

**LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN
JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO Y LAS
ADMINISTRACIONES LOCALES**

OTROS TÍTULOS DE LA MISMA COLECCIÓN

80. La delimitación de competencias entre los órdenes contencioso-administrativo y social.
ANA ISABEL OLMEDO GAYA.
81. Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales en Andalucía.
FERNANDO FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO (Coord.)
82. La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales.
VALENTÍN MERINO ESTRADA (Coord.)
83. Competencias Ambientales de las Entidades Locales de Andalucía.
DIEGO J. VERA JURADO y ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ. (Coord.)
84. Glosario de urbanismo y suelo.
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA
85. Las 111 preguntas más frecuentes de los concejales en Andalucía.
PILAR NAVARRO RODRÍGUEZ y FERNANDO MARTÍNEZ VIDAL
86. La Administración Electrónica en el Ámbito Tributario Local. Desde la Oficina Tributaria Virtual a la Informática Decisional.
ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA
87. Gestionar Mejor, Gastar Menos. Una guía para la sostenibilidad municipal.
RICARDO MERINO ESTRADA, RICARDO RIVERO ORTEGA.
88. Fiscalidad local y protección del medio ambiente.
CARLOS MARÍA LÓPEZ ESPADAFOR (Coord.)
89. Lecciones Teórico-Prácticas de Derecho Administrativo.
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIASADO.
90. La E-Administración y la contratación pública, en especial la subasta electrónica.
JORGE FONDEVILLA ANTOLÍN.
91. Gestión y Defensa del Patrimonio Público Local.
MARÍA JESÚS GALARDO CASTILO.
92. El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local.
GUILLERMO LAGO NÚÑEZ.
93. Una aproximación jurisprudencial a la responsabilidad patrimonial de la administración local.
SALVADOR MARÍA MARTÍN VALDIVIA.
94. Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?.
LORENZO MELADO RUIZ
95. Lecciones Teórico-Prácticas de Organización Administrativa.
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIASADO.
96. La trasposición de la Directiva de Servicios: licencias, autorizaciones ambientales, comunicaciones previas y declaraciones responsables
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA y JUAN FERNANDO GRANADOS RODRÍGUEZ (Coord.)
97. Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales
M^a ANGELES GONZÁLEZ BUSTOS (Coord.)
98. La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Dimensión económico-financiera de la Ley.
JOSÉ MANUEL FARFÁN PÉREZ (Dir.)
99. Aproximación al nuevo Procedimiento Administrativo común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación
MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO (Dir.)

**LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE,
DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR
PÚBLICO Y LAS ADMINISTRACIONES
LOCALES**

DIRECTOR:
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO

AUTORES:
**AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO
LORENZO MELLADO RUIZ
RAFAEL PIZARRO NEVADO
MANUEL REBOLLO PUIG
ANTONIO JOSÉ SÁNCHEZ SÁEZ**



CEMCI

GRANADA, 2016

© AUTORES

© CEMCI Publicaciones

Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada

Correo electrónico: aurena@cemci.org

Web: <http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-16219-16-2

Depósito legal: GR-1.155-2016

Impreso: Imprenta Diputación de Granada

Impreso en España - Printed in Spain

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

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	17
-------------------	----

CAPÍTULO I

PRINCIPIOS Y BASES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ORGANIZACIÓN LOCAL

<i>Rafael Pizarro Nevado</i>	21
I. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 40/2015.....	26
1. Aplicación a las Entidades Locales.....	27
2. Aplicación al sector público institucional local.....	28
II. TÍTULOS COMPETENCIALES DEL ESTADO.....	32
III. PERSONALIDAD JURÍDICA Y CARÁCTER VICARIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES.....	38
IV. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO.....	40
1. Principios generales.....	40
2. Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad.....	47
V. RÉGIMEN DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS.....	50
1. Órganos y unidades administrativas.....	52
2. Asignación de competencias.....	54
a) Conflictos de atribuciones.....	56
b) Desconcentración.....	58
3. Alteración en el ejercicio de la competencia.....	59
a) Delegación de competencias.....	60

b) Avocación	67
c) Encomienda de gestión	69
d) Delegación de firma.....	76
e) Suplencia.....	77
4. Órganos colegiados.....	79
a) Legislación básica y régimen jurídico de los órganos colegiados locales.....	79
b) Secretario	84
c) Convocatoria y desarrollo de las sesiones	85
d) Actas	91
5. Órganos consultivos.....	93
6. Instrucciones y órdenes de servicio	95
VI. ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN.....	96

CAPÍTULO II

LA INCIDENCIA EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES DE LA NUEVA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS EN LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO

<i>Antonio Jesús Sánchez Sáez</i>	103
I. INTRODUCCIÓN.....	107
II. EL MARCO DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS: ESPAÑA COMO ESTADO DESCENTRALIZADO.....	111
III. EL DERECHO APLICABLE A LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS EN LAS QUE UNA DE LAS PARTES ES UNA ADMINISTRACIÓN LOCAL	116
1. Fuentes aplicables.	116
2. La consideración de la autonomía local como autonomía política y su corolario: la necesidad de reinterpretar la coordinación estatal y autonómica sobre las entidades locales sobre base de la colaboración y la cooperación.....	119
IV. LOS PRINCIPIOS DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS Y SU CONCRECIÓN JURÍDICA, ORGÁNICA Y FUNCIONAL, CON ESPECIAL ATENCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	131

1. El principio de lealtad institucional.	134
2. El principio de colaboración.	139
a) Su indefinición terminológica	139
b) ¿Son distintas la colaboración y la cooperación? .	146
c) La colaboración como estadio deseable y previo a la coordinación.....	153
d) El deber de colaboración entre las Administraciones Públicas (art. 141 LRJSP): la ponderación de la totalidad de los intereses públicos en el ejercicio de las competencias propias	155
e) Técnicas de colaboración (art. 142 LRJSP).	164
3. El principio de cooperación.	169
a) Sobre el concepto de cooperación.	169
b) La formalización de la cooperación interadministrativa y las técnicas de cooperación.	176
i. Los convenios interadministrativos como instrumentos formalizados de la cooperación interadministrativa.	176
ii. Técnicas de cooperación interadministrativa.	179
a.- La participación en órganos de cooperación, con el fin de deliberar y, en su caso, acordar medidas en materias sobre las que tengan competencias diferentes Administraciones Públicas...	180
b.- La participación en órganos consultivos de otras Administraciones Públicas.....	181
c.- La participación de una Administración Pública en organismos públicos o entidades dependientes o vinculados a otra Administración diferente.	182
d.- La prestación de medios materiales, económicos o personales a otras Administraciones Públicas.....	184

e.- La cooperación interadministrativa para la aplicación coordinada de la normativa reguladora de una determinada materia.....	186
f.- La emisión de informes no preceptivos con el fin de que las diferentes Administraciones expresen su criterio sobre propuestas o actuaciones que incidan en sus competencias.	187
g.- Las actuaciones de cooperación en materia patrimonial, incluidos los cambios de titularidad y la cesión de bienes, previstas en la legislación patrimonial.....	190
iii. Órganos de cooperación.....	191
4. El principio de coordinación.....	195
a) Definición.....	195
b) Diferencias entre coordinación y cooperación.....	197
5. El principio de eficiencia.....	201
6. El principio de responsabilidad de cada Administración pública en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos.....	208
7. El principio de garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones. ...	211
8. El principio de solidaridad interterritorial.....	212

CAPÍTULO III

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL

<i>Lorenzo Mellado Ruiz</i>	215
I. ENCUADRAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL DENTRO DEL NUEVO BLOQUE DE LA LEGALIDAD ADMINISTRATIVA: PLANTEAMIENTO GENERAL Y PRINCIPIOS GENERALES DE ACTUACIÓN.....	219

II. NORMAS SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE TODO EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL	241
III. ORDENACIÓN GENERAL DEL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL ESTATAL	243
1. Composición y clasificación del sector público institucional.....	243
2. Controles de eficacia y supervisión continua de todos los entes del sector institucional estatal....	246
3. Régimen jurídico de los organismos públicos estatales	253
a) Disposiciones generales	253
b) Organismos Autónomos Estatales	261
c) Entidades Públicas Empresariales estatales	265
4. Las Autoridades administrativas independientes de ámbito estatal.....	269
5. Entidades institucionales de naturaleza jurídico- privada.....	272
a) Las sociedades mercantiles estatales.....	272
b) Las fundaciones del sector público estatal....	278
6. Consorcios.....	282
7. Fondos carentes de personalidad jurídica del sector público estatal.....	287
8. Las entidades instrumentales como “medios propios”	288
IV. VALORACIONES FINALES	291

CAPÍTULO IV

ADMINISTRACIONES Y ENTIDADES PÚBLICAS

ELECTRÓNICAS: EL FUNCIONAMIENTO

ELECTRÓNICO DEL SECTOR PÚBLICO Y

LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

ELECTRÓNICAS

<i>Agustí i Cerrillo Martínez</i>	295
I. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA LOCAL: SITUACIÓN ACTUAL Y NECESIDADES.	299
II. EL ACCESO ELECTRÓNICO A LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.	301

1. El punto de acceso electrónico y el portal de internet	302
2. La sede electrónica.....	305
III. EL FUNCIONAMIENTO ELECTRÓNICO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL	312
1. La identificación y firma electrónica de las administraciones públicas locales.....	313
2. El procedimiento administrativo.....	315
3. La actuación administrativa automatizada.....	317
4. El archivo electrónico de documentos	318
5. Los órganos colegiados.....	323
IV. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.....	325
1. El deber de utilizar medios electrónicos.....	327
2. Las transmisiones de datos entre administraciones públicas.....	328
3. La interoperabilidad y la seguridad: El Esquema Nacional de Interoperabilidad y el Esquema Nacional de Seguridad.....	331
a) La interoperabilidad.....	331
b) La seguridad.....	335
4. La reutilización de sistemas y aplicaciones.....	338
5. La transferencia de tecnología.....	340
V. REFLEXIONES FINALES.....	341

CAPÍTULO V

POTESTAD SANCIONADORA Y RESPONSABILIDAD EN LA LEY 40/2015

<i>Manuel Rebollo Puig</i>	345
I. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA REGULACIÓN SANCIONADORA DE LA LEY.....	349
1. Ámbito subjetivo.....	349
2. Ámbito objetivo.....	350
3. Aplicación a la potestad disciplinaria sobre empleados públicos (artículo 25.3 LRJSP).....	351
4. Exclusión de las sanciones impuestas a los sujetos vinculados a la administración	

conforme a la legislación contractual y patrimonial (artículo 25.4 LRJSP).....	353
5. Aplicación a otras manifestaciones de la potestad disciplinaria.....	355
6. Exclusión de las sanciones tributarias, laborales, de tráfico y extranjería (D.A. 1ª.2 LPAC).....	356
II. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	
SANCIONADOR Y SU PLASMACIÓN EN LA LEY.....	358
III. LA RESERVA DE LEY.....	364
IV. EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD.....	371
V. LA SINGULARIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.	
TIPIFICACIÓN POR ORDENANZA (ARTÍCULO 27.1).....	377
VI. LA PROHIBICIÓN DE LA ANALOGÍA (ARTÍCULO 27.4).	385
VII. RETROACTIVIDAD FAVORABLE E IRRETROACTIVIDAD	
DESFAVORABLE DE LAS DISPOSICIONES SANCIONADORAS. ...	390
1. La prohibida retroactividad de las disposiciones sancionadoras desfavorables.....	390
2. La obligada retroactividad de las normas sancionadoras favorables.....	393
3. Momento en que se ha de entender cometida la infracción.....	396
4. ¿Qué se entiende a estos efectos por disposición sancionadora?	398
5. ¿Cuál es la norma sancionadora más favorable?	403
6. ¿Hasta qué momento procede la aplicación de la norma sancionadora más favorable?	404
7. ¿Por qué cauces procede acordar y exigir la retroactividad de la norma favorable?.....	407
VIII. PRINCIPIO DE CULPABILIDAD.....	411
IX. LOS SUJETOS RESPONSABLES.....	414
1. Responsabilidad de personas físicas, jurídicas y entes sin personalidad.....	416
2. Autores y partícipes. Infracción de quienes no evitan las infracciones de otros.....	421
3. Responsabilidad solidaria y subsidiaria.....	425

X. CONCURRENCIA DE SANCIONES, DE PROCEDIMIENTOS Y PRINCIPIO NON BIS IN IDEM.	432
1. Concurrencia de sanciones y de otras responsabilidades no sancionadoras. El artículo 28.2 LRJSP.	433
2. El ámbito del non bis in ídem y los supuestos de multiplicidad de castigos que no prohíbe. La triple identidad y los supuestos en que falta.	436
3. Preferencia de la norma penal y soluciones en caso de concurso entre normas sancionadoras administrativas.	441
4. Preferencia de la actuación judicial penal sobre el procedimiento sancionador; supuestos en que procede su suspensión o su no incoación.	442
5. El genuino <i>non bis in ídem</i> procedimental.	445
XI. CONTENIDO Y EXTENSIÓN DE LAS SANCIONES. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.	447
1. Sobre el contenido de las sanciones. Prohibición de las privativas de libertad.	447
2. Sobre la determinación de las sanciones y su extensión.	448
3. El principio de proporcionalidad. Artículo 29.2 y 3 LRJSP.	449
4. Importe de las sanciones pecuniarias y beneficio obtenido con la infracción.	457
XII. REGLAS PARA LA PROPORCIONALIDAD EN EL CASO DE CONCURRENCIA DE VARIAS INFRACCIONES.	459
1. Concurrencia de infracción europea y nacional. Artículo 31.2 LRJSP.	461
2. Infracciones que implican necesariamente la comisión de otras. Concurso medial. Artículo 29.5 LRJSP.	462
3. Infracciones continuadas. Artículo 29.6 LRJSP.	464
4. Concurso ideal de infracciones.	467
XIII. LA PRESCRIPCIÓN.	468
1. Prescripción de las infracciones.	468

2. Prescripción de las sanciones.....	472
XIV. NOVEDADES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD	
PATRIMONIAL.....	478
1. Regulación de la responsabilidad en la LRJSP y en la LPAC.....	478
2. Continuidad en los caracteres generales de la responsabilidad administrativa.....	479
3. Entes públicos a los que es de aplicación éste régimen de responsabilidad.....	481
4. Responsabilidad por daños en la ejecución de contratos.....	484
5. Responsabilidad en concurrencia con sujetos privados y con seguro de responsabilidad.	485
6. Responsabilidad concurrente de varias administraciones.....	487
7. Sobre la indemnización.....	488
8. Responsabilidad por leyes.....	489
9. Responsabilidad por incumplimiento del derecho de la unión europea.....	491

CAPÍTULO VI
PRINCIPIOS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
CONVENIADA DE LAS ADMINISTRACIONES
LOCALES

<i>Humberto Gosálbez Pequeño</i>	497
I. LA NUEVA LEGISLACIÓN BÁSICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO Y SU INCIDENCIA EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA DE RÉGIMEN LOCAL Y DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	501
1. ¿Régimen jurídico básico del convenio administrativo <i>versus</i> régimen jurídico básico del contrato público? A propósito de la “nueva” delimitación conceptual establecida en la LRJSP ..	501
2. Las bases del régimen jurídico-público de los convenios locales: ¿dualidad de bases o unidad básica?	511

II. CLASES DE CONVENIOS DE LAS ADMINISTRACIONES	
LOCALES.....	515
1. Convenios interadministrativos.....	517
2. Convenios intradministrativos.	520
3. Convenios con personas jurídico-privadas.	521
4. Convenios administrativos internacionales.....	524
III. LOS SUJETOS Y EL OBJETO DEL CONVENIO	525
1. Recapitulación sobre el elemento subjetivo: la entidad pública local.	525
2. Elemento objetivo: <i>numerus apertus</i> con límites básicos.....	527
a) La delegación de competencias.....	528
b) La encomienda de gestión.....	531
c) Las obligaciones de carácter patrimonial.....	534
d) La fusión de municipios.....	535
e) La creación de consorcios.....	536
IV. LA FORMA Y EL PROCEDIMIENTO DE LOS CONVENIOS.....	538
1. El contenido formal del convenio	538
2. El procedimiento de celebración.....	540
3. Los trámites <i>ex post</i> : publicación y comunicación..	545
V. Ejecución y extinción de los convenios.....	548
1. Ejecución.....	549
2. Resolución.....	550
BIBLIOGRAFÍA	555
ABREVIATURAS	577

PRESENTACIÓN

La publicación que presentamos en esta ocasión es una obra coral en la que dejan sus conocimientos e impronta como docentes universitarios seis catedráticos o profesores titulares; todos ellos especialistas consumados en Derecho Administrativo, entre ellos el director del volumen. Humberto GOSÁLVEZ PEQUEÑO, Catedrático de la Universidad de Córdoba, se rodea aquí de sus colegas también catedráticos Agustí CERRILLO i MARTÍNEZ, de la Universitat Oberta de Catalunya, de Manuel REBOLLO PUIG, de la cordobesa, y de los profesores Lorenzo MELLADO RUIZ (Universidad de Almería) y Rafael PIZARRO NEVADO (Universidad de Córdoba). Cada uno de ellos aborda un capítulo de la obra, que titulan respectivamente: Principios de la actividad administrativa conveniada de las administraciones locales; Las administraciones y las entidades públicas electrónicas: el funcionamiento electrónico del sector público y las relaciones interadministrativas electrónicas; Principios de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas; la organización y el funcionamiento del sector público institucional y Principios y régimen jurídico básico de la organización de la organización de las administraciones públicas.

El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación de Granada, que viene desarrollando un amplio catálogo de publicaciones, con las que trata temas no sólo novedosos, sino

que son considerados por los estudiosos y especialistas de interés para nuestros usuarios y suscriptores, bien por ser novedades legislativas, bien por tratarse de temas de especial utilidad para el desempeño de las funciones propias de la administración, especialmente de los ayuntamientos, diputaciones y otros entes locales, no se detiene en alcanzar mayores metas. Ello porque es su obligación, como así viene contemplado en el Proyecto de Creatividad, Transparencia y Mejora Continua aprobado por su Consejo Rector para el cuatrienio 2016-2019.

Este Consejo, que vela y da cumplimiento a los fines fundacionales y a cuantos cambios a lo largo de su historia se han introducido fijándose más y mejores metas, evidencia que este Centro, el CEMCI, aúna experiencia y práctica en sus labores formativas e investigadoras. Forman las dos una unidad y así han de ser contempladas. Su natural complemento tiene aquí una muestra en esta obra, ya que formación e investigación se verían muy mermadas en su eficacia de no disponer del elemento que las haga romper sus importantes pero estrechas esferas particulares. Ese instrumento es la divulgación, que se encarga de cerrar un circuito de calidad académica contrastada.

Hoy el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional de la Diputación Provincial de Granada –Agencia Pública Administrativa Local– ha devenido en un organismo donde la formación, la investigación y las publicaciones que edita, han hecho de él uno de los más prestigiosos e importantes de Andalucía, lo que también podría afirmarse de España. Sus actuaciones trascienden los límites provinciales e incluso se ha proyectado a escala internacional. El Centro hoy es referente ineludible de una cultura de innovación, de mejora y de servicio a la Institución Provincial de la que depende y a sus órganos de Gobierno. La sensibilidad para con los problemas del mundo local no son únicamente una constante, sino el cumplimiento de su razón de ser.

La tarea editorial del CEMCI es complemento de la calidad investigadora que ya tiene acreditada. Divulgar estos trabajos es parte

de los frutos de una política que, creemos, está bien trazada desde los órganos rectores de la propia Diputación. Son ellos quienes nos mandatan para que pongamos a disposición de todas las administraciones y de todos sus directivos y empleados, los recursos disponibles para fortalecer las estructuras y servicios destinados al objetivo final, que no es otro que el de ser útiles y servir al ciudadano como individuo y a la sociedad como conjunto de ciudadanos.

Entre esos recursos el Centro cuenta y pone a disposición de todos ustedes un Programa de Publicaciones y Documentación. Una programación que abarca la doble vertiente de la actividad editorial y la de recopilación, clasificación y difusión de la información que pasa por nuestras aulas y que depositan nuestros colaboradores con sus enseñanzas en nuestros múltiples y variados medios. Nuestra biblioteca es buena muestra de ello.

Esta política editorial se asienta en varias colecciones, cada una con contenidos diferenciados: Análisis y Comentarios, Perspectiva Histórica, Estudios de Divulgación, Premios CEMCI y Temas de Administración Local. A esta última pertenece el volumen que presentamos, el que hace el número 100 de la Colección.

A los autores, a quien ha dirigido y coordinado el trabajo, el CEMCI agradece su contribución, que viene a incrementar cuantitativa y cualitativamente esta política editorial. También nos sentimos en justicia obligados a extender esta gratitud a todos ustedes, conociendo que valoran nuestros esfuerzos y la de los autores que con nosotros colaboran. Todos ustedes merecen nuestro reconocimiento. Gracias.

CEMCI

CAPÍTULO I
PRINCIPIOS Y BASES DEL RÉGIMEN JURÍDICO
DE LA ORGANIZACIÓN LOCAL^(*)

RAFAEL PIZARRO NEVADO
PROFESOR TITULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO
UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

^(*) Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía SEJ-196. Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad DER 2015-67695.

PRINCIPIOS Y BASES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ORGANIZACIÓN LOCAL

SUMARIO: I. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 40/2015. 1. APLICACIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES. 2. APLICACIÓN AL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL LOCAL. II. TÍTULOS COMPETENCIALES DEL ESTADO. III. PERSONALIDAD JURÍDICA Y CARÁCTER VICARIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES. IV. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO. 1. PRINCIPIOS GENERALES. 2. PRINCIPIOS DE INTERVENCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD. V. RÉGIMEN DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. 1. ÓRGANOS Y UNIDADES ADMINISTRATIVAS. 2. ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS. A) CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES. B) DESCONCENTRACIÓN. 3. ALTERACIÓN EN EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA. A) DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS. B) AVOCACIÓN. C) ENCOMIENDA DE GESTIÓN. D) DELEGACIÓN DE FIRMA. E) SUPLENCIA. 4. ÓRGANOS COLEGIADOS. A) LEGISLACIÓN BÁSICA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS LOCALES. B) SECRETARIO. C) CONVOCATORIA Y DESARROLLO DE LAS SESIONES. D) ACTAS. 5. ÓRGANOS CONSULTIVOS. 6. INSTRUCCIONES Y ÓRDENES DE SERVICIO. VI. ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN.

Las Entidades Locales han sufrido durante los últimos años el duro envite de las sucesivas reformas de las leyes administrativas. El último empujón ha sido la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPCAP) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que se presentan como una «reforma integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones articulada en dos ejes fundamentales: la ordenación de las relaciones *ad extra* de las Administraciones con los ciudadanos y empresas, y la regulación *ad intra* del funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas» (exposición de motivos de la LRJSP). Es necesario, por tanto, analizar cuál va a ser la repercusión que van a tener sobre la organización de las Corporaciones Locales.

En cualquier caso puede adelantarse que el impacto no va a ser tan profundo como se anuncia, puesto que ambas leyes reproducen el modelo de Administración Pública que ya existía, un modelo concebido básicamente para ejercer potestades administrativas y defender su ámbito de atribuciones, y que no ha sido suficientemente flexible como para dar respuesta a las exigencias del Estado social ni a las más recientes del llamado Estado garante¹. Siendo más

¹ JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ criticaba a los proyectos de ley que no reflejaban la Administración que tenemos, «que no es

concreto, si se analiza el contenido de la LRJSP, se comprueba que en esencia viene a refundir los contenidos organizativos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), y de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), incorporando algunas previsiones de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE); pero sin reformar en profundidad las líneas maestras de la regulación asumida².

I. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 40/2015

La LRJSP tiene por objeto establecer «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora» (artículo 1), disposiciones todas ellas de plena aplicación a las Entidades Locales³. Los principios del sistema de

sólo la del Estado prestacional [...], sino, cada vez más, al menos en materia económica, la de regulación y dirección. Una Administración que vive en un contexto europeo como el pez tiene su hábitat dentro del agua. En eso (que sólo de vez en cuando aflora, sí, en esta Ley) el PLRJSP no está en la avanzadilla, para decirlo con palabras suaves. Más suaves que las empleadas por el Consejo de Estado en su Dictamen 247/2015». JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, «Organización administrativa y relaciones interadministrativas», *Documentación Administrativa. Nueva Época*, nº 2, enero-diciembre 2015, dedicado a los Proyectos de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, p. 5 [Disponible en: [http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path\[\]=10260](http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path[]=10260). Fecha de acceso: 20 de mayo de 2016].

² Vid. PIZARRO NEVADO, Rafael, «Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público», *El nuevo régimen jurídico del sector público*, Humberto Gosálbez Pequeño (Dir.) y otros, El Consultor de los Ayuntamientos –Wolters Kluwer, Madrid, 2016, págs. 15-152.

³ En la Comunidad Autónoma del País Vasco, a efectos de lo dispuesto

responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora serán el objeto de otro capítulo en esta obra, por lo que aquí únicamente analizaremos las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y más concretamente, el contenido de los Capítulos I y II del Título Preliminar. El primero se dedica al objeto, ámbito subjetivo y principios inspiradores de la LRJSP, y el segundo a los órganos de las Administraciones Públicas.

1. APLICACIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES

Los preceptos que se refieren a las Administraciones Públicas son aplicables a las Entidades Locales enumeradas en el artículo 3 LRRL y a las que tengan atribuida esa condición en la legislación autonómica de régimen local. De acuerdo con el artículo 3 LRRL, son entidades locales territoriales el Municipio, la Provincia y la Isla en los archipiélagos balear y canario. También gozan de la condición de Entidades Locales 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», las Áreas Metropolitanas y las mancomunidades de municipios⁴.

También son de aplicación a los consorcios en los que participan entidades locales, aun cuando no tengan naturaleza local. De hecho, la LRJSP ha derogado los preceptos de la legislación estatal

en el artículo segundo, se entenderá por Administraciones Públicas las Diputaciones Forales y las Administraciones institucionales de ellas dependientes o vinculadas (Disposición adicional primera).

⁴ Aunque la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) suprimió del apartado segundo del artículo 3 LRRL la referencia a «[l]as Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley», en realidad otros preceptos de la LRSAL permiten la subsistencia de las entidades inframunicipales existentes como entes con personalidad jurídica propia y el carácter de entidad local.

de régimen local que contenían un régimen especial para ese tipo de consorcios⁵, por lo que ahora todos se rigen por lo dispuesto en la LRJSP y en la legislación autonómica.

2. APLICACIÓN AL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL LOCAL

La LRJSP se aplica también al sector público institucional de las Entidades que integran la Administración Local, que está compuesto

⁵ La LRJSP deroga el artículo 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el artículo 110 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y los artículos 37, 38, 39 y 40 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales; todos ellos relativos a los consorcios que pueden constituir las entidades locales con otras Administraciones públicas. Siguen vigentes preceptos como los artículos 26.2, 57 o la disposición adicional novena de la LRBR y alguna otros de la LRSAL que contienen referencias a los consorcios y que no se ven afectados por la LRJSP, salvo que aquellos aspectos en que entren en contradicción con la misma.

Se trata de un paso más en el proceso de unificación del régimen de los consorcios, figura que ha visto modificado su régimen jurídico tres veces en dos años: con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa y, por último, la Ley 40/2015, que comentamos. Sobre las reformas anteriores a la LRJSP *vid.* HERNANDO RYDINGS, María, «Las mancomunidades y los consorcios», *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Marcos ALMEIDA CERREDA (Dir.) y otros, Thomson Reuters, Madrid, 2015, pág. 139-174. Sobre el tratamiento de los consorcios en la LRJSP *vid.* GARCÍA RUBIO, Fernando, «Los consorcios locales en el proyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Reflexiones necesarias», *Documentación Administrativa. Nueva Época*, nº 2, septiembre 2015 [Disponible en: «<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=10269&path%5B%5D=10766>». Fecha de acceso: 29 de febrero de 2016]; y GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa, «Organización y funcionamiento del sector público institucional (II)», *El nuevo régimen jurídico del sector público*, Humberto GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Dir.), El Consultor de los Ayuntamientos –Wolters Kluwer, Madrid, 2016, págs. 306 y ss.

por los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Entidades Locales y por las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las mismas⁶ (artículo 2.2 LRJSP). Pero, de acuerdo con el artículo 2.3 LRJSP, solo tienen la condición de Administraciones Públicas las Entidades que integran la Administración Local y los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las mismas.

Lo anterior debe tenerse en cuenta para determinar qué previsiones de la LRJSP son aplicables a cada tipo de entes, pues buena parte del contenido que tiene atribuido el carácter de legislación básica solo resulta de aplicación a las Administraciones Públicas, dentro de las cuales se incluyen únicamente los organismos públicos y entidades de derecho público⁷. La mayor parte de sus preceptos, sin

⁶ Por oposición a los conceptos de organismos públicos y entidades de derecho público que se incluyen en la letra a), el apartado b) del artículo 2.2 LRJSP debe referirse a las sociedades mercantiles y a las fundaciones vinculadas o dependientes de las Entidades Locales, que son los entes constituidos con forma jurídico-privada.

⁷ Es preciso hacer una advertencia antes de continuar, porque el uso impreciso que se hace del concepto de Administración Pública en varios capítulos de la LRJSP puede llevar a cierta confusión. Con frecuencia el término Administración Pública aparece en algunos preceptos al lado de otros entes que en sentido estricto se integran dentro de esa misma categoría. Puede ponerse como ejemplo el Capítulo V del Título Preliminar, dedicado al funcionamiento electrónico del sector público. En sus artículos 40, 41, 42 y 45 se alude únicamente a las Administraciones Públicas, mientras que los artículos 38 y 39 se mencionan a las Administraciones Públicas junto a los organismos públicos y entidades de derecho público, olvidando que de conformidad con el artículo 2.3 LRJSP los últimos están incluidos en el primer concepto. Y la misma inexactitud conceptual se produce en los artículos 42, 43 y 44, que se aplicarían a las actuaciones de «una Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público». Entiendo que esa anomalía no puede justificar que los preceptos en que no se menciona a los entes instrumentales se apliquen únicamente a las Administraciones territoriales. Y la misma conclusión habría que mantener en otros casos en que se repite este tipo de imprecisiones, como por ejemplo en muchos de los preceptos que regulan los convenios administrativos.

perjuicio de su eventual aplicación supletoria, regulan la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional. Tienen carácter de legislación básica todos los preceptos del Título Preliminar, salvo la Subsección 2ª de la Sección 3ª del Capítulo II, dedicada a los órganos colegiados de la Administración General del Estado⁸. También tiene carácter de legislación básica parte del Título II (Capítulo I y VI⁹), los artículos 129 y 134 (sobre fundaciones), el Título III (dedicado a las relaciones interadministrativas) y algunas disposiciones adicionales, transitoria y finales¹⁰.

⁸ Así lo precisa la disposición final decimocuarta, en la que se atribuye carácter de legislación básica a todo el Título Preliminar, con la excepción de la Subsección 2ª de la Sección 3ª del Capítulo II, dedicada a los órganos colegiados de la Administración General del Estado. Sin embargo, algunas de las disposiciones contenidas en artículos a los que expresamente se atribuye carácter básico no pueden tenerlo, porque son de aplicación únicamente a la Administración General del Estado y a los entes de derecho público vinculados o dependientes de ella. Pueden citarse como ejemplos en el capítulo II los párrafos segundo y tercero del artículo 9.1, aunque no son los únicos. *Vid.* PIZARRO NEVADO, «Disposiciones generales... *cit.*, pág. 22.

⁹ No tiene carácter de legislación básica lo dispuesto en el artículo 123.2 LRJSP.

¹⁰ No tiene carácter de legislación básica «Lo previsto en las disposiciones adicionales: cuarta, sobre adaptación de entidades y organismos estatales, quinta, sobre gestión compartida de servicios comunes en organismos públicos estatales, sexta, sobre medios propios, séptima, sobre el registro electrónico estatal de órganos e instrumentos de cooperación, undécima, sobre conflictos de atribuciones intraministeriales, duodécima, sobre Autoridades Portuarias y Puertos del Estado, decimotercera, relativa a las entidades de la Seguridad Social, decimocuarta, sobre la organización militar, decimoquinta, relativa al personal militar, decimosexta, sobre Servicios territoriales integrados en las Delegaciones del Gobierno, decimoséptima, relativa a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, decimoctava relativa al Centro Nacional de Inteligencia, la decimonovena relativa al Banco de España y la vigésima relativa al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria». Todas las demás sí lo tendrían, aunque algunas por su contenido tampoco serán de aplicación a las Entidades Locales.

Pero no todos los preceptos con carácter básico son aplicables a la totalidad de los entes del sector público. Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas únicamente quedan «sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas» (artículo 2.2.b) LRJSP). Anuncia de ese modo el legislador que, además de quedar sometidas en su actuación a los principios previstos en el artículo 3, se incluyen en la Ley reglas especiales para este tipo de entidades, a las que -como es sabido- no se aludía en la LRJPAC. Pero lo más sorprendente es que en el inciso final se admita que este tipo de entidades puedan ejercer potestades administrativas, ya que hasta ahora la regla era la contraria¹¹. Nótese, por ejemplo que también ahora la LRJSP reserva el ejercicio de potestades administrativas a los organismos públicos estatales como regla general (artículo 89), aunque en el artículo 113 se permite que «excepcionalmente la ley pueda atribuirle el ejercicio de potestades administrativas» a las sociedades mercantiles estatales, con la única reserva de que «en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública». Y, sin embargo, el artículo 128 LRJSP expresamente prohíbe que las fundaciones del sector público estatal ejerzan potestades públicas.

Pero si sorprendente es su sola previsión, más criticable resulta que no se hayan establecido limitaciones ni condicionantes a la eventual atribución a las sociedades mercantiles públicas del ejercicio de potestades administrativas, por lo que se ve comprometida

¹¹ BOTO ÁLVAREZ, Alejandra, «La noción de sector público institucional: aplauso, crítica y desconcierto», *Documentación Administrativa. Nueva Época*, nº 2, enero-diciembre 2015, dedicado a los Proyectos de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pág. 2. [Disponible en: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=10265&path%5B%5D=10762>. Fecha de acceso: 08 de noviembre de 2015].

la función consustancial a la legislación básica, que ha de ser ante todo garantía del ciudadano frente a la actuación del poder público¹². Tampoco pueden deducirse tales límites de una interpretación integradora de la regulación aprobada, que se caracteriza por su generalidad e imprecisión y no proporciona elementos suficientes para diferenciar entre potestades administrativas y potestades públicas, que no pueden ejercer las fundaciones del sector público estatal (artículo 128.2), por ejemplo, o para determinar cuáles son las potestades administrativas que no implican ejercicio de autoridad¹³.

II. TÍTULOS COMPETENCIALES DEL ESTADO

Como se ha indicado, los Capítulos I y II del Título Preliminar, que son el objeto de este análisis, tienen expresamente atribuido el carácter de legislación básica (disposición final decimocuarta), con la excepción de la subsección 2.^a de la sección 3.^a del Capítulo II, dedicada a los órganos colegiados de la Administración General del Estado. Aunque la idoneidad de los títulos utilizados en la disposición final decimocuarta para fundamentar la competencia estatal sobre varios contenidos de la LRJSP resulta controvertida¹⁴,

¹² PIZARRO NEVADO, «Disposiciones generales...», *cit.*, págs. 31.

¹³ También se ha criticado que la LRJSP no distinga entre las sociedades de capital íntegramente público y aquellas que cuentan con socios privados, en la que podría verse comprometida la relación de instrumentalidad que podría estar en la justificación de esa atribución. *Vid.* SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, «La regulación del sector público institucional en el proyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público», *Documentación Administrativa. Nueva Época*, n.º 2, enero-diciembre 2015, dedicado a los Proyectos de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pág. 7 [Disponible en: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=10261>. Fecha de acceso: 08 de noviembre de 2015].

¹⁴ Para un análisis de la disposición final decimocuarta *vid.* PIZARRO NEVADO, «Disposiciones generales...», *cit.*, págs. 22-26. Sobre el alcance de la competencia estatal en materia de organización *vid.* COSCULLUELA MONTANER, Luis, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la competencia

es suficiente para dar cobertura a lo dispuesto en los Capítulos I y II del Título Preliminar.

La disposición final decimocuarta indica que la Ley «se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases régimen jurídico de las Administraciones Públicas, así como al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.13ª, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y del artículo 149.1.14ª, relativo a la Hacienda Pública general». Aunque la LRJSP no precisa qué preceptos se dictan al amparo de cada uno de los tres títulos competenciales del Estado no cabe duda de que los preceptos aquí comentados encuentran su cobertura en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Este título permite al Estado «establecer principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas» (STC 32/1981, FJ 6º), por lo que puede definir los rasgos esenciales de un régimen unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas, lo que conlleva que la competencia autonómica para determinar el régimen de organización y funcionamiento de las entidades locales no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado (STC 227/1988, FJ 24º)¹⁵, y todo

de organización de las Comunidades Autónomas», *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. LiberAmicorum Tomás-Ramón Fernández*, Civitas, Volumen I, 2012, Madrid, págs. 123-140; o FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, «La potestad local de autoorganización: contenido y límites», *Tratado de Derecho Municipal*, dirigido por Santiago MUÑOZ MACHADO, Tomo II, tercera edición, Iustel, Madrid, 2011, pág. 1474.

¹⁵ Esta doctrina ha sido reiterada posteriormente en varias sentencias, entre ellas la dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (STC 50/1999, FJ 3º), o la más reciente STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016, que resuelve el

ello sin perjuicio del espacio que Estado y Comunidades Autónomas deben dejar a las normas locales en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (artículo 140 CE), provincial (artículo 141.2 CE) e insular (artículo 141.4 CE).

Además de lo anterior, también en relación con el alcance del artículo 149.1.18 CE, hay que recordar que la legislación estatal básica aplicable a las Entidades Locales no se encuentra únicamente en la legislación estatal sobre régimen local, sino que existen multitud de normas básicas generales que son también aplicables a las Entidades Locales¹⁶ (procedimiento administrativo, empleo

primero de los recursos presentados contra la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Y ello aunque las comunidades autónomas hayan asumido competencias exclusivas en materia de régimen local. Como también ha precisado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña deben respetar en todo caso «[l]a competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del artículo 149.1.18 CE, por cuanto la expresión ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas’ engloba a las Administraciones locales» (FJ 36), por lo que concluye, ya en relación con el artículo 160.1 EAC, que «al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en ‘exclusividad’, lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del artículo 149.1.18 CE (en los términos ya expuestos en los fundamentos jurídicos 60 y 64)» (FJ 100). Para una lectura crítica de esta sentencia *vid.* FUENTES Y GASÓ, Josep Ramón, «Consecuencias de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 101, enero-abril 2015, págs. 55-88.

¹⁶ *Vid.* BAÑO LEÓN, José María, «La ordenación de las normas reguladoras del régimen local», *Tratado de Derecho Municipal*, dirigido por Santiago MUÑOZ MACHADO, Tomo I, tercera edición, Iustel, Madrid, 2011, págs. 643-716; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, «El régimen local en los nuevos Estatutos de Autonomía», *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, tercera edición, Iustel, Madrid, 2011, págs. 253-285; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

público, contratos, bienes, etc.). En su sentencia 103/2013 recuerda el Tribunal Constitucional que las bases estatales tienen el doble cometido de, por una parte, concretar «la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales» y, por otra, establecer «los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas» (FJ 4), sin que quepa equiparar “régimen local” o “régimen jurídico de las Administraciones locales” con “autonomía local”, «porque los imperativos constitucionales derivados del artículo 137 CE, por un lado, y del artículo 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos» y la garantía institucional del artículo 137 de la Constitución opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos (SSTC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2; y 240/2006, de 20 de julio, FJ 8). En ese sentido, las leyes 39/2015 y 40/2015 únicamente vendrían a actualizar ese régimen, imponiendo un tratamiento uniforme a todas las Administraciones Públicas en algunos aspectos esenciales de su régimen jurídico¹⁷.

en materia de Administración Local», *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, tercera edición, Iustel, Madrid, 2011, págs. 337-389.

¹⁷ Hay que recordar que este título competencial se ha interpretado extensivamente para permitir al Estado legislar también sobre los aspectos básicos de materias que, aun no estando expresamente contempladas en el artículo 149.1.18^a CE, son instituciones fundamentales del orden jurídico-administrativo. En la STC 130/2013, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 38/2003, de 27 de noviembre, General de Subvenciones, se afirmaba que la competencia del Estado regulada en el artículo 149.1.18^a CE, no se circunscribe al régimen jurídico de los órganos y entes administrativos, pues «dentro del concepto “funcionamiento” se incardinan las actividades jurídicas típicas a través de las cuales las Administraciones públicas desarrollan su función constitucional de satisfacción de los intereses generales (artículo 103.1 de la Constitución)», como eran en este caso las subvenciones. Sobre el alcance del artículo 149.1.18^a CE en la jurisprudencia constitucional *vid.* COSCULLUELA MONTANER, «La jurisprudencia...», *cit.*, págs. 123-140; o BUENO ARMIJO, Antonio, «La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de subvenciones y la irrupción de las «actividades

La jurisprudencia constitucional también ha establecido los límites de este título competencial, que sintetizamos para poder valorar en los siguientes apartados si el contenido de la LRJSP se mueve dentro de ellos. La primera precisión que hizo el Tribunal Constitucional fue que ni la extensión ni la intensidad de las bases pueden ser iguales en todos los aspectos incluidos en este título competencial: «el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados» (STC 50/1999, FJ 3º). Aunque el TC respeta una amplia potestad de autoorganización de las Administraciones públicas, también ha sostenido que eso no impide que «la competencia del Estado reconocida en el artículo 149.1.18 CE se despliegue en los aspectos de la organización que se proyecten sobre los ciudadanos». Por tanto, hay que atemperar el contenido de las bases en este ámbito en consideración a los elementos que se vean afectados, reduciéndose enormemente las posibilidades de regulación estatal en aquellas cuestiones referidas primordialmente a la estructura y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones Públicas¹⁸.

Tampoco puede el Estado cuando aprueba las bases agotar el contenido de la materia regulada, impidiendo el desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas, ni incluir dentro de aquellas aspectos que no sean fundamentales al esquema de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas: «El Estado,

jurídicas típicas de la Administración» y los «procedimientos administrativos comunes singulares» en la doctrina constitucional» *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, coordinado por Manuel REBOLLO PUIG, Mariano LÓPEZ BENÍTEZ y Eloisa CARBONELL PORRAS, Iustel, Madrid, 2015, págs. 63-83.

¹⁸ *Vid.* COSCULLUELA MONTANER, «La jurisprudencia...», *cit.*, pág. 123-140.

al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses, no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo», ni puede tampoco incluir «aquellas normas que no resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo organizativo diseñado por el legislador estatal» (STC 130/2013, FJ 6º). Por eso hay que criticar la densidad del contenido de la LRJSP, lo pormenorizado de su regulación, que incorpora precisiones que hasta ahora estaban recogidas en normas reglamentarias, elevando en exceso su rango y otorgándoles carácter de legislación básica¹⁹. Buen ejemplo es la regulación de ciertos aspectos de los convenios o del régimen de los órganos colegiados, del que nos ocuparemos más adelante. De ese

¹⁹ También esto fue denunciado por el Consejo de Estado, que afirmaba en su dictamen sobre la LRJSP: «El anteproyecto sometido a consulta se caracteriza, en realidad, por refundir en un solo cuerpo legal las disposiciones normativas en materia de organización administrativa ya en vigor y proceder a un mayor desarrollo normativo de las mismas que, en ocasiones, resulta excesivo para una norma con rango de ley de alcance general como la examinada, al igual que lo es la exposición de motivos que la precede». Y se recuerda en el mismo dictamen que la «diferente naturaleza y función de unas y otras normas, en razón de su ámbito –leyes generales, leyes especiales– y de su rango –leyes, reglamentos–, debe tener un reflejo obligado en su contenido: en tal sentido, las normas con rango de ley de alcance general han de limitarse a regular los aspectos fundamentales de la materia que sea objeto de las mismas, dejando para las leyes especiales de carácter sectorial o remitiendo a las disposiciones de naturaleza reglamentaria el tratamiento o el desarrollo de aquellas cuestiones que, por su carácter más específico, no deben figurar en la legislación general. [...] En definitiva, tan censurable puede resultar que las normas generales de una determinada materia se contemplen en leyes especiales o en disposiciones de carácter reglamentario, como que aspectos accesorios o accidentales más propios de éstas se trasladen a las leyes de alcance general».

modo se restringen enormemente las posibilidades de desarrollo por la legislación autonómica y la potestad de autoorganización de las entidades que deben aplicarla²⁰.

III. PERSONALIDAD JURÍDICA Y CARÁCTER VICARIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

El artículo 3 LRJSP proclama el carácter vicarial de las Administraciones Públicas a las que además atribuye personalidad jurídica. Dispone en su apartado cuarto que cada una de las Administraciones Públicas del artículo 2 actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única²¹, lo que supone que cada una de ellas es sujeto de relaciones jurídicas y, por tanto, titular de derechos, deberes, potestades, celebra contratos, incurre en responsabilidad, etc.²² Pero sobre todo que en tanto es persona jurídica su actividad es controlable por Jueces y Tribunales²³.

²⁰ Vid. PIZARRO NEVADO, «Disposiciones generales...», cit., pág. 21.

²¹ Vid. PIZARRO NEVADO, «Disposiciones generales...», cit., pág. 45.

²² Debe ponerse todo ello en relación con el artículo 5 LRBL, que reconoce a las Entidades locales «Para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, [...] 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». Pero esa capacidad debe ejercerse «de acuerdo con la Constitución y las leyes», como exige el principio de legalidad proclamado en los artículos 9.3 y 103.1 CE.

²³ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «El concepto de personalidad jurídica en el Derecho Público», *Revista de Administración Pública*, nº 129, 1992, págs. 195-210; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas-Thomson Reuters, 17ª edición, Volumen I, 2015, págs. 397 y ss. Cfr. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, «Fundamento y delimitación de las personas jurídico públicas», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, nº 3, 2011, págs. 405-415. Para una evolución de la dogmática de la personalidad jurídica del Estado y de la Administración vid. MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*,

En el apartado tercero del artículo 2 se incluyen entre las Administraciones Públicas «las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2» vinculadas o dependientes de estas. No se entiende por qué esta declaración se reduce las entidades de derecho público, excluyendo a los demás entes del sector público enumerados en el artículo 2 LRJSP, que lógicamente son también personas jurídicas creadas por la voluntad de los poderes públicos.

Por otra parte, en el artículo 3.3 LRJSP se dispone que bajo la dirección de los órganos de gobierno de las Entidades Locales, «la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico». Refleja este apartado el carácter vicarial de las Administraciones Públicas, que tienen como misión propia la realización de los fines de interés general que designa la comunidad política a la que sirve (artículo 6 LRBRL). Esa finalidad institucional que es lo característico de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, en el caso de las locales daría una visión incompleta, por olvidar el componente democrático-representativo de algunos de sus órganos, que son a los que se encomienda al gobierno de los asuntos de su competencia²⁴, cumpliendo así con la exigencia de autonomía local.

En relación con este último extremo conviene recordar que como regla general la determinación de los intereses generales que sirve cada Administración corresponde al legislador, que identifica los concretos asuntos en los que puede intervenir la Administración,

Tomo X. «La Administración del Estado», *Boletín Oficial del Estado*, 2015, Madrid, págs. 17-32.

²⁴ Según los artículos 21.1 y 34 LRBRL compete al Alcalde y al Presidente de la Diputación «dirigir el gobierno y la administración municipal» (apartado a), así como «dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales» (apartado d).

los fines que debe perseguir y las potestades que puede emplear. En el caso de las Entidades Locales todo ello debe entenderse sin perjuicio de la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida para la gestión de los intereses propios de su colectividad²⁵. Para la efectividad de esa autonomía el legislador debe garantizar a Municipios, Provincias e 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» (artículo 2.1 LRBRL). Aunque esa autonomía tiene un alcance limitado, como tempranamente señaló el Tribunal Constitucional en su sentencia 4/1981, de 2 de febrero: «Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía -y aún este poder tiene sus límites-, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución».

IV. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO

I. PRINCIPIOS GENERALES

La escueta regulación constitucional del régimen local es esencialmente organizativa y de principios, destacando entre todos ellos el de autonomía, que se erige «en piedra angular del ordenamiento

²⁵ COSCULLUELA MONTANER, Luis, «Comentario al artículo 1 LRBRL», *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Manuel Rebollo Puig (director) y otros, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 65-90.