomas, sino que como Ciudades Autónomas tienen naturaleza de entidades locales, tal y como lo ha indicado el Tribunal Constitucional (STC 240/2006). En realidad, se trata de unas Entidades Locales atípicas ya que tienen un régimen especial similar al de los entes locales pero con notable diferencias, y que se contiene en las Leyes Orgánicas 1/1995 y

²¹ En total se estima que existen en España unas 8.165 entidades locales que se desglosan en 8.117 Ayuntamientos (con más de 66.500 concejales), 38 Diputaciones Provinciales (con 1.024 diputados), 3 Diputaciones forales, 7 cabildos y 4 consejos insulares (con unos 250 miembros), lo que suma un total de 67.728 cargos electos. El número exacto se encuentra en la Base de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: <https://serviciostelematicosexthacienda.gob.es/sgcief/BDGEL/asp/px/default.aspx>

²² Se calcula que las entidades inframunicipales son unas 3718. En cuanto a las supramunicipales existen 1.018 mancomunidades, 81 comarcas, 4 áreas metropolitanas y 17 agrupaciones de municipios. Por lo tanto, el total de entidades locales en España asciende a 13.013 con un total de 90.000 cargos electos y asimilados.

²³ Son, en la actualidad 3.719, y se trata de los de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos (art. 24 bis LBRL).

2/1995, de 13 de marzo, por los que se aprueba respectivamente el Estatuto de Autonomía de Ceuta y el Estatuto de Autonomía de Melilla.

El sector
público local

§ 163. Al margen de la organización propia constituida por el Ayuntamiento o la Provincia o sus equivalentes, las Entidades Locales tienen capacidad para crear entidades de Derecho Público (organismos, agencias, consorcios, etc.) o de naturaleza privada (sociedades, fundaciones) para el ejercicio de sus competencias. Estos sujetos públicos o privados conforman lo que se conoce como **sector público local** y ha sido el encargado de la prestación de los servicios públicos locales de su competencia que se pueden gestionar de forma directa o indirecta. La gestión directa se puede llevar a cabo por la propia Entidad local, por organismos autónomos locales, por entidades públicas empresariales locales o por sociedades mercantiles locales, cuyo capital social sea de titularidad pública (art. 85 LBRL). Pues bien, la reconducción de las competencias locales a través de la última reforma operada por la Ley 27/2013 ha venido acompañada por un redimensionamiento del sector público local. Así se establecen limitaciones para recurrir a fórmulas organizativas que operan o se basan en el Derecho privado (entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles) que sólo podrá hacerse cuando quede acreditado mediante memoria justificativa (que incluya un análisis del coste efectivo del servicio²⁴) que resultan más sostenibles y eficientes. Asimismo, se limita la iniciativa pública local para el desarrollo de actividades económicas a los casos en que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. Por último, se impide la participación o constitución de entidades instrumentales por las Entidades Locales cuando estén sujetas a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste, y a las existentes en situación deficitaria se les exige su saneamiento debiendo disolverse si éste no se produce, y se prohíbe, en todo caso, la creación de entidades instrumentales de segundo nivel, es decir, entidades o sociedades controladas por otras que dependen de la de las Entidades Locales.

²⁴ La publicación del coste efectivo de los servicios prestados por las Entidades Locales se puede encontrar en <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/CosteServicios.aspx>

8.4. LOS ASPECTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS

Los municipios

§ 164. Dentro de las entidades locales analizaremos, en primer lugar, **los Municipios** que constituyen la unidad elemental básica en la organización territorial administrativa. Sus elementos son el territorio, la población y la organización (art. 11 LBRL).

El territorio municipal

§ 165. El **territorio municipal** viene constituido por el término municipal que pertenece exclusivamente a una sola provincia (art. 12 LBRL). En contra lo que pudiera pensarse, las alteraciones de dicho elemento no son extrañas y pueden deberse a la creación o supresión de municipios o a la modificación puntual de su territorio, hasta el punto de que el número de municipios fluctúa²⁵. De hecho se prevén distintos supuestos que dan lugar a la aparición de nuevos municipios como es la segregación de parte del término municipal de uno o de varios municipios (art. 8.1 TRLRL); o la supresión de municipios por incorporación de uno o más municipios a otros limítrofes ya existentes (art. 4 TRLRL) o la fusión de dos o más municipios limítrofes que dan lugar a un único nuevo municipio (art. 13.2 LBRL). Con la finalidad de reducir el número de municipios se establecen unas exigencias que dificultan la creación de nuevos municipios (se establece un mínimo de población –5.000 habitantes–, que sean financieramente sostenibles, etc.), y otras que con las que se fomentan la reducción de número a través de la fusión (dispensado de prestar nuevos servicios mínimos, preferencia en la asignación de planes de cooperación local, etc.). Más allá de estos requisitos generales contenidos en el artículo 13 LBRL y arts. 3 a 10 TRLRL, la creación o supresión de municipios y la alteración de sus términos municipales se regulan por lo dispuesto por las Comunidades Autónomas que han establecido sus propios procedimientos en los que se reconoce la iniciativa tanto de los municipios

²⁵ En la actualidad existen 8117 municipios, como se puede comprobar en el [Registro de Entidades Locales](#) del Ministerio de Política Territorial. La Comunidad Autónoma que tiene más Municipios es Castilla y León (2.248), mientras que la que menos es Murcia, con 45 municipios. El municipio de mayor población es Madrid (3.132.463 habitantes) y el de menor población es Illán de Vacas, en Toledo (6 habitantes). En todo caso, el 84% de los municipios tiene menos de 5.000 habitantes, si bien sólo el 13% de la población reside en ellos. En el otro extremo, 15 grandes ciudades con más de 250.000 habitantes. Como se puede comprobar las diferencias entre unos y otros es enorme, lo que hace difícil aplicar un régimen jurídico homogéneo. En cuanto a superficie, el municipio más grande es Cáceres, en Extremadura (1.750,33 km²) y el de menor superficie es Emperador, en la Comunidad Valenciana (0,03 km²).

afectados como de la Administración territorial superior (Comunidad Autónoma o Estado) –en cuyo caso se garantiza la audiencia de los mismos–, y de la capacidad de resolver al Consejo de Gobierno de la Comunidad correspondiente (o al Consejo de Ministros), previo dictamen de los órganos consultivos (Consejo de Estado o equivalentes autonómicos) y una vez informada la Administración General del Estado, exigiéndose en todo caso la suficiencia de recursos para garantizar la prestación de servicios.

La población
municipal

§ 166. La **población municipal** se compone del colectivo de personas físicas delimitado objetivamente por la existencia de un vínculo especial de pertenencia o conexión con un municipio (vecindad) a través de su inscripción en el padrón municipal.

La inscripción en el padrón municipal resulta obligatoria para toda persona que resida habitualmente en España (art. 15 LBRL), independientemente de sus circunstancias personales (nacionalidad, capacidad de obrar).

El padrón municipal es un registro administrativo en el que constan los vecinos de un municipio, cuyos datos son la prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo, además de servir a otros fines como la elaboración del censo electoral y estadísticas.

La organización
municipal

§ 167. El análisis de la **organización municipal** exige la identificación de los órganos y funciones de los ayuntamientos, a los que corresponde el Gobierno y la administración municipal (art 19 LBRL), excepto en los municipios que funcionen en régimen de Concejo Abierto.

Por una parte, existen unos órganos básicos de existencia necesaria en todo municipio que son el Pleno, el Teniente de Alcalde y el Alcalde. Asimismo, pueden resultar de obligada existencia otros órganos como son las Juntas de Gobierno Local, Comisiones Informativas, Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones y la Comisión Especial de Cuentas, a lo que se unen la eventual existencia de otros órganos dispositivos (creados por leyes CCAA o por los reglamentos locales -art. 20 LBRL-)

El Pleno del
Ayuntamiento

§ 168. El **Pleno del Ayuntamiento** se encuentra constituido por todos los Concejales y es presidido por el Alcalde (art. 19 LBRL). Los Concejales son elegidos por todos los vecinos mediante sufragio universal, libre, directo y secreto sobre un

sistema de listas cerradas y bloqueadas. Su número varía en función de la población del municipio²⁶. El Alcalde es elegido por los Concejales de entre ellos.

Al Pleno le corresponde la decisión sobre las grandes cuestiones, así como el ejercicio de las potestades básicas en el gobierno y la administración municipal. Se trata del órgano que tiene atribuida la potestad normativa reglamentaria (ordenanzas y reglamentos municipales). Asimismo, ejerce potestades de control sobre los restantes órganos municipales (a través de los recursos). Y se le reconocen potestades ejecutivas que han sido progresivamente reducidas a favor de otros órganos para garantizar una mayor agilidad en su actuación, y que se refieren al ámbito organizativo (participación en organizaciones supramunicipales, alteraciones del término municipal, aprobación de formas de gestión de servicios), financiero (determinación de tributos municipales, disposición de gastos y enajenación de bienes) y de representación del órgano (planteamiento de conflictos de competencia a otras Administraciones y ejercicio de acciones administrativas y judiciales).

Su funcionamiento se articula en sesiones ordinarias, extraordinarias y urgentes. Para su constitución se exige un quórum mínimo de un tercio del número total miembros. Sus decisiones se adoptan por mayoría simple, si bien se exige la mayoría absoluta en las decisiones más trascendentales en la vida municipal.

§ 169. El **Alcalde** es el Presidente de la Corporación Municipal, que preside su máximo órgano (el Pleno) y que tiene reconocidas competencias dirección ejecutiva del gobierno y de la administración local.

Se elige por y entre los Concejales por mayoría absoluta, o en su defecto ocupa el cargo el Concejale de la lista más votada y en caso de empate se resuelve por sorteo. El cese se produce por renuncia o por moción de censura o de confianza (art. 196 y ss LOREG).

El Alcalde, es el máximo representante del municipio y expresa ante terceros voluntad del Ayuntamiento (art. 25 LBRL). Pero, sus competencias se caracterizan por su condición de cabeza del Ejecutivo municipal ya que dirige el gobierno y la administración municipal, por lo que convoca, preside, suspende y dirige las sesiones del

²⁶ En la actualidad van de 5 para 250 habitantes hasta 25 para 50001-100000, y 1 más por cada 100.000 dejando número impar. Dentro de la futura reforma local que se pretende se incluye una modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General con objeto de reducir en un tercio el número de concejales existentes, que pasan de los 68.578 actuales a 47.240, lo que significaría que en las próximas elecciones municipales se elegirán a 21.338 concejales menos, lo que supone un 31,1 por 100 de reducción. Igualmente, se establece un límite máximo de 35 concejales en los municipios más grandes.

Pleno; se le reconoce la posibilidad de dictar bandos municipales, ejerce la dirección del personal (y de la policía local), dirige e inspecciona los servicios y obras; dispone gastos y ordena pagos, ejerce potestad sancionadora, contrata obras y servicios, otorga licencias; y se le reconoce una competencia residual por la que le corresponden otras las competencias que no se atribuyan a otros órganos municipales.

El Alcalde puede delegar sus funciones dentro de determinados límites (art. 9 LRJPAC y art. 21.3 LBRL). La delegación de bloques de materias completas en los Concejales de su confianza motiva que la aparición de Concejales-Delegados en distintos ámbitos (urbanismo, economía, etc.), lo que genera una departamentalización dentro del Ayuntamiento.

Otros órganos
necesarios

§ 170. Además de estos dos órganos básicos comunes a todos los municipios, existen **otros órganos necesarios** que resultan igualmente de obligada existencia.

En el caso de los municipios con población superior a 5000 habitantes, y en todos aquellos que así lo acuerden puede existir una **Junta de Gobierno Local** como órgano de apoyo al Alcalde para descargarle y facilitar el ejercicio de su funciones y competencias (art. 20 LBRL). Está compuesta por el Alcalde y un número de Concejales no superior a un tercio del total, que el aquél nombra y separa libremente tras informe al Pleno. Asimismo, nombra Tenientes de Alcalde de entre los miembros de la Junta de Gobierno y le sustituyen, por el orden de su nombramiento, en los casos de vacante, ausencia o enfermedad (art. 125 LBRL). La Junta de Gobierno carece de competencias específicas pues su cometido esencial consiste en asistir al Alcalde en el ejercicio de sus funciones, por lo que suele asumir un gran número de competencias por delegación.

Otro órgano de necesaria existencia en aquellos municipio de más de 5000 habitante –y en aquellos que así lo acuerden–, son las **Comisiones Informativas** (art. 20 c) LBRL). Estas se encargan del estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, y, asimismo llevan a cabo de un seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno y los Concejales. En las Comisiones Informativas participan todos los grupos políticos integrantes de la Corporación en proporción a su número de Concejales.

Por último, debe tenerse en cuenta la existencia de órganos especializados como son las **Comisiones Especiales**. La Comisión Especial de Cuentas (20 e y 116 LBRL) es un órgano de autocontrol que debe existir en todos los Municipios compuesto por miembros de distintos grupos políticos integrantes de la Corporación y se encarga

de elaborar un informe anual sobre cuentas con carácter previo a elevación al Pleno y se somete a información. La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones (20 d y 132 LBRL) es un órgano para defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración Municipal, que solamente existe en los municipios bajo régimen de Grandes Ciudades y en aquellos municipios que así lo acuerden o lo establezca el reglamento orgánico. Integrada por una representación proporcional de los representantes de los grupos políticos que integran el Pleno, se encarga de supervisar la actividad y le formula sugerencias y recomendaciones y elabora un informe anual de las quejas presentadas por las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios.

Estos órganos de necesaria existencia previstos a nivel estatal, pueden ser completados con otros igualmente obligatorios previstos por las CCAA. Y más allá de unos y de otros, los Ayuntamientos, en ejercicio de su potestad de autoorganización pueden añadir mediante sus ordenanzas orgánicas otros órganos específicos para el gobierno y la administración del Municipio (como ocurre con aquellos para la gestión desconcentrada como son las Juntas Municipales de Distrito).

§ 171. Debe tenerse en cuenta que, además de este régimen jurídico común de los Municipios, existen otros de **carácter especial** que se justifican por el tamaño y el volumen de población de los municipios. Así en los Municipios de escasa población se prevé un régimen de administración directa mediante el Concejo Abierto, y en aquellos de gran población se prevé un régimen que trata de hacer más ejecutiva la gestión mediante el régimen de Grandes Ciudades.

En concreto el régimen previsto para las grandes ciudades se contiene en el Título X de la LBRL –a través de su modificación por la Ley 57/2006, de 26 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local– y con éste se trata de superar las limitaciones propias del régimen local en el caso de los municipios con una alta densidad de población. Las grandes ciudades²⁷ disfrutaban de un régimen más ágil en su organización y funcionamiento, y con unos mecanismos específicos para la participación ciudadana. En concreto, el Alcalde puede delegar la presidencia de los plenos a cualquier concejal; crear Juntas de Gobiernos Locales con funciones de

²⁷ El régimen de grandes ciudades se aplica: a) Municipios de más de 250.000 habitantes y capitales de provincia que cuenten con más de 175.000; b) Municipios que sean capital de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas (con independencia del número de habitantes); c) Municipios de más de 75.000 habitantes que deberán adoptar en pleno la iniciativa para solicitar de los Parlamentos autonómicos este régimen de organización, y presenten "circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales" que justifiquen ese tratamiento.

naturaleza ejecutiva en sustitución de la Comisión de Gobierno. También se establece un Consejo Social de la ciudad, un órgano de carácter consultivo de las organizaciones económicas y sociales; se contempla la posibilidad de crear oficinas para defensa de los derechos de los vecinos; y también la creación de agencias tributarias locales.

§ 172. **Las competencias** de los Entes locales determinan el verdadero contenido de la autonomía local. Estas competencias pueden ser originarias o delegadas (art. 7 LBRL).

Las competencias originarias se atribuyen a las Entidades Locales por las Leyes estatales básicas y las autonómicas de desarrollo sobre régimen local, así como por las Leyes sectoriales del Estado y/o de las CCAA. Por lo tanto, el Estado y las CCAA, concretan las competencias para las Entidades locales en función del círculo de intereses locales que les es propio, y si bien gozan de discrecionalidad al fijar el volumen de estas competencias deben respetar en todo caso el contenido mínimo correspondiente a la garantía de la autonomía local.

Las competencias propias de los Entes locales se determinan con carácter general en la norma de cabecera del régimen local. La LBRL identifica las competencias de los Municipios de diverso modo, y en primer lugar, reconociendo la capacidad general de los Ayuntamientos para intervenir en el ámbito de sus competencias para la gestión de sus intereses (art. 25.1 LBRL). A partir de este apoderamiento general se concretan una serie de materias o sectores que son propios de los municipios y en los que se concretan sus competencias en la normativa sectorial: el art. 25.2 LBRL menciona entre otras materias el urbanismo, el medio ambiente urbano, la seguridad pública, el tráfico, protección civil, etc. lo cual no significa que puedan intervenir regulando libremente en estos ámbitos sino que lo hace a partir de la habilitación que disponga las respectivas Leyes estatales o autonómicas –dependiendo del reparto de competencias en la materia–, pero debe recordarse que, el hecho de que las Leyes sectoriales no dispongan expresamente esa habilitación reglamentaria a las entidades locales no es obstáculo para que puedan ejercer su competencia siempre que cuenten con la misma y lo hagan dentro del marco de lo que dispongan esas Leyes estatales o autonómicas, generándose así una suerte de vinculación negativa que se justifica por la existencia de la autonomía local²⁸. Asimismo, la intervención reguladora

²⁸ STS de 2 de octubre de 2017, recurso núm. 1482/2017 (FJ Séptimo): «En efecto, lo que ha sostenido esta Sala es que, respecto de la potestad reglamentaria, un municipio, por razón de la garantía constitucional de la

de las entidades locales en esos ámbitos en los que tiene competencia no se lleva a cabo libremente, sino que debe ajustarse a lo dispuesto en cada caso en la legislación estatal y autonómica lo que confirma el carácter bifronte de las entidades locales. De hecho, en esas Leyes estatales y autonómicas se concretan las competencias locales, por lo que estas Leyes son sometidas a unas exigencias con las que se pretende reducir el ámbito de actuación de los municipios sometiéndolos a un juicio previo de carácter económico para lo que se exige que la Ley que los determine evalúe la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Para ello dichas Leyes deben ir acompañadas de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros y el respeto de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia, para lo que debe prever la dotación de los recursos necesarios.

Asimismo, junto a las competencias se identifican una serie de **servicios** que son obligatorios para los Municipios (art. 26.2 LBRL) entre los que se distinguen unos de carácter básico para todos (alumbrado, cementerio, limpieza viaria, abastecimiento de agua, etc.) y otros que se van añadiendo en función del volumen de su población (más de 5000 habitantes: parque, biblioteca; más de 20.000: protección civil, servicios sociales, protección y extinción de incendios, etc.; más de 50.000: transporte, medio ambiente). Con la última reforma en la Ley 27/2013 se suprimen las llamadas competencias complementarias (identificadas ideológicamente como “impropias”) que permitían concurrir a los municipios en una serie de materias que eran responsabilidad de otras Administraciones (educación, sanidad, vivienda) y se sustituye a los pequeños Municipios de menos de 20.000 habitantes en la prestación de determinados servicios básicos (recogida de residuos, abastecimientos de agua potable, etc.) que pueden ser asumidos por las Diputaciones provinciales.

Estas competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad (sin controles externos), atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas (art. 7.2 LBRL).

Las competencias de los Municipios, y de las demás Entidades Locales, pueden ser asimismo **delegadas** por el Estado o las CCAA (art. 27 LBRL). Se trata de una

autonomía local, está en situación distinta de la Administración del Estado o de la autonómica, de forma que esa garantía da un margen mayor ante la posibilidad de regular una materia sin previa habilitación por una norma estatal o autonómica. Es en ese aspecto cuando cobra sentencia la consideración más intensa en esta materia del principio de vinculación negativa respecto del principio de vinculación positiva».

delegación interadministrativa para la que se exige que las competencias delegadas mejoren la eficiencia de la gestión pública, contribuyan a eliminar duplicidades administrativas y respeten la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En este sentido se endurece las condiciones para la delegación de competencias a los municipios estableciendo un control de eficiencia ejercido por la Administración delegante y que no suponga un mayor gasto para las Administraciones, para lo que se deberá acompañar con una memoria económica detallada y se exige que la delegación siempre vaya acompañada de la financiación correspondiente. Se trata de una delegación no de funciones concretas sino de materias en bloque (vigilancia y control de la contaminación ambiental, protección del medio natural, prestación de los servicios sociales, etc.) que se trasladan por lo que se lleva a cabo a través de una norma legal o reglamentaria, previa consulta de la Comunidad Autónoma y aceptación del Municipio. Si bien se asimila a la técnica de la delegación común a todas las Administraciones, en este caso su ejercicio por el Municipio se encuentra condicionado por la Administración delegante que puede dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información y, además, cabe la posibilidad de recurrir las decisiones del Ente local delegado ante la Administración delegante que incluso puede revocar sus decisiones.

§ 173. La Provincia tiene su origen en la Constitución de 1812 que ya contemplaba a las **Diputaciones Provinciales** como organización para promover la prosperidad de la provincia. En la actualidad se trata de una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Debe tenerse en cuenta que los fines de las provincias están directamente unidos a los de los municipios que agrupan ya que le corresponde garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, y, en particular, asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, y participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado (art. 31.2 LBRL).

La organización de las provincias corresponde a las Diputaciones provinciales o a otras corporaciones equivalentes (art. 141 CE), como es el caso de las Diputaciones Forales, de los Consejos Insulares y los Cabildos Insulares. Nos vamos a limitar a

continuación a las Diputaciones provinciales de régimen común que se aplica en 38 de las 50 provincias existentes, teniendo en cuenta que la situación singular que existe en las Comunidades Autónomas uniprovinciales en las que no existe la Diputación cuyas competencias son asumidas por la Comunidad Autónoma correspondiente (STC 32/1981), y el régimen especial que se sigue en los territorios históricos del País Vasco.

La provincia carece de **territorio** propio y específico ya que es la suma de los territorios municipales. Esto no significa que no tenga definido un ámbito territorial de actuación, ya que éste se encuentra determinado por las tradicionales provincias existentes (que son 52) cuyos límites pueden resultar alterados siempre que se haga mediante Ley Orgánica.

En cuanto a la **población** provincial, es también la propia de los municipios que lo integran, por la condición de vecindad implica no sólo la vinculación al municipio sino también a la provincia.

El **gobierno y administración** de la provincia corresponde a las Diputaciones Provinciales o a otras corporaciones de carácter representativo. En la organización de las Diputaciones se distingue, en primer lugar, el Pleno de la Diputación, órgano básico y necesario compuesto por un número de diputados proporcional al número de residentes en la provincia (entre 25 y 51) elegidos por y entre los concejales del ayuntamiento –elección indirecta y de segundo grado– (art. 205 LOREG). Se trata del órgano que rige el funcionamiento de la provincia a través de sus potestades normativas (organización, ordenanzas y planes de carácter provincial) y potestades de control (presupuestos y cuentas, control y fiscalización de órganos de gobierno, moción de censura). Asimismo, es el órgano decisorio en materias de gestión burocrática: materia organizativa (plantilla y RPT, retribuciones), financiera (disposición de gasto y enajenación del patrimonio) y procesal (planteamiento de conflictos de competencia y ejercicio de acciones administrativas y judiciales).

El Presidente de la Diputación Provincia, es elegido por y de entre los Diputados Provinciales. Puede contar con uno o varios Vicepresidentes nombrados por éste que le sustituyen en caso de vacante, ausencia o enfermedad²⁹. Sus funciones (art. 34 LBRL), más allá de la presidencia del pleno y del ejercicio de la máxima representación de la provincia, se sintetizan en la dirección del gobierno y la

²⁹ Debe tenerse en cuenta que existe compatibilidad necesariamente entre la condición de Alcalde (o concejal) y Presidente de la Diputación ya que los cargos se ejercen simultáneamente. Asimismo debe recordarse que los Alcaldes pueden ser diputados autonómicos o diputados o senadores nacionales.

administración de la Provincia que se concreta en diversas funciones –dirige, impulsa e inspecciona sus servicios y obras, ejerce la jefatura superior del personal, dispone gastos–. Asimismo, se beneficia de una cláusula residual de competencia.

Otros órganos relevantes dentro de la organización de la Diputación son la Comisión de Gobierno –compuesta por el Presidente y los diputados elegidos por éste se encarga de asistirle en sus funciones–, y las Comisiones Informativas, que se encargan de la preparación del pleno y del control del equipo de Gobierno de la Diputación.

Las **competencias** propias de las Provincias se ajustan a sus fines que, como se ha indicado, consisten esencialmente en el apoyo a los municipios y la coordinación con la Comunidad Autónoma y el Estado. Antes de entrar a analizar su contenido debe tenerse en cuenta que en el debate previo a la última reforma de 2013 se cuestionó la continuidad de las Diputaciones, si bien éstas salieron reforzadas al atribuirles nuevas responsabilidades sobre la prestación servicios de los municipios medianos y pequeños a los que se agrupan supuestamente para reducir sus costes mediante economías de escala, pero que termina por ser desposeídos de servicios que le son propios. Así puede apreciarse en el artículo 36 LBRL que parte de la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada, pero añade actividades de apoyo como son la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión (en los de menos de 1.000 habitantes se garantizan los servicios de secretaría e intervención); la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios (en particular, asumen la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no los presten). Con respecto a estos servicios se disponen unas fórmulas para garantizar que las Diputaciones los asumen cuando los Municipios no pueden prestarlos o lo hacen más ineficientemente, para lo que éstas aprueban un plan anual un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal con la participación de los municipios que determina la distribución de sus fondos dotados con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Así, las Diputaciones se encargan de hacer un seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia y cuando detecten que son superiores a los de los servicios coordinados o

prestados por ella, ofrece a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes a través de una prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos. Esta oferta de la Diputación puede resultar irrechazable ya que el acceso a los fondos del plan así como a otras subvenciones del Estado y de las Comunidades Autónomas se condiciona a que se asuma la fórmula que menos costes efectivos implica en la prestación del servicio. A esto se suma que el acceso a otros fondos a subvenciones y ayudas adicionales articulados a través de planes especiales también se condiciona al acceso a estas fórmulas de asistencia y cooperación municipal de las Diputaciones. Como puede comprobarse se procura la concentración de servicios municipales y su prestación por las Diputaciones en aquellos municipios pequeños en los que pueden resultar menos eficiente, pero se hace sin desapoderar a los municipios de dichos servicios sino instigándolos a entregarlos través del criterio del coste efectivo para poder acceder a una mayor financiación de los mismos.

Además de estas garantías de la prestación de los servicios a los ciudadanos por parte de los Municipios, en el artículo 63 LBRL se prevé que las Provincias también garanticen la prestación de servicios internos de los propios Municipios que permiten su funcionamiento como son la asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con menos de 20.000 habitantes; o la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con menos de 20.000 habitantes.

Por otra parte, las Diputaciones Provinciales ejercen competencias delegadas por el Estado o las CCAA en términos similares a los Municipios, y, asimismo, se les suele encomendar la gestión ordinaria de servicios propios de las CCAA (arts. 8 y 37 LBRL).

§ 174. **Las Islas** son las Entidades Locales en las que se estructura la Administración propia de la Provincia en los archipiélagos, en sustitución, por tanto, de las Diputaciones Provinciales. Se rigen por lo dispuesto en su normativa específica dispuesta a nivel autonómico en Baleares y Canarias, si bien se le aplica supletoriamente el régimen previsto para las Diputaciones Provinciales (art. 41 LBRL).

En las Islas Baleares la organización de las Islas se basa en los Consejos Insulares (Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera), mientras que en las Islas Canarias,

la organización se estructura en Cabildos Insulares (Lanzarote, Gran Canaria, Fuerteventura, La Gomera, La Palma, Tenerife, El Hierro)³⁰. Si bien se asimilan en su composición, organización y funcionamiento a las Diputaciones Provinciales, presentan diferencias con aquéllas e incluso difieren entre sí. En cuanto a sus competencias, tienen un alcance mayor que el propio de las Diputaciones Provinciales por razón de la traslación a éstos de numerosas competencias autonómicas.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en las provincias de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Guipúzcoa, Vizcaya y Álava), las Diputaciones Provinciales son sustituidas la Diputación Foral como órgano de gobierno y administración provincial (art. 39 LBRL). Aunque se asimilan a las Diputaciones Provinciales en cuanto a su organización que se divide en Juntas Generales (Pleno) y Diputado General (Presidente) presentan notables diferencias como el hecho de que los diputados sean de elección directa (Ley autonómica 1/1987, de 27 de marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa).

§ 175. Al margen de las Entidades Locales reconocidas constitucionalmente, existen otras cuya existencia se deriva de la LBRL y de las normas complementarias de las CCAA.

Las entidades de **ámbito inframunicipal** desaparecieron con la última reforma de 2013 y limitan a convertirse en elementos de organización desconcentrada de los municipios sin personalidad jurídica para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos encuentra se crean para la administración descentralizada de núcleos de población separados (art. 24 bis LBRL). Incluso se establecen límites a su creación ya que sólo podrá recurrirse a estos elementos si resultan una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la normativa de estabilidad presupuestaria.

Por lo tanto, solamente existen, además de las Entidades Locales básicas, otras de **ámbito supramunicipal** entre las que se encuentra, en primer lugar, las

³⁰ Sobre los Consejos Insulares están previstos en los artículos 5, 37 y 38 del Estatuto de Autonomía de Baleares y su régimen se desarrolla en la Ley autonómica Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares. En el caso de los Cabildos Insulares se prevén en el artículo 23 del Estatuto de Autonomía de Canarias y su régimen se contiene en el Título IV de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

Comarcas que son creadas por Ley por las CCAA conforme a lo dispuesto por éstas mismas y en la LBRL. Las Comarcas sirven para agrupar Municipios con intereses comunes que precisan de una gestión propia o que demanden la prestación de servicios de dicho ámbito. No existen Comarcas en todas las CCAA, sino en aquellas en que se han creado como Cataluña, Aragón, Comunidad Valenciana, Principado de Asturias y Castilla-León. En la actualidad suman un total de 81.

Las **Áreas Metropolitanas** están integradas por municipios en grandes aglomeraciones urbanas con vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. Se crean por Ley de la Comunidad Autónoma que establece la participación en los órganos de gobierno de todas las partes implicadas, los servicios y obras que hayan de ser prestados por la entidad metropolitana y el procedimiento de ejecución, y, por último, establece un reparto proporcional de cargas económicas. En la actualidad existen 24 Áreas Metropolitanas reconocidas en todo el territorio nacional.

En cuanto a las **Mancomunidades de Municipios** (art. 43 LBRL), son asociaciones de municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. La aprobación de las mancomunidades se rige por lo dispuesto en la legislación autonómica y corresponde a los Plenos de los Ayuntamientos mancomunados previo informe de la Diputación Provincial. Se distinguen de las Comarcas por su carácter instrumental y puntual que las vincula a la gestión de cuestiones concretas. En la actualidad suman un total de 1027.

Al margen de las entidades locales prevista a nivel estatal en la Constitución y en la LBRL, a nivel autonómico han aparecido nuevas entidades locales específicas de Comunidades Autónomas concretas. Es el caso de las **veguerías** en Cataluña, creadas por el Estatuto de 2006 (artículos 2, 83, 85 y 90), con la pretensión de sustituir a las provincias, si bien el Tribunal Constitucional en su sentencia sobre el mismo (STC 31/2010) estableció que, si bien son admisibles, no podían alterar la delimitación provincial sino simplemente producir una sustitución en la denominación y

organización prevista para las Diputaciones operando en todo caso sobre el esquema dispuesto para las provincias³¹.

§ 176. Dentro del pleno respecto a su autonomía existen diversos mecanismos a nivel estatal y autonómico para **facilitar la cooperación y coordinación interadministrativa**.

A nivel estatal existen tres órganos de cooperación general. Por una parte, la Comisión Nacional de Administración Local, que es el órgano permanente para la colaboración entre los dos niveles de gobierno, formada paritariamente por representantes de ambas instancias, cuyas funciones principales son el informe de las disposiciones normativas estatales con incidencia en las Entidades Locales, y funciones económicas en relación con la Hacienda Local. Por parte, la Conferencia Sectorial de Administración Local reúne a representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, para el debate y coordinación de las políticas en materia de Administración Local. Por último, la Comisión de Seguimiento del Pacto Antitransfugismo vela por el cumplimiento del Acuerdo entre partidos políticos destinado a reducir las situaciones de transfuguismo en las Corporaciones Locales. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que a nivel estatal existen mecanismos específicos para la cooperación económica del Estado con las Entidades locales.

Dentro de los mecanismos de cooperación se encuentran las **asociaciones constituidas por los municipios** que pueden tener un carácter provincial, autonómico o estatal. No se trata de Entidades Locales sino de simples asociaciones privadas constituidas por los municipios para la representación y defensa de sus intereses (DA 5 LBRL) que tienen reconocidas, sin embargo, funciones públicas como es la representación de la Administración local ante la AGE y las Comunidades Autónomas, así como colaborar en la gestión de subvenciones o de la contratación de sus asociados, lo que les dota de un halo de naturaleza pública. A nivel estatal se encuentra la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), y existe una entidad asociativa de ámbito autonómico en cada una de las CCAA.

³¹ Mediante Ley (autonómica) 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías, se crearon siete veguerías (Barcelona, Catalunya Central, Girona, Lleida, Tarragona, Terres de l'Ebre y Alt Pirineu) que deben entrar progresivamente en funcionamiento para sustituir a las provincias.

8.5. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ENTES LOCALES

El régimen de
funcionamiento
de las
Corporaciones
Locales

§ 177. Una vez analizada la organización y la competencia de los Entes Locales, resulta imprescindible hacer referencia a su **régimen de funcionamiento**, que se contiene en el Capítulo I del Título VI de la LBRL para todas las Corporaciones Locales (Ayuntamiento y Diputaciones). Se trata de unas disposiciones comunes que se deben completar con lo dispuesto en el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986) y, sobre todo, en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF). A continuación, se harán referencia a los aspectos más relevante del funcionamiento de las Corporaciones Locales.

Celebración de
los Plenos

§ 178. Los Plenos se celebran en sesión ordinaria o extraordinaria. Las sesiones ordinarias deben ser un mínimo al año, que varía en función del tamaño del municipio –en los Ayuntamientos de municipios de más de 20.000 habitantes y en las Diputaciones Provinciales cada mes; en los Ayuntamientos entre 5.001 habitantes y 20.000 habitantes cada dos meses; y en los de hasta 5.000 habitantes cada tres meses–. Las sesiones extraordinarias se celebran cuando lo decida el Presidente o lo solicite al menos la cuarta parte de los miembros de la Corporación.

Las sesiones ordinarias se convocan con, al menos, con dos días hábiles de antelación, con la documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día. El Pleno se constituye válidamente con la asistencia de un tercio del mínimo legal de miembros del mismo, que nunca podrá ser inferior a tres, quorum que se debe mantenerse durante toda la sesión. La adopción de acuerdos se produce mediante votación ordinaria, salvo que el propio Pleno acuerde, para un caso concreto, la votación nominal.

Los acuerdos de las Corporaciones locales se Adoptan, como regla general, por mayoría simple de los miembros presentes, esto es, cuando los votos afirmativos son más que los negativos. Se establece un régimen cualificado de mayoría absoluta para la adopción de acuerdos en determinadas materias: Creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales o entidades inframunicipales; Aprobación y modificación del reglamento orgánico propio de la corporación; Creación, modificación o disolución de mancomunidades u otras organizaciones asociativas; Transferencia de

funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras administraciones; etc.

Mención específica merecen la aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento³²: a) Aprobación inicial por el Pleno; b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias; c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno. En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

§ 179. Las Corporaciones locales deben promover la **información pública y la participación** de todos los ciudadanos en la vida local, conforme a los establecido en el Capítulo IV del Título V LBRL.

En cuanto a la publicidad, las sesiones del Pleno de las corporaciones locales son de carácter público, con determinadas excepciones, pero no son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local. Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley, y las ordenanzas –incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos– se publicarán en el "Boletín Oficial" de la Provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo correspondiente.

En cuanto a la participación, se reconoce a los vecinos la posibilidad de ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal (art. 70 bis LBRL). Estas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio: hasta 5.000 habitantes, el 20 %; de 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 %; y a partir de 20.001 habitantes, el 10 %. Las iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia.

También destaca la posibilidad de celebrar consultas populares cuando así lo decidan, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, sometiendo aquellos asuntos de la competencia propia

³² Debe tenerse en cuenta que no resultan de aplicación determinadas exigencias comunes del Título VI de la LPACAP como el Plan Normativo, ya que fue declarado inconstitucional por la STC 55/2018.

municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local (art. 71 LBRL).

§ 180. Por lo que respecta al **régimen de impugnación de actos y acuerdos** de las Corporaciones Locales debe tenerse en cuenta que, junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo, pueden impugnar los actos y acuerdos que incurran en infracción del ordenamiento jurídico los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos. Aquellos que votaron a favor y los que se abstuvieron no podrían recurrir, y, además, tendrían que afrontar (en el caso de los primeros), las responsabilidades administrativas y penales que pudieran derivarse de los actos y acuerdos adoptados.

También se encuentran legitimados para impugnar los actos y acuerdos de las corporaciones locales la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, a lo que se suma la posibilidad de suspender la eficacia de los mismos y otras medidas como, incluso la posibilidad de disolver las corporaciones, lo cual no supone el ejercicio de ningún control sobre dichas Corporaciones sino que se ejerce exclusivamente como mecanismo de salvaguarda de la legalidad, tal y como se ha explicado en el primer apartado de la lección.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- Constitución Española.
- Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo*, 11ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2022, Lección 9, o bien;
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Principios de Derecho Administrativo*, vol. 1, 5ª ed., Iustel, Madrid, 2018, apartado 11, o bien;
- MARTÍN REBOLLO, Luis: *Manual de Leyes Administrativa*, 6ª ed, 2022, Capítulo IX.

SITIOS WEB DE REFERENCIA:

- Página sobre Política Local del Ministerio de Política Territorial:
<https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/local.html>