

MEMENTO PRÁCTICO FRANCIS LEFEBVRE ADMINISTRACIONES LOCALES 2020-2021

El presente Memento es el fruto
de un estudio cedido a
Ediciones Francis Lefebvre
por los siguientes autores:

José Luis Gómara Hernández
(Abogado del Estado. Abogado)

José Antonio Cortajarena Manchado
(Abogado del Estado -excedente-)

María Luz Puerto Mendoza
(Administradora Civil del Estado)

María del Bueyo Díez Jalón
(Abogada del Estado)

Alfonso Melón Muñoz
(Abogado del Estado)

Gabriel Navarro Azpiroz
(Letrado del Gobierno de Navarra)

Adela Chinchilla Rodríguez
(Letrada de Ayuntamiento)

Juan Pedro López Pulido
(Director de servicios jurídicos municipales. Abogado)

Juan Martín Armendáriz Iñigo
(Abogado del Estado)

José Luis Jiménez Pérez
(Inspector de Hacienda del Estado)

Roberto Vega Mozo
(Técnico de Auditoría y Contabilidad)

Rosa Lis de Miguel
(Interventora y Auditora del Estado)

Fco. Javier Herrero Aparicio
(Cuerpo Superior Intervención, Auditoría y Contabilidad del Estado)

Enrique Azparren Jover
(Abogado del Estado)

Elena Vittalba Alonso
(Secretaría-Interventora Administración Local. Letrada Universidad Complutense de Madrid)

La puesta al día de esta edición se ha realizado por **José Luis Gómara Hernández** (Abogado del Estado. Abogado)

Fecha de edición: 25 de junio de 2020.

© FRANCIS-LEFEBVRE
LEFEBVRE-EL DERECHO, S. A.
C/ Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid.
www.efl.es

MEMENTO **PRÁCTICO**
FRANCIS LEFEBVRE

Administraciones Locales

2020-2021

Actualizado a 25 de junio de 2020



Abreviaturas

AN	Audiencia Nacional
AP	Audiencia Provincial
art.	artículo/s
CC	Código Civil (RD 24-7-1889)
CCAA	comunidades autónomas
CEAL	Carta Europea de la Autonomía Local
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
Const	Constitución española
CV	consulta vinculante
D	decreto
DF	decreto foral
DGSJE	Dirección General del Servicio Jurídico del Estado
DGT	Dirección General de Tributos
Dict	dictamen
dis.final	disposición final
disp.adic.	disposición adicional
disp.trans.	disposición transitoria
DLeg	decreto legislativo
EDJ	El Derecho Jurisprudencia
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
Inf	informe
JCCA	Junta Consultiva de la Contratación Administrativa
JCCPE	Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado
L	ley
LBRL	Ley de bases de régimen local (L 7/1985)
LCI	Ley del Catastro inmobiliario (RDLeg 1/2004)
LCSP	Ley de contratos del sector público (L 9/2017)
LEC	Ley de enjuiciamiento civil (L 1/2000)
LECr	Ley de enjuiciamiento criminal (RD 14-9-1882)
LEF	Ley de expropiación forzosa (L 16-12-1954)
LF	Ley foral
LGT	Ley general tributaria (L 58/2003)
LH	Ley hipotecaria (D 8-2-1946)
LHL	Ley reguladora de las haciendas locales (RDLeg 2/2004)
LJCA	Ley de la jurisdicción contencioso administrativa (L 29/1998)
LO	Ley orgánica
LOPJ	Ley orgánica del poder judicial (LO 6/1985)
LPAC	Ley de procedimiento administrativo común (L 39/2015)
LRJSP	Ley de régimen jurídico del sector público (L 40/2015)
LS/15	Ley del suelo (RDLeg 7/2015)
OM	orden ministerial
RBEL	Reglamento de bienes de las entidades locales (RD 1372/1986)
RD	real decreto
RDL	real decreto ley
RDLeg	real decreto legislativo
redacc	redacción
REF	Reglamento de expropiación forzosa (D 26-4-1957)
RH	Reglamento hipotecario (D 14-2-1947)

ROF	Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales (RD 2568/1986)
RSCL	Reglamento de servicios de las corporaciones locales (D 17-6-1955)
TCo	Tribunal Constitucional
TEAC	Tribunal Económico Administrativo Central
TRRL	Texto refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local (RDLeg 781/1986)
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia

CAPÍTULO 1

Competencias y organización

Sección 1. Autonomía local	20
Sección 2. Regulación y organización estatal	100
Sección 3. Regulación y organización autonómica	200

10

La Constitución establece una **distribución del poder público** entre entidades de distinto nivel, que son, fundamentalmente, el Estado, las comunidades autónomas, las provincias y los municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito (TCo 32/1981).

Constitucionalmente se establece además una **garantía institucional** de las autonomías provincial y municipal, que ha de concretarse por el legislador ordinario, estatal o autonómico, con el límite de la existencia de la propia institución que la Constitución garantiza. Es decir, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado, sino únicamente la **preservación de una institución** en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (TCo 32/1981).

La **autonomía local** se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador estatal o autonómico, general o sectorial, para que dichas Administraciones sean reconocibles como entes dotados de autogobierno (TCo 159/2001).

Sobre la **configuración legal** de la autonomía local ver nº 25.

Precisiones Las comunidades autónomas han supuesto un cambio sustantivo respecto de la naturaleza de los entes locales. Las **entidades locales** tienen poderes esencialmente administrativos, y su competencia normativa, aunque opere en un ámbito autonómico garantizado por la LBRL o leyes sectoriales y esté cubierta por una garantía institucional en la propia Constitución, es meramente reglamentaria (TCo 32/1981; 84/1982; 170/1984).

Por el contrario, las **comunidades autónomas** no son simples entes administrativos, sino que poseen una verdadera esencia política por su misma posición constitucional y cuentan con un conjunto de poderes y funciones de naturaleza política en un Estado compuesto (TCo 1/1982; 35/1982). Las comunidades autónomas tienen genuinos poderes legislativos y las **leyes autonómicas** cubren por sí mismas la reserva constitucional de reserva de ley, con lo que se establece la identidad de naturaleza con la ley ordinaria del Estado. La ley estatal y la ley autonómica tienen, por tanto, el mismo rango y valor en sus respectivos ámbitos de competencia (TCo 37/1981).

11

SECCIÓN 1

Autonomía local

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 (Const art.137). La Constitución reconoce y garantiza:

- La **autonomía de los municipios**. Estos gozan de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales son elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes son elegidos por los concejales o por los vecinos. La ley regula las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto (Const art.140).
- La **autonomía de la provincia**. 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 ha de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. El gobierno y la Administración autónoma de las provincias están encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo (Const art.141).
- La existencia de **otras entidades locales**. Se pueden crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. En los archipiélagos, las islas tienen además su Administración propia en forma de cabildos o consejos (Const art.141.3 y 4).
- La **autonomía financiera**. Las haciendas locales deben disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se

20

nutren fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas.

- 21** La autonomía local hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el **gobierno y administración** de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal (TCo 4/1981; 32/1981; 109/1998; 159/2001; 105/2019; 161/2019). La intensidad de la participación de las entidades locales en cuantos asuntos le afectan debe graduarse en función de la **relación entre intereses locales y supralocales** dentro de tales asuntos o materias; para el ejercicio de esa participación los órganos representativos de las entidades locales han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible (TCo 159/2001). La Constitución contiene una **garantía institucional** (nº 11) de las autonomías provincial y municipal que ha de concretarse por el legislador ordinario, estatal o autonómico. No se juzga su configuración institucional concreta, al que no se fija más **límite** que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza (TCo 32/1981; 159/2001). En todo caso, la Constitución no asegura a las corporaciones locales un **ámbito de competencias** determinado, no pudiendo hablarse de «intereses naturales de los entes locales», sino que, más allá del contenido mínimo consistente en un derecho de intervención en los asuntos de su competencia, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional (TCo 32/1981; 170/1989; 161/2019). Ver nº 25.

- 22** **Precisiones** 1) La legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, que regule los distintos sectores de acción pública, debe asegurar a los municipios, las provincias y las islas su **derecho a intervenir** en los asuntos que afecten directamente a sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan de acuerdo con las características de la actividad pública de que se trate y con la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los **principios** de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LBRL art.2.1). 2) La autonomía y las propias competencias son **indisponibles** para las entidades locales, al igual que acontece en el caso del Estado y de las comunidades autónomas (TCo 48/2004). 3) La autonomía local permite una **definición positiva y negativa**. Positivamente la autonomía significa un derecho de la comunidad local de que se trate a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de las materias o asuntos de que se trate. Y negativamente la autonomía no se garantiza por nuestra Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales, que prevalecen en caso de conflicto sobre los intereses locales o sobre otros intereses generales distintos de los propios de la entidad local de que se trate (TS 1-7-19, EDJ 636540). 4) Respecto a la autonomía local en la **Carta Europea de Autonomía Local** (CEAL), ver nº 904.

1. Configuración legal

- 25** Corresponde a la ley la **determinación concreta del contenido** de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía (nº 11) y sin romper con la imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación de las mismas se hace (TCo 32/1981; 259/1988; 214/1989; 46/1992). La autonomía local permite **configuraciones legales** diversas, válidas en cuanto respeten la garantía institucional (TCo 170/1989; 159/2001; 105/2019; 161/2019). Al distribuir el poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de **libertad de configuración**, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los **intereses locales y supralocales** dentro de tales asuntos o materias (TCo 105/2019; 161/2019). El legislador estatal o autonómico puede, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su **libertad inicial** de configuración, pero no puede hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado constitucionalmente (TCo 40/1998). A diferencia de lo que ocurre con las comunidades autónomas, que ven delimitadas sus funciones y competencias directamente por la Constitución y por sus estatutos de autonomía, para los entes locales el **contenido concreto de sus competencias** queda a disposición del legislador ordinario; esto es, la autonomía local lo es en el marco de la ley, de suerte que la

concreta configuración institucional de los entes locales se deja a ese legislador ordinario, al que no se fija más **límite** que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución (TS 27-4-05, EDJ 76814).

No se vulnera la garantía institucional si **se reducen las competencias** de las entidades locales por el legislador básico estatal, siempre que se deje espacio a las comunidades autónomas y se respete el derecho de la entidad local a participar en el gobierno y administración, a través de sus órganos propios (TCo 154/2015).

La legislación estatal que, respetando aquellos límites, reduzca la autonomía local al **mínimo constitucionalmente garantizado** podría ser tan básica y legítima como la que trate de ensancharla al máximo.

En cambio, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese **umbral mínimo** que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno (TCo 51/2004; 252/2005).

Por otro lado, no existe una suerte de **garantía de irreversibilidad** de las cotas de autonomía local alcanzadas por las entidades locales. El Estado dispone de competencia para derogar o modificar las normas previamente dictadas por él que ampliaban la autonomía local, siempre que se respeten las competencias de las comunidades autónomas y se garantice el derecho de las entidades locales a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración (TCo 41/2016).

No obstante, se ha considerado que la conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local y la competencia que ostenta el Estado sobre las **bases del régimen jurídico** de las Administraciones públicas (Const art.149.1.18), hacen que deba ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales, organizativos y funcionales y a las competencias locales, siendo esa la doctrina que ha inspirado el sistema que articula la LBRL (TCo 32/1981; 76/1983; 27/1987; 214/1989).

El legislador debe, por tanto, asegurar a los entes locales **niveles de capacidad decisoria** correlativos a la intensidad de los intereses locales implicados. Para valorar si el legislador ha vulnerado la indicada garantía corresponde determinar:

- si hay **intereses supralocales** que justifiquen esta regulación;
- si el legislador ha ponderado los **intereses municipales** afectados; y
- si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un **nivel de intervención** correlativo a la intensidad de tales intereses.

Todo ello sobre la base de que el legislador puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero garantizando el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el **gobierno y administración** (TCo 154/2015; 41/2016; 111/2016; 152/2016; 98/2018).

[Precisiones] 1) La remisión a la **legislación estatal o autonómica** para configurar la autonomía local se desprende también de la LBRL art.25.2, que al indicar las materias en las que el municipio ha de ejercer en todo caso competencias, se cuida de precisar que las ejercerá en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas.

2) Es inconstitucional la **transferencia de las competencias de las diputaciones** catalanas a la Generalitat de Cataluña (L. Cataluña 6/1980), por desconocer la garantía institucional reconocida a favor de la provincia como entidad local, por cuanto que el legislador puede disminuir o acrecentar las competencias de las provincias, pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido solo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía que es uno de los principios básicos de nuestra Constitución (TCo 32/1981). En relación con la garantía institucional de la **provincia**, ver nº 5714.

3) Las entidades locales están sujetas al **principio de legalidad**, que manifiesta la preeminencia del Derecho, entendida como la subordinación a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. De esta forma toda decisión del poder queda, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella (TCo 42/2014).

4) Además de que el contenido de una norma incide en materias sobre las que el municipio tiene competencias, debe alegarse la extensión e intensidad, cualitativas o cuantitativas de dicha incidencia en los intereses locales, de forma que el conjunto funcional y competencial de las instituciones locales afectadas queda reducido a unos términos que hacen que estas no puedan ya ser reconocidas como tales.

Asimismo, la **alegación** de que una norma afecta negativamente al desarrollo económico no descansa en la previa definición de cuales puedan ser las cortapisas que nuestro ordenamiento jurídico considere como contrarias o incompatibles con el objetivo tutelado por él de favorecer un ordenado desarrollo económico; ni en un análisis que ponga de relieve que dicho contenido cercena la opción o modelo de desarrollo económico (TS 27-4-05, EDJ 76814).

26

27

2. Competencias locales

- 30** Sobre el fondo del reconocimiento expreso de las potestades que corresponden a los entes locales territoriales en su condición de Administración pública, todo el sistema pivota sobre la concreción legal de las competencias; criterio que no es otro que el **derecho de las corporaciones locales a intervenir**, con la intensidad y el alcance máximos, desde el principio constitucional de la descentralización y para la realización del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos, que permita la implicación relativa de los intereses de las diferentes colectividades territoriales en cualesquiera de dichos asuntos públicos. El mecanismo de cierre lo proporciona, de un lado, la imposición a la legislación sectorial, bien sea estatal o autonómica según la distribución de la concreta competencia de que se trate, de una intervención a favor de las entidades locales y la consiguiente articulación de las competencias administrativas en la materia de que se trate de forma consecuente con la autonomía local, así como la atribución a la legislación básica estatal de una función de **aseguramiento de un mínimo competencial** a la Administración local.

[Precisiones] Las competencias municipales se han clarificado a fin de evitar duplicidades y solapamientos con las **competencias de otras Administraciones**, de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia». Se evitan así a los efectos de evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes. El principio «una Administración una competencia» se justifica por las disfuncionalidades a las que el modelo competencial diseñado por la LBRL ha dado lugar, generando situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones (L 27/2013).

3. Control de legalidad

- 35** El principio constitucional de autonomía y el administrativo de la descentralización, recogidos en la Constitución, implican las diversificaciones de los centros del poder público administrativo y la actuación de cada uno de ellos, en su ámbito propio, con plena capacidad y bajo la propia responsabilidad, es decir, impiden la atribución a alguno de ellos de facultades de control que recaigan sobre la actividad en general de los otros y que supongan una limitación de la capacidad de estos. De este modo, las técnicas de **relación entre Administraciones** han de tener por objeto más bien la definición del marco y de los procedimientos que faciliten el encuentro y la comunicación, incluso de carácter informal, para la colaboración y la coordinación interadministrativas, fundamentalmente voluntarios y de base negocial. Naturalmente que el cuadro de técnicas ha de cerrarse por un sistema resolutorio del supuesto límite del conflicto, por fracaso de las mismas. La configuración de ese **sistema de conflictos** tiene que ser, a la vez, respetuosa con la esencial igualdad posicional de las Administraciones territoriales y aseguradora de que el planteamiento y la sustanciación del conflicto no alteran la específica estructura constitucional de los intereses públicos a los que sirven dichas Administraciones.
- 36** Resulta constitucionalmente admisible que existan controles de legalidad sobre los entes locales llevados a cabo por el Estado o por las comunidades autónomas dentro de los requisitos y límites establecidos para ello, dado que los **controles administrativos** de legalidad no afectan al núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía de las corporaciones locales (TCo 4/1981; 27/1987; 213/1988). Mediante tales controles se pretende garantizar que el ejercicio por las corporaciones locales de sus competencias no vaya en detrimento de las del Estado o de las propias de las comunidades autónomas (TCo 159/2001). No obstante, el legislador autonómico o estatal no puede infringir los **límites** del control administrativo de legalidad de los entes locales, pues constituyen un elemento esencial de dicha garantía constitucional (TCo 27/1987). Toda norma, estatal o autonómica, y tanto si se refiere globalmente al régimen local como si concreta su disciplina sobre un sector en particular, relativa a los **controles de legalidad por subrogación** debe atenerse al principio esencial derivado de Const art.137, 140 y 141, coexistiendo y articulando, de un lado, las facultades estatales o autonómicas de vigilancia y restablecimiento de la legalidad competencial, y, de otro, el mantenimiento de un nivel mínimo decisorio de los entes locales (TCo 159/2001).

Todo control administrativo de los actos de las entidades locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales; sin embargo, tal control puede extenderse a un **control de oportunidad**, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las entidades locales (CEAL art.8).

Precisiones De conformidad con la Carta Europea de Autonomía Local el control administrativo sobre las entidades locales solo puede ser ejercido según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por Ley y debe ejercerse manteniendo una **proporcionalidad** entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar. En relación con la **impugnación** de los actos de las entidades locales por el Estado y las comunidades autónomas, ver nº 10990.

37

4. Sustitución y disolución de la corporación local

(LBRL art.60)

a. Sustitución	45
b. Disolución	57

40

Las **relaciones interadministrativas** resultan necesarias desde la perspectiva de la consideración de los municipios como partes del Estado (Const art.137). Su regulación contiene la garantía de la democracia de los ayuntamientos y seguridad de los concejales (LBRL art.61). Los principios informadores de estas relaciones interadministrativas, con pleno respeto a la autonomía de los entes locales (Const art.140), parten del **deber** de respeto, de ponderación de los intereses implicados, de información y de asistencia.

41

Dentro del respeto a la autonomía local garantizada constitucionalmente, estas relaciones interadministrativas pueden ser:

- de **colaboración** (consorcios, convenios);
- de **coordinación** (planes sectoriales);
- de **control** (impugnación de actos y acuerdos locales); y
- de **control excepcional** ante situaciones anómalas.

Estas **situaciones anómalas**, que las comunidades autónomas y el Estado pueden y deben detectar, pueden incluso conllevar la disolución de los órganos de gobierno de las entidades locales.

Precisiones 1) La **autonomía local constitucional** y legalmente consagrada, nunca es **expresión de soberanía** sino que conlleva unos poderes limitados, cuya clase se encuentra en la **gestión de sus respectivos intereses** (TCo 84/1992). Todo lo que exceda de la gestión de sus respectivos intereses implica un uso abusivo de la autonomía local ante lo cual han de desplegarse las potestades de control reconocidas por nuestro ordenamiento jurídico.

2) Los principios básicos de las **relaciones interadministrativas** se exponen en el nº 10062.

a. Sustitución

(LBRL art.60)

Cuando una entidad local incumpla las obligaciones impuestas directamente por la ley, de forma que afecte al ejercicio de competencias del Estado o de la comunidad autónoma, estando su **cobertura económica** legal o presupuestariamente **garantizada**, una u otra Administración, según su respectivo ámbito competencial, debe recordarle su cumplimiento, concediendo al efecto el plazo que sea necesario. Si transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persiste, se procede a adoptar las **medidas necesarias** para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local.

45

Este precepto no establece una sustitución o subrogación orgánica general, que sería incompatible con la autonomía local, sino una sustitución o **subrogación meramente funcional** y limitada a la actuación de que se trate (TCo 159/2001). Realmente, es una mera concreción de lo que previene la Const art.118 y LOPJ art.17 en cuya virtud todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar, en la forma que la ley establezca, la **colaboración** requerida por los jueces y tribunales en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto, con las excepciones que establezca la Constitución y las leyes (TS 22-9-99, EDJ 37059).

La normativa estatal o autonómica, bien se refiera globalmente al régimen local o a un sector en particular, que establezca **controles de legalidad por subrogación** debe atenerse al principio esencial que deriva de la Const art.137, 140 y 141, cohonestando y articulando, de un lado

las facultades estatales o autonómicas de vigilancia y restablecimiento de la legalidad competencial, y, de otro, el mantenimiento de un nivel mínimo decisorio de los entes locales (TCo 159/2001).

Los **requisitos** para ejercer esta facultad son (TS 22-9-99, EDJ 37059):

- Incumplimiento por una entidad local de obligaciones impuestas por una ley.
- Que el incumplimiento afecte al ejercicio de competencia de la Administración del Estado o de las comunidades autónomas.
- Que la cobertura económica esté presupuestariamente garantizada.

- 46** **Precisiones** 1) Establecer, no una simple regla competencial, sino una sustitución o **subrogación orgánica** que se activaría directa e inmediatamente, esto es, sin un requerimiento previo resulta contrario a la autonomía local constitucionalmente garantizada (TCo 159/2001).
2) Extinguida la entidad expropiante de los terrenos sin que la comarca que asume las competencias derivadas de la **ordenación del territorio y urbanismo**, asuma el pago de las cantidades debidas por tal concepto, procede la sustitución de esta por la comunidad autónoma para ello (TS 22-9-99, EDJ 37059).
- 48** **Regulación autonómica** Tienen regulación propia en esta materia las siguientes comunidades autónomas.
- 49** **Aragón** (L.Aragón 7/1999 art.163) Cuando una entidad local no ejerza las competencias y funciones o preste los servicios a los que está obligado por la ley y este incumplimiento afecte al ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón y cuya **cobertura económica** esté legal o presupuestariamente garantizada, el Gobierno de Aragón debe adoptar las medidas necesarias para la ejecución subsidiaria de las competencias locales, a propuesta del departamento competente, siempre que el ente local no haya ejercido su competencia o cumplido su obligación dentro del mes contado desde el requerimiento que le haya hecho dicho Departamento.
- 50** **Canarias** (L.Canarias 14/1990 art.24) El **abono de los gastos** ocasionados a la Administración autonómica de Canarias como consecuencia de las medidas adoptadas en uso de la potestad de sustitución de las corporaciones locales (LBRL art.60) se exigen de la entidad local deudora como ingresos de derecho público.
- 51** **Cataluña** (D.Leg.Cataluña 2/2003 art.151) La Administración de la Generalitat tiene que adoptar las medidas necesarias para proceder en la **ejecución subsidiaria** de las competencias locales de ejercicio obligatorio, si el ente local incumple obligaciones impuestas directamente por la ley, siempre que el incumplimiento afecte al ejercicio de competencias de la Generalitat y la obligación tenga garantizada legalmente o presupuestariamente la cobertura económica. El **ejercicio de esta potestad** corresponde al Gobierno de la Generalidad, a instancia del Departamento de Presidencia, siempre que previamente el ente local no haya cumplido su obligación dentro de un mes a contar desde el requerimiento que en este sentido le haya hecho el Departamento.

b. Disolución

(LBRL art.61.1)

- 57** **Presupuestos materiales** El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del consejo de gobierno de la comunidad autónoma correspondiente o a solicitud de este y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, puede proceder, mediante real decreto, a la disolución de los órganos de las corporaciones locales en el supuesto de **gestión gravemente dañosa** para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Este precepto, con su carácter de **normativa básica estatal** establece los presupuestos tanto materiales como procedimentales que han de concurrir para que el Ejecutivo estatal, con su máximo órgano, el Consejo de Ministros pueda decretar la disolución de los órganos de gobierno de las entidades locales.
- 58** **Lesión gravemente dañosa** La medida de intervención estatal para poner en marcha esté mecanismo goza de un **carácter eminentemente excepcional**, razón por la cual ha de concurrir una serie de circunstancias en las que se denote una lesión gravemente dañosa para los **intereses generales**, entendidos estos como el interés general de la estructura democrática de un Estado social y democrático de Derecho [Const art.1.1º]. Estas **medidas de control** que el Estado ejerce sobre las corporaciones locales resultan compatibles con el pleno respeto a la autonomía constitucionalmente reconocida en la Const art.140. La Constitución parte de la unidad de la nación española que se constituye en un

estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional (Const art.1 y 2).

La **unidad** se traduce así en una organización estatal para todo el territorio nacional. No obstante los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la propia constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la **participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales** de distinto rango, tal y como lo expresa el al afirmar que 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 (Const art.137).

Este precepto refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de **organizaciones de carácter territorial**, dotadas de autonomía (TCo 4/1981). Resulta así necesario delimitar cuál es el ámbito del principio de autonomía, con especial referencia a municipios y provincias, a cuyo efecto es preciso relacionar este principio con otros establecidos en la Constitución.

Precisiones 1) El concepto de la **autonomía para la gestión** de sus respectivos intereses (Const art.137) se ha de matizar en 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 este donde alcanza su verdadero sentido (Const art.2).

2) De acuerdo con la jurisprudencia constitucional existente alrededor de la interpretación de la Const art.137 y 140 la autonomía que garantizan para cada entidad lo es en función del criterio respectivo de interés: interés del municipio, de la provincia y de la comunidad autónoma, prevalecen los **intereses generales**.

3) El principio de autonomía (nº 10 s.) es compatible con las **potestades de control** que el Estado y las comunidades autónomas ejercen sobre las entidades locales (nº 10200 s.), especialmente en los casos en los que proceda la disolución de los órganos de gobierno de estas por derivarse de su actuación la provocación de un daño grave a los intereses generales que supongan un incumplimiento de las obligaciones constitucionales.

59

La interpretación de este concepto jurídico indeterminado ha de ser restrictiva, manifestándose, entre otras, en las siguientes **circunstancias fácticas y jurídicas** (TCo 4/1981; 117/1984; 187/1988 y 192/2000).

a) **Interés general de la nación**. La afectación del interés general de la nación, ha de entenderse desde una perspectiva institucional, que apunta al **normal funcionamiento** de una Administración pública. Así, por ejemplo, se ha considerado producida esta afectación del interés general por las notorias infracciones e ilícitos administrativos y penales cometidos por los miembros de una corporación en dos circunstancias bien motivadas (RD 421/2006):

- La primera, que aunque se trate de una corporación local con un ámbito de autonomía constitucionalmente garantizado (Const art.140), no por ello puede considerarse dicha entidad como enteramente **desvinculada del Estado** del que indudablemente forma parte como resulta del tenor del Const art.137.

- La segunda circunstancia aludía en este caso, al cúmulo y reiteración de la comisión de presuntos **ilícitos penales** (cohecho, alteración de precios en concursos y subasta, tráfico de influencias, delitos urbanísticos), así como al número de cargos públicos municipales imputados.

b) **Constatación del interés general por el Senado**. El Senado, como cámara de representación territorial (Const art.69), es el órgano legislativo que ha de valorar la concurrencia de esta circunstancia, debido a su **legitimidad democrática**.

En los supuestos del suspensión de las **comunidades autónomas** (Const art.155), el Reglamento del Senado establece unas mayorías cualificadas para declarar la existencia de una causa de interés general (Const art.189).

En los casos de disolución de los órganos de gobierno de las **entidades locales** no se establecen mayorías cualificadas. Únicamente se requiere la existencia del **informe favorable** de dicha cámara (LBRL art.51.1). En todo caso, hemos de matizar que dicho informe favorable goza de un **carácter vinculante y determinante**, pues en el caso hipotético de que el Senado no observase que la actuación o la inactividad de la Administración local no provoca una lesión de los intereses generales, el consejo de gobierno no podrá decretar la disolución de sus órganos de gobierno locales.

60

Precisiones 1) Los dos anteriores presupuestos son **concurrentes** pues, en definitiva, el Senado el que ha de enjuiciar la existencia de una vulneración para el interés general derivada del funcionamiento institucional de una corporación local.

2) La afectación al interés general cuando se advierte de la **comisión de ilícitos** que los miembros de la corporación presuntamente han cometido en el ejercicio de sus cargos genera el **reproche social**, al quedar gravemente dañada la exigencia de funcionamiento ajustado a la legalidad de una

61

institución de base o configuración democrática, siendo este generalizado y no circunscrito a los vecinos del municipio, por ella afectación del interés general de la nación desde la perspectiva institucional (RD 421/2006).

3) A todo ello se une generalmente en estos casos de interpretación restrictiva y excepcional la generación de un sentimiento de **alarma social, descrédito de la democracia municipal** y en definitiva genera la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas. Todo ello denota la motivación para entender que dicha forma de regir los órganos democráticos de gobierno municipal están provocando una **lesión o vulneración de los intereses generales** de todas las personas en general y de las instituciones democráticas, en particular.

El caso, por ejemplo, de la disolución del ayuntamiento de Marbella, la disolución no solo se justifica en la lesión de los intereses generales de la nación *ad intra*, sino que incluso atiende a la repercusión negativa **en el exterior** (*ad extra*) para las relaciones económicas con otros Estados, dado el considerable volumen de inversiones extranjeras localizadas en dicho término municipal (RD 421/2006).

4) Se consideran, en todo caso, decisiones gravemente dañosas para los intereses generales, los acuerdos o actuaciones de los órganos de las corporaciones locales que den cobertura o apoyo, expreso o tácito, de forma reiterada y grave, al **terrorismo** o a quienes participen en su ejecución, lo enaltezcan o justifiquen, y los que menosprecien o humillen a las víctimas o a sus familiares (LBRL art.61.2).

- 62 Incumplimiento de obligaciones constitucionales** Al requisito de la lesión gravemente dañosa (no se añade también con el carácter de concurrente que el **órgano de gobierno del municipio** esté incumpliendo activa o pasivamente las obligaciones impuestas por la Constitución.

Este presupuesto sustantivo ha de ser ponderado prudentemente por la comunidad autónoma que intervenga en este control, dando **traslado** al Consejo de Ministros, dada la **gravedad** y **excepcionalidad** de la medida que se ha de decretar.

Se ha apreciado este incumplimiento, no solo en las **conductas presuntamente delictivas de los miembros de la corporación** sino en el incumplimiento de la Constitución (RD 421/2006), que impone a los poderes públicos el deber de velar por la **utilización racional de los recursos naturales**, preservando de esta forma el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como la obligación de promover las medidas adecuadas para que la utilización del suelo se haga de acuerdo con el interés general (Const art.45 y 47).

- 63** **Precisiones** Los órganos municipales que presten apoyo o cobertura al terrorismo adoptan una gestión gravemente dañosa a los intereses generales de España además de incurrir en una grave vulneración de sus obligaciones constitucionales de contribución a la formación y mantenimiento de un Estado de Derecho. Estos comportamientos legitimaron la **disolución de órganos** de los ayuntamientos controlados por la formación política de Acción Nacionalista Vasca (TS 22-9-08, EDJ 155975); la negativa de un partido político a condenar **atentados terroristas** puede constituir, en determinadas circunstancias, una actitud de apoyo político tácito al terrorismo o de legitimación de las acciones terroristas para la consecución de fines políticos, por cuanto esa negativa puede tener un componente cierto de exculpación y minimización del significado del terrorismo (TCo 5/2004; 31/2009); la **negativa a la condena** de actos terroristas implica una grave actuación dañosa para los intereses generales de un Estado democrático (TEDH 12-7-09, asunto C-25803/04 y 25817/04).

- 65 Procedimiento** Para acordar la disolución de los órganos de gobierno de las entidades locales se requiere, además de la concurrencia de los requisitos sustantivos estudiados en el nº 57 s., que estos sean analizados de acuerdo con unos trámites procedimentales y por los **órganos legitimados** al respecto.

- 66 Apreciación por los órganos ejecutivos de la comunidad autónoma** La concurrencia de una actuación municipal que contravenga gravemente los intereses generales del Estado y que impliquen una vulneración de las obligaciones constitucionales puede apreciarse **de oficio** por los órganos centrales, pero ello no impide que la propia comunidad autónoma en que se inserta el municipio **denuncie** tales circunstancias.

- 67 Informe de la Comisión Nacional de Administración Local** (LBRL art.118.1.A.c) Como **órgano de colaboración** entre la Administración General del Estado y la Administración local (RD 427/2005), ha de emitir informe previo, entre otros, en los supuestos en los que el Consejo de Ministros acuerde la aplicación de lo dispuesto en LBRL art.61.

- 68 Constatación por el Senado** (Const art.69 y 155) La constatación de que las actuaciones realizadas por los órganos municipales de gobierno pueden ser un **presupuesto** para la aplicación de la LBRL art.61 han de ser apreciadas por el Senado.

Se trata de una **función de control** que le corresponde dentro del Senado a la **Comisión General de las comunidades autónomas**, pues el Reglamento del Senado, entre sus competencias enumera la de **informar** sobre las iniciativas del Gobierno respecto de la

propuesta de disolución de los órganos de las corporaciones locales, en el supuesto de que su gestión sea gravemente dañosa para los intereses generales o que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales (Rgto Senado art.56).

El informe de esta Comisión es **preceptivo, vinculante y determinante** de la acción del Gobierno Central, pues si la Comisión del Senado considera que la actuación municipal no atenta gravemente los intereses generales de España, el Ejecutivo Central no puede expedir el decreto de disolución de los órganos municipales.

Decreto de disolución Salvados todos los presupuestos formales en los que se estudian la concurrencia de los requisitos enunciados en LBRL art.61.1 y 3 (nº 57 s.), el **expediente pasa al Consejo de Ministros** quien debe decretar la disolución del ayuntamiento afectado.

El real decreto de disolución se **publica** en el BOE y normalmente contiene una Exposición de Motivos en la que se justifica la medida tan excepcional de control y la concurrencia de todos los elementos, así como tres preceptos:

- Disolución del ayuntamiento.
- Comisión gestora
- Corporación en funciones.

69

Consecuencias (LBRL art.61.3; LO 5/1985 art.183.1) Acordada la disolución del ayuntamiento por las razones expuestas (nº 58), es de aplicación la **legislación electoral general**.

En los supuestos de disolución de corporaciones locales por acuerdo del Consejo de Ministros, previstos en la legislación básica de régimen local por gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, debe procederse a la **convocatoria de elecciones parciales** para la constitución de una nueva corporación dentro del plazo de 3 meses, salvo que por la fecha en que esta deba constituirse, el mandato de la misma haya de resultar inferior a un año.

Mientras se constituye la nueva corporación o expira el mandato de la disuelta, la administración ordinaria de sus asuntos corresponde a una **comisión gestora** designada por la diputación provincial o, en su caso, por el órgano competente de la comunidad autónoma correspondiente, cuyo número de miembros no excederá del número legal de miembros de la corporación. Ejerce las **funciones de alcalde o presidente** aquel vocal que resulte elegido por mayoría de votos entre todos los miembros de la comisión.

Cuando la disolución se produzca porque los órganos de gobierno de la corporación local lleven a cabo alguna de las actuaciones previstas en el nº 62, la diputación provincial o, en su caso, el órgano competente de la comunidad autónoma asume directamente tras la disolución la **gestión ordinaria de la corporación** hasta la finalización del correspondiente mandato, no pudiendo adoptar acuerdos para los que se requiera una mayoría cualificada.

71

Convocatoria de elecciones parciales (LO 5/1985 art.183.1) Únicamente se puede proceder en el decreto de disolución a la convocatoria de elecciones parciales cuando el **mandato resultante sea superior a un año**.

En los supuestos de disolución de los órganos de gobierno por **ilegalización de los partidos políticos**, es la propia diputación provincial o los órganos de la Administración autonómica los que han de asumir el ejercicio de la gestión ordinaria municipal.

Precisiones En el caso de la **disolución del ayuntamiento de Marbella**, no se procedió a la convocatoria de nuevas elecciones municipales, ya que la constitución de una nueva corporación hubiese tenido un mandato inferior a un año. Sin embargo, en caso **disolución de los ayuntamientos gobernados por partidos ilegalizados**, dicho plazo no operaría y podría procederse a la convocatoria de elecciones municipales en el plazo de 3 meses desde la adopción del acuerdo de disolución por parte del Consejo de Ministros.

72

Formación y competencias de las comisiones gestoras (LO 5/1985 art.183.1 y 194.2) Cuando **no sea posible la convocatoria de elecciones parciales** por resultar inferior a un año el tiempo que resta para el final de la legislatura municipal, es la diputación provincial correspondiente o en su caso, los órganos autonómicos -para las comunidades uniprovinciales-, las que designarán la formación de la comisión gestora.

Las comisiones gestoras asumen todas las **competencias propias del municipio** hasta la constitución de los nuevos órganos de gobierno que resulten de las siguientes elecciones municipales.

En tanto no se constituyan las comisiones gestoras, los **miembros del ayuntamiento disuelto** continuarán sus funciones pero solamente para la administración ordinaria, pues en ningún caso podrán adoptar acuerdos que legalmente requieran una mayoría cualificada.

73