

Cien preguntas en torno a las leyes reguladoras
de las Bases de Régimen Local
y de Racionalización y Sostenibilidad
de la Administración Local

OTROS TÍTULOS DE LA MISMA COLECCIÓN

- 23. LA EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES JUDICIALES EN LITIGIOS FRENTE A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**
José Pérez Gómez.
- 24. PROCEDIMIENTOS Y FORMAS DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.**
José Miguel Carbonero Gallardo.
- 25. LOS PROBLEMAS DE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEC EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.**
María Jesús Gallardo Castillo.
- 26. EL REMANENTE DE TESORERÍA. UN ESTUDIO INTEGRAL.**
José Luis Valle Torres.
- 27. EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEO PÚBLICO Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL.**
Coordinado por Alberto Palomar Olmeda.
- 28. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ANDALUCÍA**
Carlos López López.
- 29. LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO Y SU APLICACIÓN POR LAS ENTIDADES LOCALES.**
Coordinado por José Antonio Moreno Molina.
- 30. QUINCE ESTUDIOS PRESUPUESTARIO-CONTABLES PARA EL SECTOR LOCAL.**
José Luis Valle Torres.
- 31. MANUAL PRÁCTICO DE DERECHO URBANÍSTICO DE ANDALUCÍA.**
Coordinado por Venancio Gutiérrez Colomina y Francisco Javier Gutiérrez Julián.
- 32. FORMULARIOS DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**
José Ignacio Rico Gómez y Joaquín Meseguer Yebra.
- 33. ENTIDADES LOCALES Y DERECHO DE DISCAPACIDAD**
Coordinado por Juan González-Badía Fraga.
- 34. ADMINISTRACIÓN Y EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA**
Manuel Álvarez Rico, Vicente María González-Haba Guisado, Enrique Orduña Prada
- 35. ESTUDIOS SOBRE LA LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA (LAULA) Y LA LEY DE PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**
Coordinado por Manuel Zafra Víctor.
- 36. COMENTARIOS A LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL CUERPO DE LA POLICÍA NACIONAL**
Gustavo García-Villanova Zurita y Javier Luna Quesada.
- 37. AUTONOMÍA Y SUFICIENCIA FINANCIERA LOCAL. LA CAPACIDAD TRIBUTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES.**
Jesús Ramos Prieto y María José Trigueros Martín.
- 38. NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL ÁMBITO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.**
Remedios Roqueta Buj.
- 39. EL PERSONAL LABORAL Y MEDIDAS DE ADECUACIÓN A LA CRISIS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**
Xavier Boltaina Bosch.
- 40. LA SANCIÓN DE PRESTACIONES EN EL BENEFICIO DE LA COMUNIDAD EN LAS ORDENANZAS DE CONVIVENCIA CIUDADANA.**
M^a Jesús García García.
- 41. LA INCAPACIDAD TEMPORAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**
M^a Antonia Pérez Alonso.
- 42. COMPETENCIA LOCAL EN MATERIA DE POLICÍA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL**
Agustín Juan Gil Franco.
- 43. LA COOPERACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS. PERSPECTIVA CONTRACTUAL.**
José Carlos Castiñeira Piñeiro.
- 44. LAS VALORACIONES SEGÚN LA LEY DE SUELO Y SU REGLAMENTO.**
Enrique Porto Rey.
- 45. CIUDADANÍA Y REDES SOCIALES. ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN PARA INSTITUCIONES PÚBLICAS.**
Pablo Calero.

**Cien preguntas en torno a las leyes
reguladoras de las Bases de Régimen Local
y de Racionalización y Sostenibilidad
de la Administración Local**

VICENTE M^a GONZÁLEZ-HABA GUIADO



GRANADA, 2016

© Pablo Calero
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
Correo electrónico: cemci@cemci.org
Web: <http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-16219-18-6. Depósito legal: GR-1308-2016.

Impreso: Imprenta de la Diputación de Granada.

Impreso en España – *Printed in Spain.*

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas
de sus colaboradores.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
PRÓLOGO.	13
SIGLAS UTILIZADAS	17
PREGUNTAS Y RESPUESTAS.	19
A. INTRODUCCIÓN	21
B. ASPECTOS GENERALES DE LAS ENTIDADES LOCALES	25
C. DESCRIPCIÓN DE CADA UNA DE LAS ENTIDADES LOCALES	33
D. DISPOSICIONES COMUNES SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES	77
E. RÉGIMEN DE ORGANIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN.	103
F. DISPOSICIONES SOBRE BIENES, ACTIVIDADES Y SERVICIOS, Y CONTRATACIÓN	113
G. ESTATUTOS DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES	127
H. PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	137
I. HACIENDAS LOCALES	155
J. OTROS ASPECTOS	169
ANEXO I. LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL	177
ANEXO II. LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	265

PRESENTACIÓN

Vicente María GONZÁLEZ-HABA GUIADO es el autor de la publicación que les presentamos, *Cien preguntas en torno a las leyes reguladoras de las Bases de Régimen Local y de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, que es la cuadragésimo sexta de la Colección Análisis y Comentarios. Publicación que en esta ocasión tiene una singularidad: con el mismo título y en esta misma colección, con el número 9, este Centro editó una obra en aquella ocasión firmada por el Secretario e Interventor de Administración Local, Ángel Ballesteros Fernández. Fue en 1997. Tuvo éxito. Tal, que una segunda edición salió tres años más tarde. Ahora, este alto funcionario –ha pertenecido al Cuerpo de Administradores Superiores del Estado y a la Escala de Habilitación Nacional, Subescala de Secretarios, categoría superior; autor de más de una veintena de libros, colaborador en revistas especializadas en Administración, profesor y preparador de oposiciones; y asiduo participante en coloquios, jornadas, congresos y seminarios relacionados con la materia en la que es un auténtico especialista– GONZÁLEZ-HABA GUIADO, conocedor del transcurso del tiempo que deja su impronta a veces hasta hacer prácticamente irreconocible la materia por la que transita, se ha aventurado a ofrecernos casi una veintena de años después los contenidos actualizados tras los muchos avatares que han azotado en ese tiempo a nuestros entes locales sacudidos por leyes hoy claves en este ámbito, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), y la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL). Él en su prólogo explica bien sus objetivos y la estrategia que ha seguido en la preparación de este volumen.

El Consejo Rector del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación de Granada, con una acreditada trayectoria desde su fundación, aprobó su Plan General de Acción para este año 2016, y junto a él el Proyecto Estratégico de Creatividad, Transparencia y Mejora continua para éste y los próximos tres años. Con ambos ha comenzado una nueva etapa dentro de la básica continuidad, si bien marcando perfiles novedosos.

El citado Proyecto Estratégico es referente de la ambición y afán de superación de esta Agencia: hacer de ella un Centro de Estudios líder y referente incuestionable en Andalucía especialmente. Un CEMCI innovador, modernizador, eficaz y eficiente, que sea capaz de llevar estas notas características a los ciudadanos a través de sus Administraciones más cercanas, sus Ayuntamientos, Diputaciones y otros entes locales. Para ello, nos proponemos continuar en la excelencia que ya lo distingue, incrementar su número de usuarios, incentivar en él y en las demás administraciones una administración electrónica avanzada, poner en marcha el proyecto de transparencia, fomentar la participación y colaboración ciudadana y, entre otros, consolidar, innovar y perfeccionar nuestros servicios en materia de formación, investigación, documentación y publicaciones.

Es aquí donde encuentra acomodo su obra editorial, que viene experimentando un progreso muy apreciable. Son ustedes quienes nos lo dicen con el eco que las publicaciones expanden por la geografía de nuestros seguidores, lectores y colaboradores. Publicación e investigación son un conjunto formativo indisoluble. Con ello, ambas evidencian ser una unidad con diversidad de manifestaciones que se complementan y retroalimentan.

Esta colección de Análisis y Comentarios tiene como finalidad principal dar a conocer aquellos estudios sistemáticos que profundicen en los aspectos más relevantes y atractivos que estén relacionados o sean competencia de las Administraciones Locales. Se trata, pues, de una Colección que atiende y mimosa los asuntos que abordan, siempre tratados con gran rigor científico y académico; el rigor y la congruencia que se les supone a unos análisis y planteamientos de estudiosos e investigadores cuyos conocimientos y esfuerzos son puestos con generosidad y altura de miras al servicio de profesionales y trabajadores relacionados e interesados en las Administraciones Locales.

Con ella, y en general con todas nuestras publicaciones, el CEMCI trata de incorporar a su selecto elenco trabajos atractivos, oportunos por su actualidad, y autores y colaboradores del Centro y otros estudiosos en los que buscamos siempre avanzar en el desarrollo de los instrumentos que creemos son indispensables para ofertar calidad y eficacia en el servicio de la Administración. Lo que es de agradecer, ya que el autor demuestra interés en ese empeño. Empeño coincidente con el de este Centro; motivo por el que su trabajo nos merece ser incorporado a ésta ya veterana Colección.

Gracias al autor; también a todos ustedes, en la seguridad de que comparten con él y con nosotros, el CEMCI, objetivos y fines.

CEMCI

PRÓLOGO

El libro que el lector tiene entre sus manos responde a mis deseos de ofrecer a cuantos lo lean, lo manejen y lo utilicen en sus tareas profesionales, culturales, académicas, docentes, universitarias, de acceso a la Función Pública, etc., una herramienta de trabajo para aproximarse a una Ley tan compleja, polémica y controvertida en algunos aspectos, como es la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, conocida en los ambientes jurídicos como la LRSAL, recurrida ante el Tribunal Constitucional desde diversos frentes; y habiendo sido ya declarados inconstitucionales algunos de sus preceptos.

Siguiendo la estela de publicaciones anteriores del CEMCI, como es, por ejemplo, *Cien preguntas en torno al régimen de sesiones de las Corporaciones Locales*, de la que es autor Ángel Ballesteros Fernández (q.e.p.d), excelente compañero y amigo durante muchos años, pensé en su momento que sería interesante, por diversas razones, abordar la tarea de elaborar un libro, similar en cuanto al formato y quizás no en cuanto a la calidad, al de Ballesteros Fernández, sobre la Ley antes citada. Y, en efecto, previa conformidad de la autoridad competente para ello del CEMCI, puse manos a la obra para sacar adelante este propósito que es el que, ahora, ve la luz pública; y que, de paso, colma mis pretensiones de divulgar y dar a conocer dos Leyes tan importantes, desde distintos puntos de vista, como son la LRSAL ya citada, y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).

La estrategia seguida en la preparación y confección del libro, partiendo de la estructura de la LBRL, ha sido la de agrupar, según criterios personales, las preguntas por materias en un total de nueve Capítulos que aparecen identificados en el Índice desde la letra A hasta la J. Cada Capítulo comprende una serie de preguntas y respuestas en mayor o menor número, dependiendo básicamente de la importancia y naturaleza de las materias abordadas en cada uno de ellos. En cuanto a las preguntas aparecen formuladas con mayor o menor amplitud con arreglo

a su respectivo contenido y alcance. Y, en lo que concierne a las respuestas, junto a las que se deducen de las dos Leyes, LBRL y LRSAL objeto prioritario del libro, se incluyen en algunas de ellas también las que se derivan tanto de otros textos legales o reglamentarios, como de las dos nuevas Leyes importantes como son la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que entrarán en vigor, salvo algunas de sus previsiones, al año de su publicación en las páginas del Boletín Oficial del Estado (BOE), es decir, el 2 de octubre de 2016.

Obviamente, teniendo a la vista las finalidades del libro, he ido seleccionando las preguntas que he considerado más interesantes, procurando incluir las que, de alguna manera, son más indicativas de la materia o cuestión abordada en cada una de ellas. Y, por lo que concierne a las respuestas, junto a mis propias posiciones personales he utilizado, cuando lo he considerado oportuno, las de los autores especialistas en Derecho Administrativo y Derecho Local con el fin de aportar sus argumentaciones a las respuestas que se proponen; e incluso acudiendo, en ocasiones, a la jurisprudencia de los Tribunales, así como a los criterios manifestados al respecto por organismos públicos, tales como, por ejemplo, la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (SGCAL) del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) . De esta manera, el lector se encontrará con cien respuestas, razonadas y argumentadas en mayor o menor medida y que le servirán para calibrar su nivel de conocimientos, al tiempo que actuarán como aliciente para aproximarse más, sobre todo, a una Ley como la LRSAL que contiene preceptos y novedades claves para conocer y aplicar el Derecho Local en la actualidad. Sin olvidar, por supuesto, la pretendida utilidad del libro para quienes, por vocación o necesidad, aspiren a integrarse en la Función Pública especialmente la Local, y que tienen que superar pruebas selectivas en las que, con frecuencia, a base de tests o de preguntas, se trata de valorar su nivel de conocimientos para, llegado el caso, lograr el objetivo de ser nombrados empleados públicos; o , si ya lo son, de ascender y mejorar en su carrera profesional.

Después de agradecer al CEMCI esta nueva oportunidad que me brinda de colaborar en sus diversas actividades de publicación, investigación relacionadas con la Administración Local, solamente me queda ya por añadir que, en principio, este libro ha sido escrito con una finalidad básicamente pragmática, de servicio y ayuda, para quienes lo lean, huyendo por mi parte de todo tipo de planteamientos elucubrativos, de lucimientos personales o de intencionalidades políticas e ideológicas. Y lo he escrito, por decirlo de manera concisa y transparente, y con ello termino, con el doble propósito de reflejar en sus páginas mi interés de siempre por la Administración Local para transmitírselo, en la medida de lo posible, a los lectores; y de brindarles la posibilidad de adquirir un bagaje de conocimientos con el fin de que, luego, cada cual los maneje en el quehacer ordinario de cada día, como mejor convenga a sus intereses personales y profesionales.

Madrid, 15 de mayo de 2016
EL AUTOR

SIGLAS UTILIZADAS

BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOP	Boletín Oficial de la Provincia.
CC	Código Civil de 29 de julio de 1889.
CE	Constitución española de 27 de diciembre de 1978.
CEAL	Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985.
DA	Disposición Adicional.
DD	Disposición Derogatoria.
DDAA	Disposiciones Adicionales.
DF	Disposición Final.
DT	Disposición Transitoria.
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
EHA	Economía y Hacienda (Ministerio de).
HAP	Hacienda y Administraciones Pública (Ministerio de).
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
LI	Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades de Personal al servicio de las Administraciones Públicas.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LMMGL	Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LRHL	Ley 19/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LRJSP	Ley 40/21015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
RBCL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio).
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre).
RPDT	Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio).
RSCL	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Decreto de 17 de junio de 1955).
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TREBEP	Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre).
TRLHL	Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo).
TRRL	Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril).

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

A.

INTRODUCCIÓN

Pregunta 1.

¿Qué significado tiene el Municipio en el marco de la vida local española?

¿Qué exigencia conlleva el reconocimiento constitucional de la autonomía local?

Con arreglo al artículo 1.1 LBRL, «los Municipios son entidades locales básicas de la organización territorial del Estado» y, a su vez, «cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades». De ahí que la doctrina haya considerado el carácter bifronte del Municipio, ya que, por un lado, es cauce de participación ciudadana de quienes habitan en su territorio; y, por otro, es una Administración Pública de base territorial como se confirma en el artículo 3.1 LBRL al enumerar los entes locales territoriales.

Ahora bien, «para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales», tanto la legislación estatal como la autonómica «deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a la características de la actividad pública de que se

trate y a la capacidad de gestión de la entidad local»; todo ello de acuerdo con una serie de principios como son los de «descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sumisión a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» (art. 2.1 LBRL).

Y, como consecuencia de lo anteriormente expuesto, «las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán *determinar las competencias* que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen» (art. 2.2 LBRL).

Los preceptos transcritos, para completar mejor la respuesta a esta pregunta, se han de relacionar con otros de diversa naturaleza que van desde los artículos 137, 140 y 141 CE hasta el artículo 2 CEAL, según el cual «el principio de la autonomía local deba estar *reconocido* en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución»; lo que, entre nosotros, ya hizo el Constituyente dado que el artículo 137 CE,

A. INTRODUCCIÓN

después de afirmar que «el Estado se organiza territorialmente en Municipios, Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan», añade que «todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus intereses», mientras que el artículo 140 señala que «la Constitución garantiza la *autonomía* de los Municipios».

B.
**ASPECTOS GENERALES
DE LAS ENTIDADES LOCALES**

Pregunta 2.

¿Cuáles son las entidades locales existentes en la actualidad?

El legislador diferencia entre entidades locales territoriales y otras entidades locales en el artículo 3 LBRL, si bien, en opinión de Ballesteros Fernández y, como se verá a continuación, la Ley no se pronuncia sobre la cuestión de si la CE establece un *numerus clausus* de entes locales territoriales, siendo los demás entes locales que se pudieran crear de carácter no territorial.

Así, en el apartado 1 del referido precepto se determina que son entidades locales *territoriales* el Municipio, la Provincia y la Isla en los archipiélagos balear y canario, mientras que el apartado 2 añade que «gozan, asimismo, de la condición de entidades locales: a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía; b) Las Áreas Metropolitanas; y c) Las Mancomunidades de Municipios». Precisamente la LRSAL ha dado *nueva redacción* a este apartado 2 ya que, en la LBRL, figuraba como letra a) del mismo, ahora suprimida, «las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al

artículo 45 de esta Ley». E, igualmente, hay que subrayar que, en el artículo que nos ocupa, *no* hay referencia alguna a las Mancomunidades Provinciales debido, sin duda, al propósito claro del legislador de proceder a su definitiva supresión ya que, creada la Mancomunidad de Diputaciones de Régimen Común en 1928, la DT 9ª LBRL ordenó su definitiva disolución.

Este artículo, para completarlo, hemos de conexionalo, en primer término, con el artículo 141.3 CE según el cual «se podrán crear agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia», así como con los artículos 42, 43 y 44 dentro del Título IV Otras entidades locales de la LBRL que, de modo más pormenorizado, regulan las tres entidades locales antes enumeradas en lo relativo a su caracterización jurídico-administrativa, procedimiento para su constitución, modificación y supresión, y competencias y funciones que se les podrán atribuir.

En todo caso, es necesario referirse a la *clasificación* que hace el legislador en el artículo 3 LBRL diferenciando entre entes locales constitucionalmente garantizados u obligatorios y entes

opcionales que las Comunidades Autónomas pueden potestativamente crear (Ballesteros Fernández). Y, de manera más clara, Santamaría Pastor, al abordar este problema de la tipología de los entes locales, precisa que la LBRL los clasifica en dos grupos: de una parte, el Municipio, la Provincia y la Isla a los que denomina «entidades locales territoriales» (que mejor deberían denominarse de régimen común o de carácter imperativo); y, de otra y junto a ellas, hemos de situar, porque «gozan, asimismo, de la condición de entidades locales» las Comarcas, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios. Este segundo grupo de entidades podría clasificarse *de régimen especial o de existencia meramente*

potestativa, ya que podrán constituirse o no según se den los presupuestos necesarios para su existencia o sean creadas por la respectiva legislación autonómica.

Cuanto se acaba de escribir, encuentra fiel reflejo, por ejemplo, en la STC de 28 de junio de 1981, citada por Ballesteros Fernández, según la cual «el orden jurídico-positivo establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador».

Pregunta 3.

¿Qué potestades y otras preferencias y privilegios corresponden a las entidades locales de carácter territorial?

El artículo 4.1 LBRL determina que, «en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas: a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización; b) Las potestades tributaria y financiera; c) Las potestades de programación o planificación; d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes; e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos;

f) La presunción de ejecución forzosa y sancionadora; g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos; h) Las 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».

En todo caso, el apartado 2 del artículo antes citado añade que «lo dispuesto en el número precedente *podrá ser de aplicación* a las entidades locales de ámbito inferior al Municipio y, asimismo, a las Comarcas, Áreas Metropolitanas y demás entidades locales, debiendo las leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación, excepto en el supuesto de las Mancomunidades que se rige por lo dispuesto en el apartado siguiente». Y este apartado, el 3 del artículo que se comenta, a su vez determina que «corresponden a las *Mancomunidades de Municipios*, para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de sus competencias, las potestades señaladas en el apartado 1 de este artículo que determinen sus Estatutos. En defecto de previsión estatutaria, les corresponderán todas las potestades enumeradas en dicho apartado, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos». Precisamente, este apartado 3 fue introducido por la LMMGL en orden a reforzar el papel de las Mancomunidades en

el sistema local español mejorando, de una parte, la regulación de sus potestades; y, de otra, abriendo la posibilidad de que se puedan crear Mancomunidades entre Municipios de diferentes Comunidades Autónomas en los términos de sus respectivas legislaciones. Y ello es así porque, en el marco genérico de nuestra Administración Local, sin duda han sido las Mancomunidades de Municipios las que han adquirido un *mayor protagonismo* y conseguido *mejores logros y objetivos*, siendo su número actual más de mil con arreglo a los datos obrantes en el Registro de Entidades Locales.

A su vez, el artículo 4 ROF, con leves variaciones y matices, se asemeja a lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo referenciado en los párrafos precedentes, pero sin hacer alusión alguna a las Mancomunidades de Municipios. Sin embargo, sí contiene una alusión a «la inembargabilidad» de los bienes y derechos locales, como hace el artículo el artículo 4 LBRL, la cual ha dado lugar a amplias polémicas tanto a nivel legal como doctrinal.

Pregunta 4.

¿Qué capacidad jurídica tienen las entidades locales?

El artículo 5 LBRL encuentra su procedencia en la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LBRL y otras medidas para el desarrollo del

Gobierno Local en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas. Como consecuencia de la STC de 21 de

diciembre de 1989, que declaró inconstitucional el artículo 5 de dicha Ley, el contenido inicial de éste se sustituyó por el actual que ya figuraba, con carácter básico, en el artículo 1 TRRL por considerar el legislador, con razón a nuestro juicio, que la previsión sobre la capacidad jurídica de las entidades locales debía figurar necesariamente en la propia LBRL.

El artículo 5 LBRL, aparte de encontrar gran similitud en el artículo 1 TRRL, la encuentra también en el artículo 3.1 ROF y de manera más reducida en el artículo 9.1 RBCL, siendo su contenido actual el siguiente: «Para el

cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las entidades locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán *plena capacidad jurídica* para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes». Precepto que, dada la amplitud de su contenido, encuentra su desarrollo en las leyes y reglamentos reguladores de las materias mencionadas en el mismo (bienes, contratos, obras y servicios, y acciones).

Pregunta 5.

¿Con arreglo a qué principios actúan las entidades locales y a quién corresponde controlar la legalidad de sus actos y acuerdos?

Las entidades locales, en su actuación tanto pública como privada, han de someterse a una serie de principios y postulados que sirven de cauce para que aquélla responda a las finalidades y objetivos en virtud de los cuales toda entidad local, desde la más pequeña y desconocida hasta la más destacada en lo político o en lo administrativo, encuentra su definitiva razón de ser.

Desde esta perspectiva, el artículo 6 LBRL tiene, por decirlo de alguna manera, un *doble contenido*. Por una parte, en su apartado 1 establece que «las entidades locales sirven con objetividad

los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los *principios* de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho»; y, por otra, en su apartado 2, proclama que «los Tribunales ejercen el *control de legalidad* de los acuerdos y actos de las entidades locales». Así, pues, éstas han de sujetarse a una serie de principios acabados de enumerar; y, además, sus actos y acuerdos están sometidos al control de legalidad que corresponde ejercer a los Juzgados y Tribunales, cada uno en el ámbito de sus respectivas competencias.

Dada la trascendencia y generalidad del contenido del artículo acabado de exponer, no es de extrañar que el artículo 103.1 CE sirviera de punto de arranque para recogerlo ahora casi literalmente en el artículo 5 LBRL que comentamos. Y, en el ámbito de las Administraciones Públicas en general, el referido artículo 5 se reprodujo también en el artículo 3.1, primer párrafo, LRJPAC (ahora LRJSP), mientras que, ya dentro del Derecho Local propiamente dicho, el artículo 5 ROF reproduce literalmente el artículo 5 LBRL con la única diferencia de que si este artículo de la Ley dice que «los Tribunales ejercen el control de legalidad de los *acuerdos* y actos de las entidades locales», el artículo del Reglamento mencionado reproduce dicho texto

cambiando tan sólo las palabras «los acuerdos» por las de «las disposiciones».

A través de los artículos comentados, se deduce que el legislador no ha sido ajeno al *tema clásico* del Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración como es el de los principios de la organización administrativa que, como escribe López Pellicer, alude a la necesidad de articular y ordenar el conjunto de órganos de las diferentes Administraciones Públicas —e incluso las relaciones de éstas entre sí— de manera racional, de modo que los objetivos y las funciones de la organización propia de cada una de ellas se realicen adecuadamente.

Pregunta 6.

*En relación con las competencias de las entidades locales,
¿qué son las competencias distintas de las propias y de las delegadas?*

No hay duda de que uno de los *aspectos más importantes* de la Administración Local sobre el que incide de manera directa y más novedosa la LRSAL, es el de las competencias llamadas a ser ejercidas por las entidades locales. Como leemos en su Exposición de Motivo, dado que la política presupuestaria de todos los poderes públicos, incluidos por supuesto los locales, han de adecuarse a la LOEPSF, el Estado, contando con el respaldo del artículo 135 CE, se decidió a ejercer «su competencia de reforma de la Administración Local

para tratar de definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración Local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas».

Por ello, el legislador *diferencia* entre competencias de las entidades locales propias y competencias atribuidas por delegación (art. 7.1 LBRL). Pero si nos vamos, primero, a la Exposición de Motivos de la LRSAL y, después, al artículo 7.4, advertimos que el legislador *admite*, junto a las categorías de las

competencias propias y por delegación, las que califica como «competencias distintas de las `propias y de las atribuidas por delegación», es decir, como una nueva y tercera clase de competencias, cuyo régimen jurídico es el que describe el precepto antes citado. Ahora bien, con arreglo al mismo, esta tercera clase de competencias *sólo* podrá ejercerse «cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública» Y «a estos efectos, serán *necesarios y vinculantes* los informes previos de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias».

Como advierte un autor, las competencias a las que nos venimos refiriendo, en realidad, «no hacen sino referencia a un amplio elenco de actividades municipales que *carecen* de una cobertura competencial específica en las leyes sectoriales y simplemente *responden* a títulos competenciales abiertos y genéricos, suficientes para dar cobertura legal a cualquier actividad municipal aunque con una imprecisión mayor de la que resulta del listado de servicios mínimos obligatorios del 26 o de las concretas atribuciones en las leyes sectoriales estatales o autonómicas conforme al artículo 25.2». Y, para este autor, la regulación de estas competencias lo que pretende «es *evitar* las situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas y la duplicidad de su prestación y, en consecuencia, la generación de los denominados “gastos impropios” o “no obligatorios” que hasta ahora han condicionado seriamente la sostenibilidad y la estabilidad presupuestaria de los Municipios».