

CRO  
NO  
TE  
MAS

1 2 3

# Temario general para Técnicos de Administración General en las Administraciones locales

TEMAS 54-84

- \* Contestaciones en 2.500 palabras, adaptadas al examen oral y de desarrollo escrito del temario común de las oposiciones para el acceso libre a la escala de Técnicos de Administración General de Corporaciones Locales. Los temas no agotan el contenido del programa de la oposición y se aconseja estudiar consultando los textos legales. Todos los derechos reservados

## **Autores:**

Alejandro Sarmiento Carrión.  
*Secretario e Interventor de Administración Local*

Chus Olmos.  
*Abogada*

[www.oposicioneslocal.es](http://www.oposicioneslocal.es)



Estudia despacio estos temas. No te contaré nada nuevo.  
Cuando se fijen en tu recuerdo, el esfuerzo de hoy, mejorará tu vida.  
Y serás libre.

Comenzar es de todos, perseverar de funcionarios.

A Lucía.

A Javier.

A los que me hacen mejor de lo que soy capaz de ser:

A quienes me han acompañado y me acompañan.

A los que no lo hicieron y me hicieron mejor.

Y muy especialmente, a Don Álvaro.

CRO  
NO  
TE  
MAS

1 2 3

# Temario general para Técnicos de Administración General en las Administraciones locales

TEMAS 54-84

**Autores:**

Alejandro Sarmiento Carrión.  
*Secretario e Interventor de Administración Local*  
Chus Olmos.  
*Abogada*

[www.oposicioneslocal.es](http://www.oposicioneslocal.es)



EDITORIAL ESTUDIOS  
Y TEMARIOS LOCALES

© Alejandro Sarmiento Carrión y Chus Olmos

Edición: agosto de 2021

Con la colaboración especial en determinados temas  
como documentalistas de Mariana Hinojar Martín e Isabel Lucía Gozávez.

Reservados todos los derechos de edición.

Queda terminantemente prohibido reproducir esta obra en todo o en parte,  
cualquiera que sea el medio empleado (mecánico, electrónico, digital, fotocopia, etc.)  
sin autorización expresa de los titulares del copyright. Se procederá civil y penalmente  
ante los Tribunales de Justicia contra quienes contravinieren esta prohibición.  
Cada ejemplar ya haya sido adquirido en formato físico o digital cuenta con  
mecanismos técnicos que le hacen una obra única que permite identificar a cada uno  
de sus compradores.

**Pedidos:**

Editorial Estudios y Temarios Locales  
C/ Logroño, 51  
Urb. Los Molinos.  
Castrillo del Val  
09193 -Burgos  
[www.oposicioneslocal.es](http://www.oposicioneslocal.es)

978-84-124042-4-1  
DL BU 246-2021

# CRO NO TE MAS

---

Contestaciones en **2.500 palabras**, adaptadas al examen oral y de desarrollo escrito del temario común de las oposiciones para el acceso libre a la escala de Técnicos de Administración General de Corporaciones Locales.


Los temas no agotan el contenido del programa de la oposición y se aconseja estudiar consultando los textos legales.

Todos los derechos reservados.

**Alejandro Sarmiento Carrión**  
Funcionario con Habilitación de Carácter Nacional.

**Chus Olmos**  
Abogada.

**Contacto:** [info@oposicioneslocal.es](mailto:info@oposicioneslocal.es)

 642 49 40 34



# CRO NO TE MAS

---

Querido lector:

Tu primera oportunidad real de aprobar llegará cuando hayas consolidado en tu memoria los temas del programa de la oposición. Las contestaciones en 2.500 palabras a los temarios de las Oposiciones de Secretaría de Entrada, Secretaría Intervención, Intervención Tesorería, Técnicos de la Administración General de las Entidades Locales A1, y Técnicos de Gestión de las Entidades Locales elaborados por el Secretario e Interventor de Administración Local, Dr. Alejandro Sarmiento Carrión y la Abogada, María Jesús Olmos Hortigüela son una excelente herramienta para la preparación de las oposiciones de ingreso en las diferentes escalas de la administración local.

Se trata del fruto de años de duro trabajo con el objetivo de facilitarte el éxito que cambiará tu vida. El enfoque de los temas es, por ello, esencialmente práctico. No estamos ante un manual universitario ni ante un tratado doctrinal sino ante un instrumento fácil de utilizar y con el que se pretende, ante todo, hacer llevadero el esfuerzo que se espera de todo opositor.

Para lograr este objetivo, el temario se sirve de recursos como una redacción clara y concisa; una estructura ordenada que facilita la memoria fotográfica; una sintaxis sencilla que dirige la atención a lo esencial y otros medios como la exposición idéntica de conceptos exigidos en varios temas, o una intencionada austeridad tipográfica así como el ajuste de la extensión de cada tema al tiempo disponible en los exámenes orales.

Frente a otros temarios, que tienen por lo general una extensión entre el doble, o incluso el triple de lo que puede recitarse en el oral-, nuestros temas, - se sujetan a una disciplina de redacción y síntesis que los autores cifran en 2.500 palabras, con el fin de que puedas ajustar tu exposición ante el tribunal al tiempo previsto en la convocatoria. Obviamente los temas no agotan el contenido del temario, y es recomendable estudiar siempre revisando los textos legales.

Esta adaptación de los contenidos de los temas al tiempo de exposición oral es especialmente oportuno para aquellos opositores que no tienen interés ni probablemente tiempo para estudiar un manual que profundice de forma superflua en

---

---

instituciones ya conocidas cuyo contenido tendrían que resumir obligatoriamente.

El temario responde así a la necesidad de disponer de un contenido ajustado a tiempo, o **cronotema**, con una exposición fluida y secuencial, que facilite la memorización y todo ello cuidando la redacción y el diseño de las contestaciones al programa para que los conceptos se encuentren enlazados entre sí con el fin de que puedan ser expuestos tal y como están redactados.

Todos los temas añaden un esquema de trabajo, -con el fin de que entiendas la importancia del tiempo que te da el tribunal para preparar tu intervención antes de la exposición oral- y un cuadro memotécnico para registrar de forma cómoda el número de vueltas que llevas y el tiempo de los sucesivos *cantes* para que puedas observar tu evolución.

Estos temas se complementarán próximamente con una innovación tecnológica cuidadosamente elaborada y supervisada por nuestros autores. Los audiotemas de administración local que contribuyen a fijar la memorización y multiplicar el

tiempo de estudio. Así podrás repasar contenido y establecer vínculos mentales, ya que el efecto de la voz humana potencia el tema previamente estudiado a través de la voz de otra persona, de esta manera es como si un tercero te estuviera ofreciendo una clase, ayudándote a relacionar conceptos, memorizar, y compaginar la lectura con otras tareas.

En definitiva, querido lector, estudia despacio estos temas. Cuando se fijen en tu recuerdo, el esfuerzo de hoy, mejorará tu vida.

Y serás libre.







## ABREVIATURAS

---

BOE	Boletín Oficial del Estado.	LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
BOP	Boletín Oficial de la Provincia.	LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Recionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
CC	Código Civil, de 24 de julio de 1889.	LS/1976	Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.
CE	Constitución Española de 1978.	LS/1992	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.
CC. AA	Comunidades Autónomas.	RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público	ROFEL	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.
LEF	Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954.	STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
LFCE	Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964.	TC	Tribunal Constitucional.
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.	TREBEP	Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.	TRLRHL	Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	TRLS/2015	Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.	TRRL	Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
LOFCS	Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.	TS	Tribunal Supremo.
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.		
LOT	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.		
LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.		
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.		
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.		
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.		
LRF	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.		

# Índice

## Temario general para Técnicos de Administración General en las Administraciones locales

### TEMAS 54-84

#### BLOQUE 3

#### DERECHO ADMINISTRATIVO LOCAL

**Tema 54.** El Régimen local: significado y evolución histórica. La Administración Local en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. El principio de Autonomía Local: significado, contenido y límites.  
*pág. 17*

**Tema 55.** Las fuentes del Derecho Local. La Carta Europea de la Autonomía Local. Contenido. Posición y significación en el ordenamiento jurídico español. Regulación básica del Estado y normativa de las Comunidades Autónomas en materia de Régimen Local. La incidencia de la legislación sectorial sobre el régimen local.  
*pág. 25*

**Tema 56.** La potestad normativa de las entidades locales: Reglamentos y Ordenanzas. Procedimiento de elaboración. El Reglamento orgánico. Los Bandos.  
*pág. 33*

**Tema 57.** El Municipio: Concepto y elementos. El término municipal: el problema de la planta municipal. Alteraciones de términos municipales. Legislación básica y legislación autonómica.  
*pág. 41*

**Tema 58.** La población municipal. El Padrón de habitantes. El estatuto de los vecinos. Derechos de los extranjeros. La participación vecinal en la gestión municipal.  
*pág. 49*

**Tema 59.** La organización municipal. El régimen ordinario de Ayuntamiento. El concejo abierto. Otros regímenes especiales. Especialidades del régimen orgánicofuncional en los municipios de gran población.  
*pág. 59*

**Tema 60.** El Estatuto de los miembros electivos de las Corporaciones locales. Los concejales no adscritos. Los grupos políticos.  
*pág. 67*

**Tema 61.** Régimen Ordinario: Órganos necesarios: Alcalde, Tenientes de Alcalde, Pleno y Junta de Gobierno Local. Órganos complementarios: Comisiones Informativas y otros órganos.  
*pág. 75*

**Tema 62.** Las competencias municipales: sistema de determinación. Competencias propias, delegadas y competencias distintas de las propias. Los servicios mínimos.  
*pág. 85*

**Tema 63.** La sostenibilidad financiera de la hacienda local como presupuesto del ejercicio de las competencias. Los convenios sobre ejercicio de competencias y la prestación de servicios municipales.  
*pág. 95*

**Tema 64.** La provincia como entidad local. Organización. Las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales. Regímenes especiales. Las Islas: los Consejos y Cabildos Insulares.  
*pág. 103*

**Tema 65.** Las competencias de las Diputaciones Provinciales La cooperación municipal. La coordinación en la prestación de determinados servicios por las Diputaciones Provinciales.  
*pág. 113*

**Tema 66.** Las comarcas. Las mancomunidades de municipios. Las áreas metropolitanas. Entidades locales de ámbito inferior al municipio. Los consorcios: régimen jurídico. Sociedades interadministrativas.  
*pág. 121*

**Tema 67.** El sistema electoral local. Causas de inelegibilidad e incompatibilidad. Elección de los Concejales y Alcaldes. Elección de Diputados Provinciales y Presidentes de las Diputaciones provinciales. Elección de Consejeros y Presidentes de Cabildos y Consejos Insulares. El recurso contencioso-electoral.  
*pág. 129*

**Tema 68.** Régimen de sesiones de los órganos de gobierno local: convocatoria, desarrollo y adopción de acuerdos. Las Actas.  
*pág. 139*

**Tema 69.** La fase de control del gobierno municipal en las sesiones. La moción de censura y la cuestión de confianza en el ámbito local.  
*pág. 149*

**Tema 70.** Impugnación de los actos y acuerdos locales y ejercicio de acciones. Recursos administrativos y jurisdiccionales contra los actos locales.  
*pág. 157*

**Tema 71.** Las resoluciones de los órganos jurisdiccionales. Clases de resoluciones judiciales. La sentencia: efectos jurídicos: cosa juzgada formal y cosa juzgada material. Otras formas de terminación del proceso. Actos de comunicación de los órganos judiciales.  
*pág. 165*

**Tema 72.** Las relaciones interadministrativas. Principios. Colaboración, cooperación y coordinación. La Comisión Nacional de Administración local y Las Comisiones Provinciales de colaboración del Estado con las Corporaciones Locales. La sustitución y disolución de Corporaciones locales.  
*pág. 175*

**Tema 73.** Singularidades del procedimiento administrativo de las Entidades Locales. La revisión y revocación de los actos de los entes locales. Tramitación de expedientes. Los interesados. Abstenciones y recusaciones. Certificaciones, comunicaciones, notificaciones y publicación de los acuerdos. El Registro de documentos. La utilización de medios telemáticos.  
*pág. 183*

**Tema 74.** Los derechos constitucionales de los empleados públicos. Políticas de igualdad y contra la violencia de género en las Administraciones Públicas. Políticas dirigidas a la atención a personas con discapacidad y/o dependientes.  
*pág. 193*

**Tema 75.** Los empleados públicos: Clases y régimen jurídico. Los instrumentos de organización del personal: plantillas y relaciones de puestos de trabajo. Los instrumentos reguladores de los recursos humanos: la oferta de empleo, los planes de empleo y otros sistemas de racionalización.  
*pág. 201*

**Tema 76.** El acceso a los empleos públicos: principios reguladores. Requisitos. Sistemas selectivos. La extinción de la condición de empleado público. El régimen de provisión de puestos de trabajo: sistemas de provisión. El contrato de trabajo. Las situaciones administrativas de los funcionarios locales.  
*pág. 209*

**Tema 77.** La relación estatutaria. Los derechos de los funcionarios públicos. Derechos individuales. Especial referencia a la carrera administrativa y a las retribuciones. El régimen de Seguridad Social. Derechos de ejercicio colectivo. Sindicación y representación. El derecho de huelga. La negociación colectiva.  
*pág. 217*

**Tema 78.** Los deberes de los funcionarios públicos. El régimen disciplinario. El régimen de responsabilidad civil, penal y patrimonial. El régimen de incompatibilidades.  
*pág. 225*

**Tema 79.** Régimen Jurídico de los funcionarios de habilitación con carácter nacional: Funciones. Puestos reservados.  
*pág. 233*

**Tema 80.** Las formas actividad administrativa. El servicio público. Concepto. Evolución y crisis. Las formas de gestión de los servicios públicos. La remunicipalización de los servicios públicos. La iniciativa económica pública y los servicios públicos.  
*pág. 241*

**Tema 81.** La actividad de policía: la autorización administrativa previa y otras técnicas autorizatorias tras la Directiva 123/2006/CE de Servicios. La policía de la seguridad pública. Actividad de fomento: sus técnicas.  
*pág. 249*

**Tema 82.** El patrimonio de las Administraciones Públicas. Las propiedades públicas: tipología. El dominio público, concepto, naturaleza y elementos. Afectación y mutaciones demaniales. Régimen jurídico del dominio público. Régimen de las autorizaciones y concesiones demaniales.  
*pág. 259*

**Tema 83.** El patrimonio privado de las Administraciones Públicas. Régimen jurídico. Potestades de la Administración y régimen de adquisición, uso y enajenación. La cesión de bienes y derechos patrimoniales.  
*pág. 269*

**Tema 84.** Dominios públicos especiales. Aspectos esenciales de la regulación relativa a aguas, montes, minas, carreteras y costas. El Patrimonio Nacional.  
*pág. 277*





---

**Bloque 3**  
Derecho  
administrativo  
local

---





# 54

## PARTE ESPECIAL

### EL RÉGIMEN LOCAL: SIGNIFICADO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL: SIGNIFICADO, CONTENIDO Y LÍMITES.

#### EL RÉGIMEN LOCAL: SIGNIFICADO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

##### DEFINICIÓN

Como demuestra nuestra historia y proclama hoy la Constitución, decir Régimen Local es decir autonomía. El Régimen Local tiene que ser, por lo pronto, la norma institucional de los entes locales. Ello conlleva dos consecuencias de primera importancia. En primer lugar, que esa norma debe proteger y desarrollar la garantía constitucional de la autonomía local. De otro lado, el hecho de que las entidades locales desplieguen su capacidad en la esfera de lo administrativo justifica la identificación del título competencial para su establecimiento en el artículo **149.1.18**, CE en relación con el artículo **148.1.2** CE del texto fundamental.

Podríamos definir a la Administración Local, como aquel conjunto de personas jurídicas de naturaleza pública y, por tanto, sometidas al Derecho Administrativo, cuyo ámbito competencial está delimitado por un territorio y unos fines estrictamente locales.

##### CLASES DE ENTIDADES LOCALES

Son entidades locales territoriales:

- El Municipio.
- La Provincia.
- La Isla en los archipiélagos balear y canario.

Gozan, asimismo, 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.
- Las Mancomunidades de Municipios.

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:

- Las potestades reglamentarias y de autoorganización.
- Las potestades tributaria y financiera.
- La potestad de programación o planificación.
- Las potestades expropiatorias y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- Las prelacións 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.

También podrá ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal 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.

## EVOLUCIÓN HISTÓRICA

El desarrollo local ha gozado de una cambiante regulación.

- Tras la constitución de Cádiz de 1812, establecida efectivamente en el Trienio Liberal 1820-1823. Los integrantes de los Ayuntamientos serían elegidos por sufragio indirecto.
- Posteriormente, tras la definitiva instalación del sistema constitucional, el legado de la Constitución de 1812 es pronto modificado de común acuerdo por moderados y progresistas por un nuevo modelo de sufragio directo en su modalidad censitaria, con su correspondiente fortalecimiento del poder ejecutivo y centralización que los moderados llevaron a sus últimas consecuencias en las Leyes Municipal y Provincial de 1845, suavizadas levemente por los progresistas.
- En el periodo Isabelino se emprende la desamortización civil, que privó a los Municipios de buena parte de su Patrimonio.
- La aportación de la Revolución Gloriosa que se concretó en la legislación Municipal y Provincial de 1870, consistirá en la adopción del sufragio universal y en la considerable atenuación del centralismo, sin embargo, los gobernantes de la Restauración no tardaron en retornar a la orientación del régimen local.
- La trayectoria legislativa del régimen local desembocó durante la dictadura de Primo de Rivera en los Estatutos Municipal de 1924 y Provincial de 1925. El Estatuto Municipal participa, en efecto, de la convicción de que el saneamiento de la vida local dependía, en buena parte, del previo abandono de las directrices uniformistas y centralizadoras.
- Debemos hacer una mención especial a la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y sus modificaciones que han perdurado en buena parte hasta nuestros días, respondió, como no podía ser menos al contexto político en que fue promulgada, consagrándose su sometimiento al poder central y estableciendo un sistema de elección de alcaldes y presidentes artificioso, censitario y fácilmente manipulable por los detentadores del poder político.
- Las características de los Entes, que constituyen la Administración Local están reconocidas por la Constitución en su artículo 137, y por la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, siendo sus principios básicos el de autonomía y suficiencia financiera, junto con el carácter democrático y representativo de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales, consagrados por la Constitución Española de 1978. Esta ley ha sido objeto de múltiples modificaciones siendo la más reciente la ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- Sin embargo, esta Ley 7/1985 se consideró insuficiente, dictándose posteriormente el Real Decreto Legislativo 781/1986, definido como el texto refundido de las disposiciones

legales vigentes en materia local, que vino a cumplimentar lo establecido en la disposición final primera de la citada LBRL.

- De vital importancia será La Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, obra del Consejo de Europa, cuyos principios básicos son la democracia y la descentralización.
- Finalmente, por su importancia debemos hacer mención a la Ley Reguladora de Haciendas locales complementaria de la LBRL, que hoy en día se encuentra desarrolla en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en desarrollo del artículo 142 CE.

## LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

### LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN

El desarrollo que realiza la Constitución sobre la Administración Local en su título VIII, resultó en extremo simplificada y, en suma, insuficiente. Se ha venido indicando por ello por algún autor que la autonomía local carece de una garantía constitucional precisa. Ahora bien, lo que debemos de destacar es que, en todo caso, nuestro ordenamiento constitucional consagra tres principios fundamentales en relación con la Administración Local:

- La autonomía de las entidades locales y personalidad jurídica para la gestión de sus intereses.
- El carácter representativo y democrático de los órganos de gobierno de las corporaciones.
- La suficiencia de las Haciendas Locales, desarrollada en los siguientes artículos CE:
  - Artículo 142: Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.
  - El artículo 137: El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.
  - Artículo 140: La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.
  - Artículo 141: La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.
- Al margen de la regulación otorgada por el Título VIII a la Administración Local, el Título de Referencia analiza entre sus principios generales características de las Administraciones Públicas territoriales que igualmente deben ser tenidas en cuenta, con el fin de ofrecer una amplia visión de los principios constitucionales reguladores de la Administración Local en nuestra Constitución, tales como el principio de solidaridad recogido en el artículo 138 o la igualdad de Derechos y obligaciones y libertad de circulación del artículo 139.

Finalmente, la Constitución también ha previsto la aparición de otros entes locales territoriales, diferentes al municipio, la provincia y la isla, fundamentalmente aquellos que surjan por la agrupación de los primeros, y que deberán ser reconocidos e instituidos por las Comunidades Autónomas en previsión de sus Estatutos.

A su vez la Constitución reconoce la figura tradicional del Concejo Abierto en su artículo **140**, remitiendo a la ley para la regulación de las condiciones.

## LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

- En sus textos iniciales los estatutos de autonomía apenas prestan atención a las entidades locales punto a lo sumo contenían alguna referencia secundaria asistencia de municipios y provincias y a su autonomía.
- Pero las reformas estatutarias del nuevo milenio como por ejemplo Cataluña, Aragón, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Andalucía, incluso Castilla y León se han venido prestando especial atención a las administraciones gobiernos locales, una regulación directa de algunos aspectos de la organización y la autonomía local en el propio texto estatuario. Este derecho local estatuarios y concreta en dos grandes bloques: la fijación de la planta y la organización local y la configuración de la autonomía de los distintos gobiernos locales incluyendo aquí su dimensión financiera y sus relaciones con los niveles supralocales de gobierno.
- A partir de ahora, la autonomía municipal se garantiza frente a la ley no solo por la constitución sino también por los estatutos de autonomía. Se observa que los nuevos estatutos contienen diversas garantías autonomía local: prescripción de los controles de oportunidad, para el día de competencias propias sobre las materias de interés local de autonomía financiera ,de financiación de origen supralocal incondicionada y de conexión entre competencia servicios y medios financieros, mayor autonomía para los grandes municipios y reconocimiento de las potestades de auto-organización de libre asociación y normativa, atribución de poder normativo tributario, etcétera.
- En todo caso, todas estas garantías estatutarias vienen a añadirse a los estándares mínimos de autonomía que garantiza directamente la Constitución punto de esta forma cómo se puede explicar las nuevas garantías estatutarias como respuesta acabar al principio constitucional de autonomía local, que ordena a todos los poderes públicos la elevación de los estándares mínimos constitucionales que obviamente no es igual en todas las comunidades autónomas ni se proyecta por igual sobre todas las entidades locales siendo más evidente en el caso de los municipios y menos ambiciosa en el de las provincias.

## EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL: SIGNIFICADO, CONTENIDO Y LÍMITES

Tradicionalmente se decía que el concepto de autonomía referido a las entidades Locales carecía de los mismos significados y alcance que los reconocidos en el artículo **2**. Incluso se proponía que la distinción cabría haberla planteado incluso en el plano terminológico, pues por definición, la autonomía implica competencias legislativas, idea hoy en día ya superada.

## REQUISITOS PARA LA EFECTIVIDAD DE LA AUTONOMÍA LOCAL

- La Constitución proclama que: Municipios, Provincias y las Islas gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. La garantía de la proclamada autonomía ha de descansar, en tres pilares fundamentales:
  - El primero de carácter subjetivo, lo constituirá la independencia de los miembros de las corporaciones Locales frente a cualquier otro poder, en lo que se refiere a su elección, mantenimiento en el cargo durante el periodo de mandato y forma de su ejercicio.
  - El segundo pilar básico consiste en la clara determinación de las competencias del ente. La suficiencia de los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- La determinación de competencias se ha desarrollado tanto en el artículo **25.2** y **36** de la LBRL, siendo estas una serie de materias específicas en las que las entidades locales han de ejercer sus competencias. Hoy en día deberíamos de referirnos al principio de subsidiaridad, cuyo principal exponente lo constituye el artículo **4** de la Carta Europea de Autonomía Local, según el cual el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos y la atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.
- Respecto al principio de suficiencia financiera desarrollada en el artículo **142** de la constitución española, se ha visto afectado por la nueva Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera -LOEP-, que constituye el principal origen de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, imponiéndose el cumplimiento entre otros:
  - El principio de sostenibilidad financiera, esto es, la capacidad para financiar compromisos de gastos presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en la LO 2/2012, en la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.
  - El principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
  - El principio de estabilidad presupuestaria, entendida como la situación de déficit o equilibrio estructural de las Administraciones Públicas.

## GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

- La jurisprudencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, ha manifestado que la autonomía local se trata de una garantía institucional en el sentido de que el orden jurídico político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible para el legislador.
- Esta jurisprudencia del TC, ha reconocido que: La autonomía sería un principio general de la organización del Estado y, como todos los principios generales del Derechos incluidos en la Constitución tendría un carácter informador del ordenamiento jurídico.
- Las CCAA serían entidades dotadas de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa propia de las entidades locales territoriales.

Como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés general, la Constitución contempla la necesidad de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tanto en relación con los entes locales como las CCAA.

## Ficha técnica

Palabras: 2.397

### EL RÉGIMEN LOCAL: SIGNIFICADO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL: SIGNIFICADO, CONTENIDO Y LÍMITES.

#### EL RÉGIMEN LOCAL: SIGNIFICADO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

1. DEFINICIÓN.
  - Régimen local.
  - Consecuencias (2)
2. CLASES DE EELL.
3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.
  - 1812.
  - Periodo isabelino.
  - Revolución Gloriosa.
  - Dictadura Primo de Rivera.
  - LBRL.

#### LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CE Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

1. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CE.
  - 3 principios fundamentales.
1. La Administración Local y los estatutos de autonomía.
  - 2 grandes bloques.
  - Garantías estatutarias.

#### EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL: SIGNIFICADO, CONTENIDO Y LÍMITES.

1. REQUISITO PARA LA EFECTIVIDAD DE LA AUTONOMÍA LOCAL.
  - 3 pilares fundamentales.
  - Principio de subsidiariedad.
  - Principio de suficiencia financiera.
1. GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL.
  - CCAA.
  - Estado.







# 55

## PARTE ESPECIAL

### LAS FUENTES DEL DERECHO LOCAL. LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL. REGULACIÓN BÁSICA DEL ESTADO Y NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL. LA INCIDENCIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL.

#### LAS FUENTES DEL DERECHO LOCAL.

- Como ha señalado Entrena Cuesta las fuentes del ordenamiento local, son las propias del Derecho Administrativo, diferenciándose:
  - Las fuentes directas: entre las que se encuentra la Constitución Española de 1978, la ley, las disposiciones normativas con rango de ley, así como los tratados internacionales, el reglamento, la costumbre y los principios generales del derecho.
  - Las llamadas fuentes indirectas: como la Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo y la doctrina científica.
- Hay que decir aquí que no debemos olvidarnos de que en el ordenamiento local encontramos unas fuentes específicas y propias, emanadas de la propia entidad local y que tienen naturaleza reglamentaria, todo ello como consecuencia del reconocimiento de esta potestad en el artículo 4 de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Si se repasan las diferentes constituciones españolas, una constante que se observa en todas ellas es la relevancia constitucional que se ha otorgado a la Administración local, de forma que se ha entendido siempre que el régimen local es una parte estructural dentro de la configuración del Estado, y, como tal, sus rasgos esenciales han tenido un desarrollo explícito en los textos constitucionales, siendo la Constitución de Cádiz de 1812, la que desarrolló en su articulado con mayor amplitud el régimen local dedicándole sus artículos 309 al 337.
- La Constitución española de 1978 -CE- en su artículo 137 señala que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias -junto con las comunidades autónomas que se constituyan-, gozando todas estas entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.
- El texto constitucional desarrolla la configuración de las entidades locales necesarias; es decir, del municipio, artículo 140 y de la provincia y de las islas, artículo 141, dotándolas de personalidad, al mismo tiempo que fija las pautas de su gobierno y administración, y es preciso subrayar que en este marco constitucional son la autonomía y el carácter democrático los dos aspectos nucleares

en torno a los cuales gira el régimen de los municipios y las provincias.

- A su vez, según el apartado 3 del artículo 141, se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, e igualmente el artículo 152.3 determina que, mediante la agrupación de municipios limítrofes, los estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica.
- El artículo 142, LBRL plasma el mandato de que las haciendas locales dispongan de medios suficientes para el desempeño de las funciones que tengan atribuidas legalmente.
- Para el legislador ordinario resulta indisponible el reconocimiento que se establece en la Constitución de la existencia y la autonomía de las entidades locales necesarias, dado que ello conlleva que éstas constituyen elementos indispensables en el nuevo orden constitucional. Debe advertirse, no obstante, que, como señala el Tribunal Constitucional, en la STC 27/1987, de 27 de febrero –que reitera a su vez la STC 32/1981, de 28 de julio–: El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o un reducto indisponible por el legislador.
- El Tribunal Constitucional lleva a cabo de esta forma la recepción en nuestro país de la doctrina constitucional alemana sobre la garantía institucional de la autonomía local, en un intento de defender esta autonomía frente al legislador ordinario, de forma que se mantenga la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar, garantizando el derecho a participar en la gestión de los intereses que les afecten y no otorgando competencias exclusivas a las corporaciones locales, porque la propia Constitución no hace en este nivel territorial, sino en el plano relativo al Estado y a las comunidades autónomas.

## **LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL. CONTENIDO. POSICIÓN Y SIGNIFICACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL**

- La Carta Europea de Autonomía Local, aprobada en 1985 y ratificada por España en 1988 –excepto en lo que se refiere al apartado 2 del Art. 3 relativo a la elección directa de todos los miembros de las Entidades locales– se estructura en base a una serie de principios o enunciados, de los cuales destacaremos los siguientes:
  - El principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución. La autonomía local es el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.
  - Las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley; estas tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.
  - El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos.
  - Para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum allá donde la legislación lo permita.
  - Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por ley, las Entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz.
  - El Estatuto del personal de las Entidades locales debe permitir una selección de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad.

- El Estatuto de los representantes locales debe asegurar el libre ejercicio de su mandato y debe permitir la compensación financiera adecuada a los gastos causados con motivo del ejercicio de éste su mandato.
  - Todo control administrativo sobre las Entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por Ley y no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales. Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias. Una parte al menos de los recursos financieros de las Entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley.
  - En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia.
  - Las Entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común.
- Tales enunciados deben completarse con los contenidos en el Protocolo adicional a la Carta europea de autonomía local, sobre el derecho a participar en los asuntos de las colectividades local (Utrecht ,2009) que España aún no ha ratificado.
  - Finalmente, y por lo que respecta al carácter normativo de la Carta, la misma, como tratado internacional ratificado que es, forma parte del ordenamiento jurídico interno, y en palabras del Tribunal Constitucional, constituye un importante instrumento de interpretación del principio de autonomía local que consagra la Constitución.

## REGULACIÓN BÁSICA DEL ESTADO Y NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL

En la regulación del régimen local, incidirán tanto la normativa estatal como la autonómica.

En primer lugar y de acuerdo con el artículo **149.1.18** de la Constitución: Corresponde al Estado la competencia exclusiva para la fijación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, siendo la Administración Local una de ellas. Ello supone que las CC.AA van a poder asumir la competencia para desarrollar esta legislación básica, como así lo vienen a señalar la totalidad de los estatutos de autonomía aprobados.

### NORMATIVA BÁSICA ESTATAL

- Pues bien, la materia del régimen local se rige en primer lugar, por la Constitución Española -especialmente artículos **137,140,141** y **142-**, tras lo cual habrá que estar a lo dispuesto en la legislación básica estatal y, finalmente será preciso acudir a la legislación autonómica.
- La legislación básica estatal viene conformada por la Ley 7/1985, constituida por 141 artículos, repartidos a lo largo de 11 títulos, así como de 16 disposiciones adicionales, 10 transitorias, 1 derogatoria y 5 finales, además de un preámbulo.
- Ha sido reformado en diversas ocasiones, la más reciente la realizada por la ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, cuyos principales objetivos son:

- Clasificar las competencias locales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones.
  - Racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.
  - Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.
  - Favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.
- Si bien algunos aspectos de la misma han sido declarados inconstitucionales por las SSTC 41/2016, de 3 de marzo, 111/2016, de 9 de junio, y 54/2017, de 11 mayo.
  - Pero no solo la LBRL viene a conformar la legislación básica estatal en materia de régimen local. Resulta preciso referirse entre otras a:
    - La Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, obra del Consejo de Europa, basada en los principios de democracia y descentralización de Poder. Hemos de recordar su condición y rango de ley estatal, habiendo venido a proyectar buena parte de las últimas reformas bajo el amparo de esta Carta.
    - El Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, dictada en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo **148.1.18** de la CE, salvo lo dispuesto en los preceptos constitucionales que regulan el sistema tributario local, desarrolladas en el artículo **133** de la CE.
    - El Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986.

Ya en el plano reglamentario, en materia de personal resulta preciso referirse al tratamiento específico local por las siguientes normas que tienen en su práctica totalidad carácter básico, como ellas mismas lo indican:

- Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.
- El Real Decreto 861/1986, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local.
- La normativa estatal en materia de régimen local la completan una serie de disposiciones cuyo carácter básico no ha sido expresamente declarado, pero cuyas determinaciones vienen a menudo a coincidir con las citadas normas de carácter básico, de ahí que, en algunos aspectos, sí tengan carácter básico.
  - Reglamento de bienes de las entidades locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986 de 13 de junio.
  - Reglamento de población y demarcación territorial, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.

## NORMATIVA AUTÓNOMICA

- Como ya dijimos, las comunidades autónomas pueden dictar la legislación de desarrollo en materia de régimen local, de acuerdo con lo dispuesto en sus correspondientes estatutos. Esta legislación autonómica de régimen local, está sujeta a una serie de límites:
  - El principio de competencia, tanto objetivo, ya que la CC AA, ha de limitarse únicamente la legislación de desarrollo, quedando delimitada por la normativa básica estatal territorial -pues no puede afectar a un territorio situado fuera de la misma- y subjetiva -pues la potestad legislativa autonómica únicamente la ejerce la Asamblea o Parlamento autonómico-.

- El principio de jerarquía, respecto de las previsiones contenida en la Constitución y en sus estatutos Cada uno de las CCAA ha ido desarrollando su propio entramado normativo, por ejemplo:
  1. En Andalucía: se encuentra la ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía o la ley 7/1999 de bienes de las entidades locales en Andalucía
  2. En Cantabria: la Ley 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las entidades locales menores de Cantabria.

## LA INCIDENCIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL

Las competencias locales no solo vendrán determinadas por la legislación estatal o autonómica sobre régimen local, sino también, por la legislación sectorial de las distintas materias o sectores de actividad: medio ambiente, transporte, servicios sociales, mercados, residuos, etc.

De acuerdo con esto, las facultades de atribución competencial a las corporaciones locales, así como las de coordinación y control, corresponderán a aquel sujeto que tenga atribuida la competencia por razón de la materia. Por ejemplo, si la comunidad autónoma en la que se ubica el ayuntamiento tiene competencias en materia de medio ambiente, corresponderá a la comunidad autónoma la determinación de las funciones y actividades que, en este sector de actividad, pueden ejercer sus ayuntamientos, siempre partiendo de que los mismos tengan atribuidas competencias en estas materias.

Las Competencias Locales van a encontrar su residencia fundamentalmente en la legislación sectorial, que concreta la actuación local en las materias a que se refieren el art. 25 LBRL.

- El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:
  - Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
  - Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
  - Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
  - Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
  - Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
  - Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
  - Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
  - Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
  - Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
  - Protección de la salubridad pública.
  - Cementerios y actividades funerarias.
  - Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
  - Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
  - Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria
  - Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

## Ficha técnica

Palabras: 2.478 .....

**LAS FUENTES DEL DERECHO LOCAL. LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL. CONTENIDO. POSICIÓN Y SIGNIFICACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. REGULACIÓN BÁSICA DEL ESTADO Y NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL. LA INCIDENCIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL.**

### **LAS FUENTES DEL DERECHO LOCAL.**

- Fuentes directas.
- Fuentes indirectas.

### **LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL. CONTENIDO. POSICIÓN Y SIGNIFICACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.**

- Serie de principios.
- Contenido complementario: Protocolo adicional a la Carta Europea de Autonomía Local.

### **REGULACIÓN BÁSICA DEL ESTADO Y NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL.**

Art 149.1. 18º CE.

#### **NORMATIVA BÁSICA ESTATAL.**

- Ley 7/1985.
- Ley 27/2013.

Entre otras referirse a:

- TR Ley Reg. Haciendas Locales.
- RD 128/2018.
- RD 861/1986.

#### **NORMATIVA AUTONÓMICA.**

- Límites.

### **LA INCIDENCIA DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL.**

- Competencias locales.
- Municipios.
  - Materias.







# 56

## PARTE ESPECIAL

### LA POTESTAD NORMATIVA DE LAS ENTIDADES LOCALES: REGLAMENTOS Y ORDENANZAS. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN. EL REGLAMENTO ORGÁNICO. LOS BANDOS.

## LA POTESTAD NORMATIVA DE LAS ENTIDADES LOCALES

### INTRODUCCIÓN

- La potestad reglamentaria se define como un poder de naturaleza pública mediante el cual se dictan normas generales de obligado cumplimiento, sometidas a los principios de reserva de ley y jerarquía normativa. Cuando esta potestad se ejerce por las entidades locales, el ámbito de aplicación se circunscribe a su territorio.
- El fundamento constitucional de la potestad reglamentaria de las entidades locales territoriales descansa implícitamente en el artículo **137** CE, en cuanto que consagra la autonomía de los provincias y municipios para la gestión de sus respectivos intereses, así como en el artículo **140** CE, que otorgan a dichas entidades personalidad jurídica propia y capacidad plena para la gestión de sus intereses, a través de sus órganos de gobierno y administración.

### LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

#### Límites formales

- Competencia para dictar el reglamento que corresponderá al Pleno de la corporación, de manera indelegable.
- No obstante, en el caso particular de los precios públicos el art. **47** TRLRHL, permite que el Pleno delegue en la Comisión de Gobierno (hoy Junta de Gobierno Local) su aprobación.
- El procedimiento para su elaboración
  - La jerarquía normativa y la reserva de ley, recogidos con carácter general en los artículos **9.3** CE, **97** CE y **103** CE y en el **55** TRRL.
  - En este caso tendremos en cuenta; que los reglamentos locales ocuparán siempre el último escalón en la prelación de fuentes incluso en la materia de auto organización, salvo disposición en contra de la normativa estatal o autonómica.
  - La potestad reglamentaria es un atributo de las entidades locales territoriales, pero no podrán ejercitarla indiscriminadamente. Constituye requisito necesario para su ejercicio la habilitación previa en la materia pretendida en virtud de una ley estatal o autonómica.
- La prohibición de inderogabilidad singular del reglamento, recogida en el art. **37** de la LPACAP, según el cual las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán

vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquellas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general.

Entre los límites materiales destacan:

- El sometimiento pleno a la ley y al derecho, proclamado en el art.103.1 CE.
- El principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, recogido en el art. 9.3 CE, lo que reconduce a una valoración concreta de la arbitrariedad, a criterios de justicia material que solo pueden buscarse en los principios generales del Derecho.
- La concreción de la materia reglamentaria. El reglamento tiene un campo de aplicación propio y natural que es el área organizativa. Para el resto de las materias necesita una habilitación legal previa y específica.
- La irretroactividad de los reglamentos encuentra su fundamento constitucional de nuevo en el art.9.3. El reglamento, excepcionalmente, podrá efectos retroactivos cuando ello sea favorable para el administrado.

### CONTROLES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

En cuanto a los controles de la potestad reglamentaria destacan:

- La revisión de oficio: en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas.
- El recurso contencioso-administrativo o Recurso directo contra la disposición general.
- Recurso indirecto interponiendo un recurso contra cualquier acto dictado en desarrollo de la disposición y basado en la ilegalidad de la misma que puede derivar en una cuestión de ilegalidad.
- La inaplicación de oficio: Esta técnica obliga a que antes de la aplicación de un reglamento deba contrastarse con toda atención su conformidad a las leyes. En efecto la sola publicación formal de las leyes estas se impone a los ciudadanos, a las autoridades y a los Tribunales, irresistiblemente, salvo la posibilidad de su declaración de inconstitucionalidad, reservada al Tribunal Constitucional.

### REGLAMENTOS Y ORDENANZAS

- Tanto las ordenanzas como los reglamentos son el resultado del ejercicio de la potestad normativa de las entidades locales, podrían definirse como aquellas normas generales obligatorias, establecidas por las Entidades locales en el marco de su competencia y en relación con los intereses públicos que les están encomendados.
- Respecto a su clasificación, esta puede ser tan variada como la propia actividad local desarrollada a través de estas normas, aunque suele diferenciarse entre:
  - Respecto de los reglamentos: orgánicos, internos reguladores de servicios -policía, régimen interior, aguas....
  - Ordenanzas: de policía urbana y buen gobierno, las ordenanzas fiscales, ordenanzas y normas urbanísticas, y otras ordenanzas de toda clase que veremos en el siguiente epígrafe.

### PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

- El artículo 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias, corresponde, a los municipios, provincias e islas, la potestad reglamentaria y de auto-organización. Y la atribución viene conferida al Pleno, conforme dispone el artículo

22.2.d) de la citada Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local que le confiere la aprobación del Reglamento orgánico y de las Ordenanzas.

- Pueden distinguirse las siguientes clases de ordenanzas:
  - Ordenanzas de policía.
  - Ordenanzas de construcción y planes de urbanismos.
  - Ordenanzas fiscales.
  - Reglamentos orgánicos. Su fin es regular la organización de la Administración municipal.

### **Aprobación**

El procedimiento para la aprobación de las ordenanzas locales ha de ajustarse a los siguientes trámites: artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril:

- Aprobación inicial por el pleno.
- Información pública y audiencia de los interesados por un plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
- Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

### **Eficacia**

- Perfeccionada la ordenanza, esto es, nacida al mundo del derecho, para ser eficaz necesita todavía del cumplimiento de determinados requisitos, que son los siguientes: Publicación íntegra de la ordenanza, incluidas las normas contenidas en los planes urbanísticos, en el boletín oficial de la provincia artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.
- Vacatio legis en virtud de la cual la ordenanza local no entrará en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2, es decir que hayan transcurrido quince días desde que el Estado o la Comunidad autónoma hayan recibido la comunicación del acuerdo aprobatorio que ha de hacerse a efectos de la impugnación prevista en el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Este plazo de quince días funciona simultáneamente como plazo de vacatio legis, de manera que en este ámbito hay que entender que no es de aplicación el general de veinte días que prevé el Código civil.
- Las ordenanzas fiscales se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, tal y como se señalará más adelante.
- El hecho de que el municipio, tal y como dispone el artículo 4.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el artículo 4.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en su calidad de Administración pública de carácter territorial y dentro de sus competencias, ostente las potestades reglamentarias y de auto-organización, no quiere decir, por supuesto, que lo pueda reglamentar u ordenar todo. Por de pronto, el Ayuntamiento ha de tener atribución sobre la materia objeto de reglamentación, conforme recoge el artículo 25 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- El artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril: Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán

en el Boletín Oficial de la Provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo **65.2** salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

- Dicho precepto, no sólo hace referencia expresa a los conceptos de publicación y entrada en vigor de las ordenanzas y reglamentos municipales, sino también, a un plazo, el previsto en el artículo **65.2**.
- Esta referencia al artículo **65.2** tiene una significación: que previamente a la publicación de la ordenanza, debe aplicarse el control previsto de forma general en la misma Ley 7/1985, de 2 de abril mediante el envío de la Ordenanza a la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma, artículo **56** de la Ley 7/1985, de 2 de abril, transcurrido el cual, la Ordenanza se enviaría al Boletín Oficial de la Provincia para su publicación y entraría en vigor inmediatamente, dado que habría transcurrido ya por completo el plazo a que se refiere el artículo **70.2** de la Ley 7/1985, de 2 de abril.
- La referida remisión al plazo previsto en el artículo **65.2** puede ser entendida también como que las Ordenanzas deben enviarse a las autoridades administrativas de la Comunidad y del Estado y publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia, sin que el plazo de quince días comience a contar desde el envío a la autoridad, sino desde la publicación en el Boletín, o como que la aparición en el Boletín de la Ordenanza es independiente de que haya transcurrido el plazo de quince días hábiles o de que se haya formulado requerimiento o no, ya que la intervención de la autoridad administrativa, si existe, no aporta ni quita ningún requisito esencial para la validez o eficacia de la Ordenanza.
- Aun cuando el artículo **56** de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local no introduce específicamente la palabra ordenanzas entre los textos que deben ser objeto de remisión a las Administraciones del Estado y de la Comunidad autónoma, hay unanimidad en la doctrina en la interpretación de que éstas quedarían comprendidas dentro de la genérica expresión *actos y acuerdos*. Eso supone, también, que el ejercicio de la facultad de requerimiento o, incluso, de impugnación judicial que contiene los artículos **63** y siguientes de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local es aplicable con todas sus variedades a las Ordenanzas y Reglamentos municipales.
- Por último es preciso referirse, aunque sea someramente, a la potestad sancionadora de las corporaciones locales a través de la tipificación de las conductas infractoras en las ordenanzas municipales, lo que ha sido objeto de tratamiento muy significativo en la Sentencia 132/2001, de 8 de junio, del Tribunal Constitucional y en la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003, que considera esta potestad implícita en las atribuciones competencia les de los entes locales, siempre que no se contravengan las leyes vigentes y únicamente en los casos en que no se haya promulgado ley estatal o autonómica en la materia.

## EL REGLAMENTO ORGÁNICO

- Los Reglamentos Orgánicos son normas dirigidas hacia el interior de la organización, regulando el funcionamiento o los servicios que gestione, constituyendo la manifestación de la capacidad de autoorganización de un ente autónomo, siendo fiel al artículo **4.1ª**. Requieren, de un quórum de mayoría absoluta para su aprobación y de la tramitación del procedimiento señalado en el artículo **49** LRBRL.
- Polémica suele ser la posición del Real Decreto 2568/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, al menos en la

medida en que no se trate de preceptos del ROF que reproduzcan preceptos básicos de la LBRL u otras normas básicas. La cuestión fue abordada por la Resolución de 27 de enero de 1987, de la Dirección General de Administración Local, admitiendo claramente la eventual regulación por los reglamentos orgánicos de las materias que se engloban dentro la llamada auto organización de la entidad local, encuadrada en los títulos II, III Y IV y en el capítulo II del Título VII del ROF, pudiendo por ello disponer previsiones distintas al mismo.

- La experiencia en nuestra Administración local, en la aprobación de estas normas, es más bien escasa, habiendo estado salpicada de numerosos conflictos tales como la existencia de pronunciamientos judiciales anulando muchas de sus previsiones, por contener determinaciones contrarias a la legislación estatal y autonómica y la tendencia a recoger previsiones semejantes al ROF y por ello vacías de contenido.
- Existe alguna legislación autonómica sobre régimen local, como la madrileña, que prevé la existencia obligatoria del Reglamento orgánico en los municipios de mayor población, a partir de 20.000 habitantes, siendo potestativa en los demás casos.
- Esta obligatoriedad también parece deducirse de la lectura del título X de la LRBRL, aplicable a los municipios de mayor población, si bien refiriéndose ya no al reglamento orgánico sino a los reglamentos de naturaleza orgánica, teniendo en todo caso dicha consideración, según el artículo 123.1 LRBRL.

## LOS BANDOS

- En la esfera de nuestro vigente Derecho Local, bando podría ser la manifestación de la potestad reglamentaria de los alcaldes posición defendida de forma minoritaria por algún sector doctrinal según el artículo 21.1 e) y en cualquier caso un medio de intervención en la actividad administrativa.
- Es muy importante que no confundamos los bandos con los actos o resoluciones: decretos, providencias del alcalde, ni tampoco con las medidas de emergencia, incluso contra legem, del alcalde en supuestos excepcionales en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos.
- La LBRL no exige la publicación de los bandos en el BOP para su entrada en vigor, limitándose el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales a que las normas sean publicadas según su uso y costumbre de la localidad.
- Por supuesto no debemos confundir los bandos con las resoluciones -decretos, providencias- de la alcaldía, que se configuran como simples actos administrativos, carentes de naturaleza reglamentaria.
- Dentro de los límites de los bandos, deberán respetar las normas legales y reglamentarias de carácter general, además de los reglamentos, acuerdos ordenanzas de la corporación municipal, no pudiendo entrar en la esfera de competencia del Pleno o de la Junta de Gobierno Local.
- Para la impugnación de los bandos habrá de tenerse en cuenta la distinción señalada al hablar de la naturaleza de los mismos, según se trate de bandos cuyo contenido tenga verdadero carácter normativo o de bandos cuyo alcance solo sea el de vehículo recordatorio al vecindario de determinadas normas. Solo los primeros, una vez que sean debidamente publicados, podrían ser impugnados al igual que las demás normas reglamentarias locales.

# 56

## Ficha técnica

Palabras: 2.462 .....

### LA POTESTAD NORMATIVA DE LAS ENTIDADES LOCALES: REGLAMENTOS Y ORDENANZAS. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN. EL REGLAMENTO ORGÁNICO. LOS BANDOS.

#### LA POTESTAD NORMATIVA DE LAS ENTIDADES LOCALES

1. INTRODUCCIÓN.
2. LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA. (Formales y materiales)
3. CONTROLES DE LA POT REGLAMENT.
  - Revisión de oficio.
  - Recurso contencioso-administrativo.
  - Inaplicación de oficio.

#### REGLAMENTOS Y ORDENANZAS

- Resultado del ejercicio.
- Clasificación.

#### PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN.

- Las ordenanzas son disposiciones administrativas.
- Diferentes clases de ordenanzas: de policía y fiscales.
- Respeto de autonomía local.

#### EL REGLAMENTO ORGÁNICO.

- Normas.
- Experiencias.

#### LOS BANDOS.

- Derecho local vigente.
- Límites.



