



## CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS

VIRIATO, 52	28010 MADRID	914 44 49 20
PONZANO, 15	28010 MADRID	914 44 49 20
G. DE GRÀCIA, 171	08012 BARCELONA	934 15 09 88
ALBORAYA, 23	46010 VALENCIA	963 61 41 99

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

[info@cef.es](mailto:info@cef.es)

## Índice Tema 6

1. Las Comunidades Autónomas.
  - 1.1. Vías de acceso a la autonomía.
2. Los Estatutos de Autonomía.
  - 2.1. Naturaleza jurídica.
  - 2.2. Tipología.
  - 2.3. Posición en el sistema de fuentes de derecho.
  - 2.4. Contenido estatutario.
  - 2.5. Reforma de los mismos.
3. Las competencias normativas de las Comunidades Autónomas.
  - 3.1. Competencia legislativa exclusiva y competencia legislativa compartida.
    - 3.1.1. Las competencias exclusivas: concepto y significado.
    - 3.1.2. El régimen de competencias exclusivas.
    - 3.1.3. Competencias concurrentes.
    - 3.1.4. Delimitación de conceptos: competencia legislativa, reglamentaria y ejecutiva.
4. La Administración Local: regulación constitucional. Provincias, municipios y otras entidades de la Administración Local.
  - 4.1. Concepto y carácter de la Administración Local.
  - 4.2. Evolución histórica del Régimen Local español.
  - 4.3. Regulación constitucional.
  - 4.4. Legislación en materia de Régimen Local.
    - 4.4.1. Aspectos generales.
    - 4.4.2. Legislación en materia de régimen local.
    - 4.4.3. Legislación reguladora de la organización del Municipio y de la Provincia.

4.5. Entidades que integran la Administración Local.

4.5.1. El Municipio.

4.5.2. La Provincia.

4.5.3. La isla en los archipiélagos balear y canario.

4.5.4. Otras entidades.



## CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS

VIRIATO, 52	28010 MADRID	914 44 49 20
PONZANO, 15	28010 MADRID	914 44 49 20
G. DE GRÀCIA, 171	08012 BARCELONA	934 15 09 88
ALBORAYA, 23	46010 VALENCIA	963 61 41 99

www.cef.es

info@cef.es

### TEMA 6

**Las Comunidades Autónomas. Los Estatutos de Autonomía. Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas. La Administración Local: regulación constitucional. Provincias, municipios y otras entidades de la Administración Local.**

#### 1. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Las Comunidades Autónomas han sido definidas por el Tribunal Constitucional en Sentencia 25/1981, de 14 de julio, como «Corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política», de las que interesa resaltar que también son Estado (SSTC 38/1982 y 32/1983).

Por tanto, el poder estatal se ejerce, según la Constitución, a través de dos instancias territoriales, el Estado, como instancia central y las Comunidades Autónomas, como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (STC 4/1981, *cit.* FJ 3), cualquiera que sea el ámbito competencial fijado por su Estatuto.

Las Comunidades Autónomas son, pues, instancias territoriales de naturaleza estatal, que ejercen propiamente poderes estatales, independientemente del ámbito material sobre el que tales poderes se proyecten, fijado por su respectivo Estatuto de Autonomía. Lo que aquí importa es poner de relieve la naturaleza jurídico-constitucional de su poder.

Así, la autonomía consiste en una capacidad de autogobierno que configura a la Comunidad Autónoma como una instancia de decisión política, como un centro de gobierno con capacidad para dirigir políticamente la comunidad que se asienta en su ámbito territorial, gestionando, según dichas orientaciones, sus intereses propios, a través de políticas propias, que pueden ser distintas de las de otras instancias.

Para realizar estas funciones las Comunidades Autónomas disponen, como ha dicho el propio Tribunal Constitucional, de potestades legislativas propias (cuestión hoy plenamente pacífica, después de un primer momento de cierta reticencia por parte de un sector de la doctrina), o sea, capacidad para tomar decisiones primarias que configuren un ordenamiento jurídico propio, no derivado del de otras instancias (y especialmente del Estado), además de potestades gubernamentales y ejecutivas. Dichas potestades integran lo que típicamente se designa como poder estatal.



La división vertical del poder estatal no se agota en la creación de una pluralidad de instancias estatales, sino que necesariamente se completa y perfecciona con la atribución a cada una de una esfera propia de actuación, de un ámbito material donde ejercer sus poderes, lo que se traduce en la previsión de un sistema de distribución de competencias.

La delimitación del ámbito competencial corresponde al llamado «bloque de constitucionalidad», concepto introducido por el Tribunal Constitucional (STC 10/1982, de 23 de marzo), en relación al artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y aplicado posteriormente en muchas ocasiones de manera que sólo a dicho bloque normativo corresponde la fijación de los ámbitos competenciales respectivos y la determinación de las relaciones entre las dos esferas competenciales, tanto las de carácter ordinario, que configuran un determinado modelo de compartición, como las de carácter extraordinario, que implican una intervención excepcional, o invasión legítima en el ámbito propio de competencias de la otra instancia.

Si esta función corresponde al bloque de constitucionalidad, resulta claro que el sistema de competencias es indisponible por las partes y muy especialmente por el Estado, pues no todas sus leyes son hábiles para ingresar en dicho bloque. La consecuencia lógica de todo ello es que el poder de las Comunidades Autónomas no deriva del Estado, no se encuentra bajo su disponibilidad, sino que deriva de la propia Constitución (norma esencial del bloque), resultando garantizado directamente por ella.

La existencia, pues, de un ámbito competencial concreto, de un determinado nivel de poderes propio de las Comunidades Autónomas, directamente derivado de la Constitución, y, por tanto, protegido directamente por ello, constituye el otro elemento esencial en el que se concreta la autonomía de las Comunidades Autónomas.

El hecho de que, por un lado, las Comunidades Autónomas sean instancias estatales, dotadas con un poder propiamente estatal, y, por otro, el ámbito material y funcional de dicho poder esté directamente garantizado por la Constitución y en concreto por el bloque de constitucionalidad, las configura como instancias políticamente independientes del Estado (como instancia central), que gozan de una relativa posición de paridad con respecto a éste, en el sentido de que en el ámbito de sus atribuciones pueden ejercer sus poderes libre y discrecionalmente, sin subordinación al poder del Estado, naturalmente en el marco de la constitucionalidad, circunstancia que convierte el ejercicio de dicho poder en un ejercicio legítimo.

Junto al principio de autonomía, el principio de unidad es el otro componente esencial del Estado de las Autonomías en la Constitución de 1978, principio sobre el que se funda la organización territorial del poder del Estado.

Su significación estriba en el logro de la integración de la pluralidad de los centros de gobierno a los que da lugar el principio de autonomía. Dicha función de integración, en sentido amplio, se cumple a través de diversos mecanismos y técnicas de diversa naturaleza jurídico-constitucional: mecanismos para asegurar un único espacio político, constitucional y económico, mecanismos de ordenación de competencias entre las dos instancias, mecanismos de resolución de conflictos (Tribunal Constitucional y cláusula de prevalencia del art. 149.3), etc., y en última instancia habilitación de una intervención extraordinaria del Estado en el ámbito del poder de las Comunidades Autónomas (ejecución forzosa -art. 155 de la CE- y las leyes de armonización -art 150.3 de la CE-).

## 1.1. VÍAS DE ACCESO A LA AUTONOMÍA.

El Título VIII de nuestra Constitución contempla tres supuestos para acceder a la autonomía:

1. Supuesto general del artículo 143.2.
2. Supuestos especiales del artículo 151; disposición transitoria segunda.
3. Supuestos excepcionales del artículo 144 b) y disposición transitoria quinta (Ceuta y Melilla); disposición transitoria cuarta (Navarra).

El hecho de acceder a la autonomía por una u otra vía tiene repercusiones en el ámbito de la asunción de competencias, pues tan sólo las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 pudieron asumir el máximo techo competencial en un primer momento. Las Comunidades Autónomas que accedieron por otras vías tan sólo podrán adquirir el máximo de competencias, transcurridos 5 años, a contar desde la aprobación de los respectivos Estatutos de Autonomía y mediante la reforma de los mismos.

Por la vía del artículo 151 accedieron Cataluña, el País Vasco, Galicia y Andalucía.

Si bien ya en un primer momento la Comunidad Autónoma Valenciana y Canarias asumieron el techo máximo de competencias, en virtud de una Ley Orgánica de transferencias dictada por las Cortes Generales, todo ello pese a que ambas Comunidades Autónomas hubiesen accedido a la autonomía por la vía del artículo 143.

Los distintos modos de acceso son los siguientes:

### 1.º Sistema general.

- a) Según el artículo 143.2: «La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla...».
- b) Como excepción la disposición transitoria primera determina que los territorios de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el artículo 143.2 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares.

Si bien, por esta vía tan sólo podrán acceder a la autonomía los territorios que cuenten con una de las siguientes características:

- Provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas.
- Territorios insulares.
- Provincias con entidad regional histórica.

## 2.º Sistema especial.

a) El artículo 151.1 establece la posibilidad de que cualquier nacionalidad o región pueda acceder a la autonomía plena, para ello se introducen respecto al sistema general dos modificaciones de distinta naturaleza:

- La iniciativa deberá ser acordada por las Diputaciones u órganos interinsulares y por las tres cuartas partes de los municipios de cada provincia que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas. Se trata de una modificación puramente cuantitativa.
- Dicha iniciativa deberá ser ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, a cuyo efecto el Gobierno procederá a la convocatoria del referéndum en el plazo de cinco meses. Es ésta una acción procedimental de gran trascendencia.

b) Como excepción a la disposición transitoria segunda determina que exime de la necesidad de referéndum a los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomías y contasen con regímenes provisionales de autonomía. Para tales supuestos basta con que así lo acuerden por mayoría absoluta sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno.

## 3.º Sistemas excepcionales.

a) Excepcionalmente, la iniciativa y constitución de Comunidades Autónomas puede proceder del imperativo de la ley sin necesidad de intervención de órganos territoriales como los aludidos en los sistemas ya expuestos. De este modo el artículo 144 establece que las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán por motivos de interés nacional:

- a') Autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma, cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del artículo 143.1.
- b') Autorizar o acordar un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial. Este supuesto pensado para Ceuta y Melilla, es después matizado por la disposición transitoria quinta donde se establece que pondrán constituirse Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.
- c') Sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales a que se refiere el artículo 132.2; como fue en el caso de Segovia.

b) El caso singular de Navarra. La constitución deja abierta la posibilidad de que Navarra se incorpore a las instituciones vascas o, por el contrario, acceda al autogobierno como provincia con entidad regional histórica. La disposición transitoria cuarta establece un procedimiento singular para el caso en que decidiese dicha incorporación, si bien Navarra se constituyó en Comunidad Autónoma independiente.

La Constitución regula además unos términos inicial y final para el acceso a la autonomía:

- El término inicial se fija en la disposición transitoria tercera donde se establece que la iniciativa de proceso autonómico por parte de las Corporaciones Locales, se entiende diferida hasta la celebración de las primeras elecciones locales una vez vigente la Constitución. Se trataba de que la iniciativa se ejercitase una vez que se hubiese democratizado plenamente la vida local.
- El término final se establece para la Comunidad Autónoma que hubiese accedido por el sistema general, establece el artículo 143 que todos los requisitos exigidos para la iniciativa autonómica deben ser cumplidos en el plazo de 6 meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones Locales interesadas. La iniciativa, en caso de no prosperar en dicho plazo, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

## 2. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

Son tres los elementos con que la Constitución caracteriza a los Estatutos de Autonomía (EA):

- 1.º Son Leyes Orgánicas, según establece el artículo 81 de la Constitución, si bien concurren circunstancias excepcionales que las diferencian de las demás Leyes Orgánicas:
  - El procedimiento de elaboración: la iniciativa descansa en instituciones territoriales y la elaboración en órganos especiales.
  - Los artículos 147 y 152 de la Constitución establecen garantías especiales para su modificación y derogación, como es la necesidad de referéndum.
  - Cumplen una función ordinamental de las instituciones, pues organizan poderes y distribuyen competencias. Junto con la Constitución se incluyen en el bloque de constitucionalidad.
- 2.º Son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma. Todas las normas y actos de las mismas están subordinadas al EA bajo pena de inconstitucionalidad. El EA es un parámetro de legalidad dada su superioridad frente a las demás formas normativas. Podríamos establecer el silogismo constitucional es a Estado como EA es a Comunidad Autónoma.
- 3.º Forman parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado. Esta característica dota a los EA de una doble condición:
  - Norma del ordenamiento jurídico autonómico.
  - Norma del ordenamiento jurídico estatal.

Esta doble naturaleza le configura como norma de relación o conexión del ordenamiento jurídico estatal en su conjunto y el autonómico.

### 2.1. NATURALEZA JURÍDICA.

Hoy parece aceptado por la doctrina que se trata de leyes orgánicas, pero durante tiempo se apoyó que eran leyes paccionadas, al menos los EA elaborados por la vía del artículo 151, argumentándose del siguiente modo: el proyecto es de procedencia territorial, se elabora por una vía nego-

cial y pactada y es aprobado por el pueblo en el referéndum antes de su ratificación por las Cortes Generales, por tanto, la voluntad de las Cortes aparece muy mediatizada, pero como la sola voluntad de los representantes territoriales es suficiente, esto nos induce a pensar que se trata de una ley paccionada.

Si bien, si estudiamos el concepto de ley paccionada encontramos los siguientes elementos:

1. No pueden ser modificadas sin el concurso de ambas partes.
2. Participan dos voluntades en su elaboración.
3. Como requisito de validez y eficacia es necesario el acuerdo de dos voluntades.

De este modo en los dos primeros elementos los EA sí son leyes paccionadas pero no en el tercer elemento pues el EA, como ley, es aprobado por la sola voluntad de las Cortes Generales por dos razones:

- Primeramente el referéndum popular decide sobre cuestiones de trascendencia pero no aprueba leyes.
- En segundo lugar el texto acordado tampoco es ley pues la comisión constitucional del Congreso que lo aprueba no tiene potestad legislativa.
- Pero hay un tercer argumento básico: que determina que el EA es a todas luces una norma estatal, y es que en el momento de su elaboración y aprobación no existe aún una Comunidad Autónoma, la cual se crea precisamente en el momento en que entre en vigor el Estatuto. Resulta claro que pueden ser normas autonómicas.

## 2.2. TIPOLOGÍA.

De acuerdo con el procedimiento de acceso a la autonomía pueden distinguirse dos tipos principales de Estatutos:

A) Los tramitados por el procedimiento del artículo 151.2, una vez acordada la iniciativa autonómica; los pasos para la aprobación del Estatuto son los siguientes:

1. El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretende acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea a los efectos de elaborar el correspondiente proyecto de autonomía, que deberá ser aprobado por mayoría absoluta de sus miembros.
2. Remisión del mismo a la Comisión Constitucional del Congreso, el cual en el plazo de dos meses lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente, para determinar su formulación definitiva.
3. En este punto el procedimiento prosigue su forma distinta, según que se alcance o no acuerdo:



- a) Si se alcanza acuerdo el texto se somete a referéndum del cuerpo electoral de las provincias interesadas, que deberá aprobarlo por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia. A continuación el proyecto se remite a ambas cámaras para su ratificación, que tratándose de Ley Orgánica, deberá ser aprobada por la mayoría absoluta del Congreso. Finalmente el Rey lo sanciona y promulga.
- b) Si no se alcanza dicho acuerdo el proyecto de estatuto se presenta a las Cortes como proyecto de ley, pudiendo introducir al texto las modificaciones que estime oportunas. Una vez aprobado el texto se somete a referéndum, debiendo ser aprobado por mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, sin que, la falta de aprobación en una o más provincias impida la constitución en Comunidad Autónoma de las restantes.

En este último caso existe mayor disponibilidad por parte de las Cortes Generales, mientras que una vez logrado acuerdo entre la Comisión Constitucional del Congreso y la delegación de la Asamblea que había elaborado el proyecto, la «ratificación» por parte de las Cámaras (tras el resultado positivo del referéndum popular) ha sido considerado en la práctica un mero trámite formal.

#### B) Los tramitados por el procedimiento del artículo 146.

Este procedimiento fue el utilizado por las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143. Dice el artículo 146 que «el proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley» (Ley Orgánica art. 81.1).

No se concreta qué mayoría se ha de exigir para la aprobación del proyecto de estatuto. La doctrina dominante entiende que es insuficiente con la mayoría simple, puesto que el legislador constitucional, siempre que ha querido establecer la necesidad de una mayoría absoluta, lo ha indicado expresamente.

### 2.3. POSICIÓN EN EL SISTEMA DE FUENTES DE DERECHO.

Se puede determinar la posición de los EA frente a tres fuentes del ordenamiento jurídico: la Constitución, las leyes estatales y las leyes autonómicas.

1. Con respecto a la Constitución se caracteriza por su subordinación. El control de la constitucionalidad de los EA se realiza por dos vías, a través del Tribunal Constitucional:
  - Recurso de inconstitucionalidad.
  - Recurso previo: si bien fue suprimido por una Ley Orgánica de 12 de junio de 1985, que derogó el Título VII de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
2. Con respecto de las leyes estatales, ya sean ordinarias u orgánicas, podemos argumentar dos teorías:
  - Muñoz Machado entiende que las relaciones entre EA y leyes son de estricta separación competencial y no de jerarquía normativa. La ley estatal que se oponga a un EA será nula, pero no por violación de jerarquía, sino por violar las reglas constitucionales que atribuyen papeles diferentes al EA y a las demás leyes estatales.

- Eliseo Aja entiende que la relación es puramente jerárquica, que deriva no del carácter de Ley orgánica del EA, sino en primer lugar de su especial rigidez que hace que el Estatuto sea inatacable por cualquier disposición legal y en segundo lugar, por su inclusión en el bloque de constitucionalidad.

3. Con respecto a las leyes autonómicas, es incuestionable la superioridad jerárquica de EA frente a estas normas.

## 2.4. CONTENIDO ESTATUTARIO.

La Constitución, en su artículo 147, establece un contenido mínimo necesario. Dice en su párrafo 2: los EA deberán contener:

- a) La denominación de la Comunidad que mayor responde a su identidad histórica.
- b) La delimitación de su territorio.
- c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
- d) Las competencias asumidas dentro del marco de la Constitución y las bases del traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

Sin embargo, Muñoz Machado apunta que todas estas materias no están reservadas con carácter exclusivo a los EA. La legislación de competencias se agota por el EA ya que la propia Constitución contempla la existencia de leyes estatales delimitadas y atributivas de competencia.

Además, en materias propias como la organización, forzosamente el EA sólo diseña el esquema general, que deberá ser desarrollado por la legislación autonómica complementaria.

En cambio, un aspecto esencial como es la reforma estatutaria no aparece en el listado de contenido del artículo 147.2.

Por otro lado, la Constitución configura dos tipos de limitaciones al contenido estatutario: en el ámbito competencial y de organización.

- a) En cuanto a las competencias dependerá de que sea una Comunidad Autónoma de primer grado o de segundo grado. Éstas no pueden sobrepasar el techo máximo competencial del artículo 148 de la Constitución mientras que aquéllas podrán atribuirse todas las competencias no observadas al Estado en el artículo 149.
- b) En cuanto a la organización existen las limitaciones derivadas del principio de homogeneidad política constitucional de las Comunidades Autónomas adoptando el esquema reglado en el artículo 152:
  - Asamblea legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional.
  - Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas.

- Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros.
- Tribunal Superior de Justicia.

La doctrina ha estudiado la posibilidad de que tanto los EA como las leyes de las Comunidades Autónomas contengan legislación *per saltrum*; dado que los entes territoriales son usualmente más ágiles en su labor legislativa.

Consiste la legislación *per saltrum* en que las Comunidades Autónomas dicten normas en desarrollo de competencias que la Constitución atribuye al Estado, sin que se haya producido previamente la norma estatal. Como apunta Muñoz Machado consiste en la «construcción del ordenamiento jurídico de abajo hacia arriba». Para este autor se trata de un supuesto perfectamente válido, si bien la futura legislación estatal desplazará a la autonómica por incompetencia sobrevenida, ya que no se desapodera al Estado del encargo constitucional.

Existen, además, en todos los EA algunas normas que exceden del encargo constitucional conferido a los Estatutos:

- Hay mandatos dirigidos a la Administración Estatal.
- Hay supuestos en los que se asumen decisiones sobre participación en órganos, servicios o instituciones estatales, típicamente se establece la participación en el sector público económico-estatal.
- Prevén también el contenido y el régimen de transferencias de competencias que, en el futuro, podrá ordenar el Estado en beneficio de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Finalmente, todos los EA contienen en mayor o menor medida normas programáticas que reproducen preceptos constitucionales. Algunos autores llegan a afirmar que son normas inconstitucionales por exceder las finalidades constitucionalmente atribuidas a los Estatutos. Para otros son válidas por indiferentes, son repetitivas de preceptos constitucionales pero afectan a la competencia estatal.

Muñoz Machado apunta que sólo pueden considerarse inconstitucionales si se interpreta que atribuyen a la Comunidad Autónoma competencias que en la Constitución, están conferidas al Estado. Por ejemplo, el señalamiento de objetivos que implican acciones de orden económico, no desapodera al Estado de sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Otra cuestión planteada en los inicios del proceso autonómico fue si el Estatuto servía como Ley Orgánica que es, para ampliar competencias autonómicas por la vía prevista en el artículo 150.2 de la Constitución, la respuesta es, desde luego negativa, por varias razones:

- Existen elementos que diferencian a los EA de las demás Leyes Orgánicas.
- El marco de competencias en que operan los EA es el de los artículos 148 y 149; no en el 150.2.
- La técnica del 150.2 es flexible y adaptable frente a la rigidez del Estatuto.
- Las competencias transferidas por el Estado por la vía del 150.2 son revocables, no lo son sin embargo, las asumidas por vía estatutaria.

## 2.5. REFORMA DE LOS MISMOS.

El artículo 147.3 de la Constitución establece que la reforma de los EA se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

Sin embargo, para los elaborados por la vía del artículo 151, el artículo 152.2 exige un trámite especial necesario: la aprobación de la reforma por referéndum.

Los cuatro Estatutos elaborados por la vía del artículo 151 (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) han regulado dos procedimientos:

- 1.º Procedimiento complejo u ordinario. La tramitación es la siguiente: la iniciativa corresponde al Gobierno autónomo, al Parlamento autonómico y a las Cortes Generales. Deberá ser aprobada en primer lugar por el Parlamento autónomo, a continuación pasa a las Cortes Generales para su aprobación por Ley Orgánica y finalmente se somete a referéndum de los electores.
- 2.º Procedimiento especial o simple previsto para aquellas modificaciones del Estatuto que tengan por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma y no afecten a las relaciones de la misma con el Estado. El procedimiento se sustancia de la siguiente forma: el proyecto se elabora por el Parlamento autonómico; sigue a continuación un trámite de consulta, si las Cortes no se declarasen afectadas por la reforma, se convocará un referéndum sobre el texto propuesto. Finalmente se precisa aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

En caso de que en el trámite de consulta las Cortes se declaren afectadas por la reforma, la tramitación debe seguir los cauces del procedimiento ordinario o complejo.

Los Estatutos aprobados por la vía del artículo 146 tienen el siguiente procedimiento de reforma: la iniciativa corresponde al Gobierno autónomo, al Parlamento autónomo y a las Cortes Generales. Se requiere aprobación del Parlamento regional y finalmente de las Cortes mediante Ley Orgánica.

## 3. LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Se entienden como competencias autonómicas aquellas que cada Comunidad Autónoma asume estatutariamente dentro del límite máximo que permite el artículo 149.1 de la Constitución. Pero el reparto de competencias no se agota con el juego de la Constitución y los Estatutos, por tres razones:

- a) Porque, en ocasiones, la propia Constitución o los Estatutos se remiten a una ley estatal para delimitar las respectivas competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- b) Porque el artículo 149.1 establece que sobre algunas materias corresponderá a las Comunidades Autónomas todo lo que no es legislación básica, lo que supone que forzosamente, la normativa básica estatal delimitará las competencias de las Comunidades Autónomas.
- c) Porque la propia Constitución prevé supuestos de ampliación y restricción de competencias autonómicas por vía extraestatutaria (art. 150, en sus tres párrafos).

Ahora bien, desde una perspectiva dogmática, la doctrina ha señalado que las leyes estatales nunca podrán cumplir una función atributiva de competencias, función que, constitucionalmente, sólo pueden cumplir los Estatutos.

Descomponiendo en sus diversas partes el artículo 149.1 de la Constitución se descubre que no es cierta la formulación general de su encabezamiento. En dicho precepto hay un complejo sistema de competencias, no sólo competencias exclusivas del Estado.

Esto es consecuencia de que el sistema de distribución del artículo 149.1 es un sistema analítico, que mezcla el criterio vertical (reparto de materias íntegras) con el horizontal (reparto de funciones sobre una misma materia) y aún un tercer criterio: reparto de potestades dentro de una misma función.

Es decir:

- 1.º Reparto de materias.
- 2.º Reparto de funciones sobre una misma materia, y
- 3.º Reparto de potestades dentro de una misma función sobre una misma materia.

Concretamente dentro del artículo 149.1 es posible distinguir cinco clases distintas de reparto:

- 1.º Materias reservadas plenamente al Estado: el Estado tiene todas las funciones sobre dichas materias.
- 2.º Materias en que el Estado se reserva la legislación básica: corresponde a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución.
- 3.º Materias en que se reserva al Estado la legislación y a las Comunidades Autónomas la ejecución.
- 4.º Materias en que se reserva al Estado la legislación y se comparte la función ejecutiva entre Estado y Comunidades Autónomas.
- 5.º Materias en que hay concurrencia legislativa y ejecutiva entre Estado y Comunidades Autónomas.

Como criterio clasificatorio, la doctrina normalmente utiliza el criterio de la exclusividad, entendiéndolo como monopolio, como dominio absoluto.

Esta exclusividad puede recaer:

- a) Sobre su materia: todas las funciones sobre una materia corresponden al ente. Se puede hablar entonces de competencias exclusivas plenas o exclusivas *stricto sensu*.
- b) Sobre una función: en este caso hay una disponibilidad plena sobre la función, pero no hay exclusividad sobre la materia, en cuanto que ésta aparece compartida. Se puede hablar de:
  - Competencias exclusivas no plenas.
  - Competencias compartidas en exclusividad.

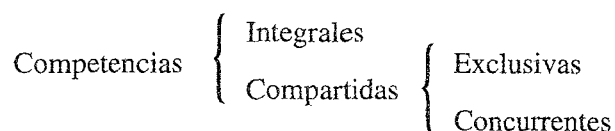
- c) El tercer supuesto se produce cuando se reparten potestades dentro de una misma función sobre una misma materia. El ejemplo típico es la concurrencia entre legislación básica estatal y legislación autonómica de desarrollo.

Hablamos entonces de competencias concurrentes.

En resumen, existen tres tipos de competencias según las tres técnicas de reparto que se emplean:

- El reparto de materias da lugar a competencias exclusivas.
- El reparto de funciones da lugar a competencias compartidas exclusivas.
- El reparto de potestades da lugar a competencias concurrentes.

Martín Mateo establece una clasificación similar al distinguir:



### 3.1. COMPETENCIA LEGISLATIVA EXCLUSIVA Y COMPETENCIA LEGISLATIVA COMPARTIDA.

#### 3.1.1. Las competencias exclusivas: concepto y significado.

La cuestión de las competencias exclusivas ha sido una de las grandes cuestiones polémicas y ello debido a la concentración de técnicas diversas de reparto de competencias en el artículo 149 y, sobre todo, por la declaración del apartado 1 del citado artículo donde se contiene una relación de materias sobre las que el Estado tiene «competencias exclusivas». Además, los Estatutos de Autonomía recogen unas largas listas de materias sobre las que igualmente afirman que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva. Si se confrontan estas listas con la que contiene el artículo 149.1 se advertirá que muchas de las materias, así como las funciones que se encomiendan a la competencia de ambas instancias, coinciden, son las mismas, lo que contrasta con su supuesto régimen de exclusividad.

Ante esta situación, el Tribunal Constitucional ya ha advertido varias veces «el sentido marcadamente equívoco que el adjetivo exclusivo se utiliza tanto en el texto constitucional como en el de los Estatutos de Autonomía» (S. de 28 de enero de 1982).

A esta aparente obsesión por la exclusividad no es ajena la prescripción contenida en el artículo 149.3 de la Constitución, según la cual el Derecho del Estado prevalece sobre el autonómico en todo lo no atribuido a la «exclusiva competencia» de las Comunidades Autónomas.

Para poder clasificar la cuestión es necesario acudir al Derecho comparado e intentar sacar de ello algunas conclusiones en relación con lo que prescribe el artículo 149 de la Constitución.

Aunque exista gran discusión sobre lo que debe entenderse por competencia exclusiva hay coincidencia en la afirmación de que exclusividad equivale a monopolio. Esta afirmación supone que es el titular de la competencia quien «dispone» de la misma. Pero ello no excluye que el titular de la misma disponga la cesión parcial de su ejercicio. En este sentido es exclusiva la competencia del Estado sobre la Defensa y las Fuerzas Armadas (art. 149.1.4.º) porque no hay ninguna posibilidad constitucional de participación de las Comunidades Autónomas. Igualmente es exclusiva la competencia en materia de legislación laboral o mercantil, penal y penitenciaria (art. 149.1.6.º y 7.º) porque toda la función normativa queda reservada al Estado excluyendo cualquier contribución a la normación de la materia que puedan aportar las Comunidades Autónomas. En el primer caso (art. 149.1.4.º), cuando un ente domina una materia entera, la competencia puede denominarse plena, además de ser exclusiva. A esta situación parece referirse el Tribunal Constitucional, cuando habla de «competencias exclusivas en su integridad» (STC de 28 de enero de 1982). Ahora bien, también hay competencias exclusivas no plenas, en el sentido de que no toda la materia pertenece a un sujeto de poder, sino sólo una función. Es el caso del segundo ejemplo utilizado. Pero, hay más. Cuando la competencia no es plena es porque hay compartición de la materia, de la función o concurrencia. Cuando la materia está compartida (cuando al Estado le corresponde la legislación y a las Comunidades Autónomas la ejecución) es posible que las competencias resultantes sean exclusivas (exclusividad sobre la legislación y exclusividad sobre la ejecución) o bien cuando la materia no aparece compartida sino simplemente dividida (obras públicas, carreteras o transportes supra e infrarregionales). Por el contrario, cuando se comparte la función es más difícil hablar de un régimen de exclusividad, ya que las competencias se reparten en régimen de concurrencia, es decir, permitiendo que lo que hace un poder lo pueda hacer también el otro.

En nuestra Constitución, el caso de calificación más problemática es aquel en el que la competencia legislativa está repartida perteneciendo al Estado la legislación básica y a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo. El problema es si estamos ante competencias exclusivas o es un caso de concurrencia. Esta división aparece en el artículo 12 de la Constitución austríaca y en el artículo 75 de la Ley Fundamental de Bonn. En Austria califican estas competencias como compartidas, porque los *Länder* no pueden regular los aspectos básicos de la materia que es siempre competencia exclusiva del *Bund*. En Alemania se califican como competencias concurrentes, ya que la legislación básica se configura como un «derecho a legislar» del *Bund* que puede o no ejercer, pero mientras lo hace, los *Länder* tienen competencias sobre los aspectos básicos de la materia.

La fórmula seguida entre nosotros es, sin duda, la austríaca, en cuanto que los Estatutos han tomado como propio todo lo no reservado al Estado, pero sin atribuirse, porque lo prohíbe la Constitución, ninguna facultad legislativa sobre lo básico que es del Estado. Así, pues, en nuestro sistema, cuando la legislación básica la monopoliza el Estado y la legislación de desarrollo la ostentan las Comunidades Autónomas pudiera decirse que ambas competencias son exclusivas aunque la función legislativa aparezca compartida, lo que no es incompatible. En este mismo sentido se manifiesta el Tribunal Constitucional que niega tanto al Estado la competencia para invadir el dominio del desarrollo legislativo, como a las Comunidades Autónomas para penetrar en el terreno de las bases (SsTC de 28 de julio de 1981, 28 de enero de 1982, etc.).

No obstante, la delimitación de lo básico y la legislación de desarrollo es algo complicado, sobre todo, teniendo en cuenta que la «legislación básica» es un concepto jurídico indeterminado cuya definición debe producirse en cada operación legislativa. Además cuando las competencias se reparten entre legislación básica y el desarrollo legislativo, hay un núcleo privativo del Estado y otro que le es indisponible en cuanto que pertenece a las Comunidades Autónomas y, entre ambos, una zona de fluctuación que es competencia concurrente. A esta idea está próximo el Tribunal Constitucional cuando afirma que las Comunidades Autónomas no pueden tener competencias legislativas «sobre los aspectos esenciales» de esa materia básica pues ello equivaldría a incidir en el «núcleo» de la misma

(STC de 28 de enero de 1982), lo que significa, por tanto, que también dentro de la materia básica hay aspectos no esenciales o cuestiones no imbricadas en el núcleo. Esto es así en la zona de concurrencia de ambas instancias.

La difícil separación de las competencias legislativas para atribuir las en régimen de exclusividad al Estado y a las Comunidades Autónomas, no se plantea, en opinión de Muñoz Machado, con iguales complicaciones en el ámbito de las competencias de ejecución donde es mucho más fácil delimitar las competencias de los diferentes entes (así, la formación de un plan y su ejecución). Incluso cuando las competencias ejecutivas tienen un mismo contenido, es posible separarlas en función de su generalidad o concreción, o tomando en cuenta el espacio territorial al que se aplican.

La compartición, la exclusividad o la concurrencia, aunque son categorías que pueden aplicarse para sistematizar los tipos de competencias administrativas, no producen los mismos problemas que cuando se plantean en el plano legislativo, y ello por tres motivos:

- 1.º Porque el campo de lo ejecutivo admite una parcelación mucho mayor que lo normativo donde es regla la generalidad y no el particularismo.
- 2.º Porque el proceso de integración de normas en el ordenamiento jurídico requiere de una depuración previa más severa que no admite la permanencia de regulaciones contradictorias, aunque se hayan dictado válidamente.
- 3.º Porque el empleo de las ideas de exclusividad o concurrencia cumplen un papel en la aplicación de un principio de disciplina de las relaciones internormativas, como es el de prevalencia, que no juega en el campo de lo administrativo, donde las reglas ordinarias de competencias permiten eliminar inmediatamente las decisiones ilegítimas y no es precisa la intervención de otros principios de ordenación como el referido.

Si se contrastan los conceptos que venimos manejando con las determinaciones constitucionales y estatutarias, podrá verse hasta qué punto es cierto, como ha dicho el Tribunal Constitucional, que la noción de exclusividad se usa con un «sentido marcadamente equívoco». En efecto:

- a) En el párrafo 1.º del artículo 149 se califican uniformemente de exclusivas competencias estatales sobre una materia entera, o sobre las funciones legislativas o ejecutivas en su integridad; pero también se mantiene la calificación cuando se divide la materia, se comparte la función o existen competencias paralelas sobre un mismo asunto. La calificación de la competencia como exclusiva no es inadecuada en todos estos casos, según los principios expuestos, lo que ocurre es que aplicada a la materia normativa impone una parcelación de aspectos, asuntos concretos, submaterias, etc., que la hace inoperativa para ordenar relaciones competenciales.
- b) En los Estatutos se clasifica como exclusivo prácticamente todo (las listas de competencias exclusivas son, sin duda, las más extensas), sin tener en cuenta que en buena parte de las materias y funciones que se relacionan el Estado tiene competencias también que coinciden al menos parcialmente, de manera que puede darse una concurrencia de legislaciones, aun amparadas en títulos competenciales diversos, que resulten contradictorios. Seguramente una de las manifestaciones más claras de este problema es cuando los Estatutos atribuyen a la Comunidad Autónoma respectiva una materia en régimen de «competencia exclusiva», pero advirtiendo que ello es «sin perjuicio» de las competencias del Estado, «de conformidad con la legislación estatal» y otras fórmulas similares. Por tanto, es obvio que tal «exclusividad» no implica monopolio, que no excluye la competencia normativa o ejecutiva estatal sobre la misma materia. En muchos de estos casos los Estatutos podrían haber distinguido entre la competencia legislativa principal y el desarrollo, consiguiendo así unos resultados más clarificadores.



Por último, debemos señalar que en el artículo 149.3 de la Constitución, el concepto de competencia exclusiva está empleado en el sentido técnico estricto que hemos estudiado y no con arreglo al patrón polivalente que el párrafo 1.º del artículo 149 y los Estatutos emplean. Se indica allí que el Derecho de las Comunidades Autónomas prima sobre el del Estado cuando se refiera a materias de competencia exclusiva de aquéllas, por tanto, el concepto de exclusividad que se está manejando se identifica con el de monopolio, bien de la materia, bien de la función.

### **3.1.2. El régimen de competencias exclusivas.**

El reparto de competencias legislativas en régimen de exclusividad significa que sólo el titular de la competencia puede producir normas válidas. Ni el Estado ni las Comunidades Autónomas pueden pretender la aplicación de sus normas en el ámbito de la competencia exclusiva de la otra instancia. La competencia exclusiva de un ente supone que el otro no la tiene en absoluto y, por tanto, no puede pretender formar normas válidas. Esto es lo común en los sistemas federales cuando las competencias se distribuyan de acuerdo con el régimen dicho. Sin embargo, esta regla hay que matizarla en nuestro sistema constitucional porque entre nosotros es posible que exista Derecho estatal válido sobre materias de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Y ello por dos razones.

- 1.º Porque antes de que las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias exclusivas existen normas estatales que siguen teniendo vigencia y son aplicables en todo el territorio hasta que las Comunidades Autónomas las sustituyan por las propias (art. 149.3 de la CE y las disposiciones correspondientes de los Estatutos).
- 2.º Porque aun después de ejercidas por una Comunidad Autónoma sus competencias normativas, el Estado puede seguir ostentando competencias sobre la misma materia en relación con otros territorios especiales distintos de aquella Comunidad Autónoma. Esto es posible de concebir si se considera que, en nuestro sistema constitucional, ni todos los territorios tendrían que transformarse en Comunidad Autónoma, ni todas las Comunidades constituidas tienen las mismas competencias, ni del mismo alcance; ni necesariamente sobre idénticas materias.

Ahora bien, no se puede deducir que el Estado tenga competencias universales sobre todas las materias y tampoco que esto sea un rasgo del regionalismo frente al federalismo. Por el contrario, los principios son los mismos: el Estado carece de competencia cuando la Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva, si, no obstante, puede dictar la norma y ésta es válida es porque el título competencial que maneja no es el que resulta de la distribución de competencias, concretada en el Estatuto, en relación con aquella Comunidad Autónoma, sino que emplea los poderes que aún conserva en relación con otros territorios distintos. Si esa misma norma, en lugar de tener una aplicación general se dictara sólo para el territorio de una Comunidad Autónoma que ya hubiese dictado sus propias disposiciones en ejercicio de competencias exclusivas, la disposición estatal sería inválida por incompetencia. Sólo podría aplicarse la disposición estatal en el territorio de dicha Comunidad Autónoma como Derecho supletorio (art. 149.3 de la CE).

### **3.1.3. Competencias concurrentes.**

Lo que no hay en nuestra Constitución es una declaración general de que determinadas materias están repartidas en régimen de concurrencia, por lo que habrá que examinar el régimen particular de cada materia para sacar conclusiones.

Hay que destacar, no obstante, que los supuestos más normales son ordinariamente de concurrencia parcial. La concurrencia se produce en uno o varios puntos, pero no en toda la regulación, de ma-

nera que pueden existir dos normas, estatal y autonómica, con la misma amplitud y contenido. No se sustituye, pues, la compartición por una concurrencia plena en todos los casos, sino que se constata tan sólo el efecto de concurrencia parcial que produce la pretensión de parcelar en exceso por materias las competencias legislativas, según la técnica seguida de los Estatutos.

Dicho esto, sólo queda señalar que existen supuestos de competencias concurrentes cuando se ejercen las mismas funciones sobre una materia (cultura); también existe un supuesto especial de concurrencia en el artículo 150.3, existe una forma próxima a lo que la doctrina austríaca denomina «devolución», en el artículo 93; también una forma próxima a lo que en Canadá denominan el poder declarativo, en la fórmula que fija las competencias autonómicas sobre obras públicas que «no hayan sido declaradas de interés general por una ley estatal». Pero, a todas ellas nos referiremos más adelante, al hacer un análisis más sistemático de los artículos 148 y 149 de la Constitución.

### **3.1.4. Delimitación de conceptos: competencia legislativa, reglamentaria y ejecutiva.**

Las competencias se reparten en la Constitución y se asumen en los Estatutos distinguiendo según la materia, pero también en atención a la función legislativa o ejecutiva que pueda ejercerse, y, dentro de éstas, en ocasiones, recortando funciones más concretas: legislación básica, coordinación, planificación, inspección, etc.

Por tanto, para conocer el contenido de cada competencia no hay que contar sólo con la materia a que se refiere, sino que es necesario precisar también la función que puede ejercitarse y su medida. Y para esto último es preciso saber cuál es el contenido de los conceptos que la Constitución maneja para repartir las funciones públicas en relación con cada materia.

A) La noción central que debemos estudiar es la de «legislación» y su contenido lo ha fijado el Tribunal Constitucional en varias sentencias (5 de noviembre de 1981, 4 de mayo, 14 y 30 de junio de 1982...). La conclusión de esta jurisprudencia es que «cuando la Constitución en su artículo 149 utiliza el concepto de legislación como criterio definidor del ámbito en que las Comunidades Autónomas pueden adquirir competencias propias, tal concepto ha de ser entendido en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas» (STC de 14 de junio de 1982); es decir, que el concepto de legislación comprende tanto las leyes formales como los reglamentos dictados en su ejecución. Según la citada sentencia «debe huirse de interpretaciones meramente literales, pues tanto los conceptos de «legislación» como de «ejecución» son lo suficientemente amplios para que deba rechazarse la interpretación que asimila sin más «legislación» al conjunto de normas escritas con fuerza o valor de ley, y la interpretación que asimila «ejecución» al conjunto de actos concretos de ejecución en una determinada materia».

En este contexto y salvo la reserva de ley (arts. 35.2, 37.1 y 53.1 de la CE) no puede desconocerse el carácter que la moderna doctrina atribuye a la potestad reglamentaria como una técnica de colaboración de la Administración con el poder legislativo como un instrumento de participación de la Administración en la ordenación de la sociedad que relativiza la distinción entre normas con rango de ley y reglamentos y acentúan el elemento de la delegación legislativa que habilita a la Administración para ejercer facultades normativas.

La distinción entre ley y reglamento acentúa los perfiles en el terreno de la eficacia y de los instrumentos de control, pero pierde importancia cuando se contempla desde la perspectiva de la regulación unitaria de una materia que es la que tiene presente el constituyente al reservar al Estado la legislación laboral, pues desde esta perspectiva, si no siempre, es evidente que en muchas ocasiones aparecen en íntima colaboración la ley y el reglamento. En todo caso, la materia cuya ordenación jurídica encomienda el legislador al reglamento, en cualquier momento puede ser regulada por ley ya que no existe en nuestro ordenamiento la denominada «reserva reglamentaria».

A partir de este planteamiento, el Tribunal Constitucional afirma que la relación complementaria ley-reglamento, se da tan sólo en el caso de los denominados «reglamentos ejecutivos», cuya función es complementar, pormenorizar, aplicar, cumplimentar o ejecutar la ley, pero no en el caso de los reglamentos de organización ya que éstos, sean o no independientes, no aparecen necesariamente como complemento de la ley.

En consecuencia el Tribunal afirma que el concepto de legislación manejado por el artículo 149 de la Constitución (párrafo 6, 7, 8, 9, 12, 16, 18, 22) comprende tanto las leyes formales como los reglamentos ejecutivos de las mismas, pudiendo restar para las Comunidades Autónomas la función ejecutiva que no comprende más potestad normativa que la de dictar reglamentos orgánicos.

B) Otro concepto que debemos aclarar es el de «legislación básica», sobre el que también se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en varias ocasiones (Ss. de 28 de julio de 1981 y 28 de enero de 1982).

Los criterios manejados por el Tribunal Constitucional para delimitar el concepto de «bases», son tres fundamentalmente:

- 1.º Que la noción «bases» o «legislación básica» no es un concepto formal sino material, es decir, que no requiere la promulgación de leyes de bases o de leyes marco y tales criterios o principios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente (STC de 28 de julio de 1981).
- 2.º Que puesto que no se trata de una noción formal, sino material, a la definición de lo básico pueden contribuir no sólo las leyes, sino también las normas reglamentarias (STC de 28 de enero de 1982).
- 3.º Que lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una determinada materia, es que tales bases tengan una regulación uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo que se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad Autónoma, en defensa del propio interés general podrá establecer las peculiaridades que le convenga, dentro del marco de competencias que la Constitución y los Estatutos le hayan atribuido sobre aquella misma materia (STC de 28 de enero de 1982).

De esta forma las nociones de «bases» y de «legislación básica» quedan bastante perfiladas. No obstante, en opinión de Muñoz Machado, esta jurisprudencia adolece de un defecto y es que identifica aquellos dos conceptos como si fueran sinónimos. Y no lo son, en opinión del citado autor, porque, usando la propia interpretación sentada por el Tribunal sobre el concepto «legislación», debe entenderse que el concepto «legislación básica» comprende siempre poderes normativos, aunque limitados a los aspectos principales de la materia y sólo excepcionalmente poderes de ejecución o administrativos. Los poderes que resultan de la competencia sobre las bases incluyen funciones ejecutivas con más normalidad, aunque referidas siempre a aquellos aspectos que vienen exigidos por el tratamiento unitario de la materia.

C) En cuanto a la noción «ejecución» el Tribunal Constitucional se ha ocupado de ella al tiempo que ha tratado de definir el concepto de legislación (Ss. de 5 de noviembre de 1981, de 4 de mayo, 14 y 30 de junio de 1982). La noción de «ejecución» no tiene siempre en la Constitución y, sobre todo, en los Estatutos, el mismo significado. Su contenido varía fundamentalmente en atención a la circunstancia de si la

Comunidad Autónoma ha recibido competencia de «desarrollo legislativo y ejecución» sobre una materia, o sólo de «ejecución». En el primer caso, la función normativa de desarrollo (legal o reglamentaria) queda dentro de las competencias de la Comunidad Autónoma; en el segundo, toda la «legislación» queda en manos del Estado, y la Comunidad sólo podrá, a lo sumo, dictar reglamentos orgánicos (no ejecutivos).

#### **4. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: REGULACIÓN CONSTITUCIONAL. PROVINCIAS, MUNICIPIOS Y OTRAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**

##### **4.1. CONCEPTO Y CARÁCTER DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**

La Administración Local ha sido definida tradicionalmente como aquella formada por los entes públicos menores de carácter territorial. Esta concepción pone de relieve la condición de personas jurídico-públicas, y el carácter territorial de sus componentes, pero omite el dato, que a nuestro juicio es fundamental: como ha puesto de relieve García de Enterría los entes locales son ante todo asociaciones humanas, es decir, corporaciones, la Administración Local tiene ante todo una naturaleza corporativa.

Los entes locales no son territorios dotados de personalidad, como podría desprenderse de la definición citada; son asociaciones de personas, dotadas de personalidad jurídico-pública. El territorio es un dato fundamental, decisivo, para fijar el marco de las asociaciones locales, pero no hasta el punto de sustituirlas como elemento definitorio.

El territorio actúa como delimitador de esa vecindad, de tal forma que es por una parte el marco que delimita el elemento humano que forma la corporación (los habitantes o vecinos del mismo) y el ámbito físico en que la corporación ejerce sus funciones. No existe como en las corporaciones no territoriales un elemento concreto de interés que las justifique, sino que los fines de la asociación local se extienden a todas aquellas materias que genéricamente puedan afectar a los vecinos de su territorio.

Las corporaciones que componen la Administración Local son por tanto corporaciones territoriales, y se diferencian del resto de las asociaciones públicas, en que en éstas, el fin que une a sus miembros es la defensa de intereses concretos, relacionados con una determinada materia común a todos ellos (generalmente el ejercicio de una profesión común); en cambio en las corporaciones locales lo que aglutina a sus miembros o asociados es un vínculo de vecindad local, del que surgen una serie de intereses comunes que motivan la aparición de la corporación.

Naturalmente, los aludidos vínculos de vecindad territorial admiten una gradación, que va desde la estricta proximidad territorial de sus componentes (municipio) a situaciones de proximidad menos intensa (comarca, provincia, etc.) lo que da lugar a que dentro de la Administración Local se pueda distinguir una pluralidad de entes distintos.

La naturaleza de la Administración Local reside, pues, en el hecho de que de la vecindad territorial surgen una serie de intereses genéricos y comunes que motivan la asociación de las personas unidas por los citados lazos de proximidad territorial. Podemos pues definir la Administración Local como aquella formada por un conjunto de entes dotados de personalidad jurídico-pública, que surgen como asociación de las personas unidas por lazos de vecindad territorial para la defensa genérica de sus intereses comunes derivados de dicha vecindad.

Este concepto basado en el hecho natural de la vecindad ha sufrido modernamente fortísimos embates, pero pensamos que en definitiva no puede buscarse otra nota válida, distinta de dicha vecindad, para explicar la naturaleza de los entes locales.

El concepto de Administración Local, al que nos hemos referido, alude sin embargo a las entidades locales básicas, esto es aquellas (municipios, provincias, entidades locales menores, etc.) cuyos miembros son directamente los individuos, pero existe una pluralidad de entes locales, cuya naturaleza es también asociativa, pero que no está formada directamente por los vecinos sino por las entidades locales básicas formadas por éstos (mancomunidades, agrupaciones, etc.).

Su carácter territorial es muy discutible, ya que los lazos de vecindad territorial, aun siendo normalmente importantes en su constitución, no son indispensables (se prevé que puedan no tener dicha vecindad territorial los entes que los componen), y lo verdaderamente importante es el fin o fines concretos, no generales que se persiguen. Las diferencias fundamentales con los anteriores son las siguientes:

1. Sus miembros no son personas físicas sino personas jurídicas.
2. Sus fines no son genéricos, sino que surgen por intereses determinados.
3. Frente al carácter natural de aquéllos, tienen un carácter más artificial y jurídico.
4. No es necesario que las personas jurídicas que lo forman tengan siempre vecindad territorial.

#### 4.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN LOCAL.

El origen de la Administración Local se encuentra normalmente en el municipio medieval; concretamente en el fenómeno de dotar al Ayuntamiento de un ámbito de autogobierno. Así, las personas que viven en los burgos o ciudades logran este ámbito de autogobierno por la posibilidad de aliarse con el Rey en contra de los señores feudales, o en algunos casos como en España, en contra de los reinos musulmanes. El Rey otorga franquicias, cartas pueblas, etc., que permiten este autogobierno, que se caracteriza por la autonomía y la variedad, ya que cada pueblo o ciudad tiene su propio régimen, coexistiendo tipos o modelos municipales diversos y dotados de diverso grado de desarrollo.

Este régimen de autonomía municipal propio de la Edad Media se va debilitando a medida que se va ensanchando el poder del monarca y tiende a desaparecer cuando el poder del Rey se convierte en absoluto. La conciencia del poder absoluto y soberano del Rey hace inconcebible la existencia de instancias independientes, y ello significa el fin de las viejas libertades reducidas a sumisión por el gobierno de los delegados o comisarios regios. Es lo que Otto Hintze llamó «revolución comisarial», consistente en la creación de unos agentes locales, directamente vinculados al poder monárquico central, a través de los cuales se consigue el sometimiento a éste, de los otros libres municipios.

Los comisarios reales (regidores y corregidores) provocan el ocaso, las esencias democráticas y autonómicas del régimen local español, pues son órganos de designación real, que operan una jerarquización de la Administración Local por la Central.

Esta centralización trata de romperse a finales del siglo XVIII, como consecuencia del influjo de las ideas de Turgot, que fueron aceptadas por los revolucionarios franceses, asumiendo la idea de las competencias propias de los municipios o *pouvoir* municipal junto con las delegadas por el Estado.

El concepto aparece en el texto del Decreto de 14 de diciembre de 1789, de organización de las *municipalités*, cuyo artículo 49 afirma: «Los cuerpos municipales tendrán que cumplir dos tipos de funciones, unas propias del poder municipal, las otras propias de la Administración general del Estado y delegadas por ella a las municipalidades».

Se reconoce por tanto a los municipios un ámbito propio de autogobierno, un poder originario que no necesita legitimarse por una delegación estatal. Además, la institución municipal se generaliza entonces a la totalidad del territorio del Estado, sin discontinuidad, frente a la situación anterior en que, concebida la institución municipal como un privilegio que debía ser expresamente otorgado, su manifestación, por eso mismo estaba presente únicamente en islotes del territorio, sin comprender, ni mucho menos toda su extensión.

Pero el municipio revolucionario fuertemente descentralizado va a jugarse su suerte a propósito del otro complejo de funciones, las delegadas a su favor por la Administración del Estado.

El sistema municipal implantado por la Constituyente implicaba que el Estado situaba localmente sus propias funciones precisamente a través de los municipios que realizaban así sus propias competencias domésticas y las del Estado. Ocurrió que este sistema de ejecución municipal de las tareas estatales fracasó totalmente desde el momento mismo de su puesta en práctica. Se llegó a la disolución del Estado en un conjunto de repúblicas locales, a la pulverización del territorio francés en 40.000 repúblicas soberanas, tantas como municipios, puesto que cada uno intercalaba entre las normas o los mandatos generales y su aplicación, su propio arbitrio indomable, y lo que quizá fue más grave, su radical ignorancia de los asuntos políticos. Faltaba un lazo que vinculase a los agentes municipales, surgidos de la elección, con el poder central de donde emanaban las Leyes y los mandatos que ellos deberían luego ejecutar.

Será Napoleón quien establezca esa articulación inexistente entre los entes locales y el Estado por medio de la técnica de reservar la esfera de la acción a una línea de agentes monocráticos o individuales, ligados precisamente por el vínculo de la jerarquía, desplazando a las corporaciones colegiales a un simple papel de deliberación y de consejo. Con ello, la acción efectiva desempeñada por los entes locales va a ser cumplida no por las corporaciones populares, sino por agentes individuales sometidos a jerarquía como el Alcalde, Subprefecto y Prefecto. Del anterior exceso autonomista se pasa al exceso contrario.

En el siglo XIX como consecuencia de las ideas del doctrinarismo político se volverá a reconocer a los municipios un ámbito de competencias casi privado que podrían gestionar con una relativa libertad, pero manteniendo los controles y la disminución de las competencias descentralizadas.

La construcción moderna de nuestro régimen local se efectúa rigurosamente sobre el modelo francés, del que si acaso se aparta es todavía para negar ese ámbito de asuntos privativos propios de un *pouvoir* municipal originario y exclusivo; por eso, es el esquema napoleónico de estricto control, más que su depuración posterior, el que aquí se recibe en las primeras regulaciones del siglo XIX, y el que sigue vigente por de pronto hasta 1870 y en la práctica hasta el Estatuto Municipal de 1924.

En concreto en España respecto al binomio democracia-autocracia, se nota el espíritu revolucionario francés, en un resurgimiento del movimiento democrático, que se consagra en la aparición del sufragio electoral. Aunque este movimiento democrático sufrió las oscilaciones políticas del siglo XIX y hubo momentos que quedó prácticamente anulado, sobre todo cuando la Constitución de turno era conservadora, poco a poco, se fue llegando a una fórmula de compromiso, nombrándose autocráticamente los órganos unipersonales (Alcalde, Presidente de la Diputación) y electivamente los órganos colegiados (Concejales, Diputados provinciales).

En cuanto al binomio autonomía-centralización, pese a lo manifestado por los legisladores de las Cortes de Cádiz, que pretendieron presentar el nuevo régimen como una restauración de la tradición municipal, se mantiene la centralización inspirada en las ideas de la Revolución Francesa.

En 1833, Javier de Burgos crea las provincias, para la prestación de servicios estatales, que no empezarán a ser consideradas como entidades auténticamente locales hasta la Ley de 1882. En las Le-

yes municipales de 1840 y 1845, continúa la centralización que sufre algún alivio si bien muy ligero, en la Ley municipal de 1877 y en la provincial de 1882: estas últimas fueron precisamente las de más larga duración de nuestro régimen local, debido no a su bondad, sino al fracaso en el Parlamento de los múltiples intentos reformadores, entre los que deben citarse los de 1903 y 1907 de Moret y Maura respectivamente.

Ya en nuestro siglo el Estatuto Municipal de 1924 instaura un sistema claramente autonomista, confirmado respecto a la provincia por el Estatuto Provincial de 1925. El municipio es definido como entidad natural reconocida por la Ley, se fija un sistema democrático para el nombramiento de autoridades, y se posibilita el reconocimiento de la variedad local, mediante la regulación del régimen de carta.

En 1945 se dicta la Ley de Bases de Régimen Local, cuyo texto articulado se publica en 1950, publicándose un texto refundido de dicha Ley de Régimen Local, con la de Hacienda locales, el 24 de junio de 1955. Esta Ley presenta los siguientes caracteres:

1. Carácter netamente centralizador.
2. Tendencia uniformista.
3. Carácter autocrático, falta de democracia.
4. Potenciación en principio de la provincia como ente local.

En 1975 se dictó una nueva Ley de Bases de Régimen Local, que fue desarrollada por el Real Decreto de 30 de diciembre de 1976, sobre ingresos en las corporaciones locales, y por el Real Decreto de 6 de octubre de 1977, que articuló importantes sectores de la misma.

La Constitución de 1978 viene a organizar la autonomía de las corporaciones locales, reguladas en el Título VIII.

En cumplimiento del mandato constitucional, las Cortes Generales aprobaron la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, derogando ésta la anterior normativa. Esta última ha sido modificada entre otras por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y en materia de Aguas. Y un hito importante, lo marca la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del régimen local.

La disposición final primera de la Ley de Bases (que constituye legislación básica del Estado y tiene por tanto una aplicación sustantiva directa) autoriza por otra parte al Gobierno para refundir en un solo texto las disposiciones legales vigentes en materia de régimen legal, en cuanto no se opongan, contradigan o resulten incompatibles con las disposiciones de dicha Ley. En virtud de esta autorización se aprobó el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, derogándose todas las Normas anteriores con rango de Ley.

#### 4.3. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL.

El artículo 137 de la Constitución Española establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios y provincias además de en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades, reza el texto constitucional, gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia de 2 de febrero de 1981 ha establecido que la autonomía, a la que se refiere la Constitución en este precepto, no constituye una mera declaración retórica o un simple pronunciamiento programático. Por tanto es imprescindible contar con bases jurídico-positivas que permitan detectar cuál es el núcleo de esta institución que en todo caso deba respetarse. Más allá de esta zona quedará una franja difusa susceptible en el futuro de ser incorporada al área protegida, pero de momento disponible para el legislador ordinario.

Para la determinación del ámbito del ejercicio autonómico del poder garantizado por la Constitución, el Tribunal Constitucional maneja unas cuantas claves notablemente precisas, concordes por lo demás con la mejor ortodoxia municipalista. Sus criterios, implícita y explícitamente formulados, son los siguientes: naturaleza de los intereses en juego, formación autoresponsable de voluntades, legitimidad de los controles de legalidad y exclusión de los controles de oportunidad salvo que la Constitución los autorice.

La Constitución y el Tribunal Constitucional, al referirse a los intereses respectivos como pauta de distribución de competencias, conectan así con las viejas proposiciones fisiocráticas del *pouvoir* municipal recibidas por la Revolución Francesa. La versión moderna de estas doctrinas, a la que responde la Sentencia, aligerada de evocaciones románticas y pretensiones iusnaturalistas, da entrada a una distribución de funciones, con apoyo en el interés predominante, que puede concitar la intervención concurrente de diversas Administraciones Públicas, si bien en todo caso habrá que asegurarse la participación de cada una de ellas en proporción a su respectivo interés.

De conformidad con los criterios sentados por el Tribunal Constitucional en la Sentencia anteriormente citada podemos resumir así los rasgos definitorios de la autonomía local según la vigente Constitución:

1. La Constitución garantiza este principio de autonomía de los Municipios y Provincias -hay entidades que no tienen garantizada la autonomía en la Constitución-, y la función del Tribunal Constitucional consistiría en delimitar el ámbito del mismo, en «fijar unos límites cuya inobservancia constituiría una negación del principio», dentro de los cuales puedan actuar las distintas opciones políticas.
2. «La autonomía hace referencia a un poder limitado ... autonomía no es soberanía ... y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2.º de la Constitución».

Es decir, relacionando este apartado con el anterior, podría afirmarse que la autonomía tiene unos límites mínimos y otros máximos, cuyo desconocimiento supondría la vulneración del principio por defecto o por exceso; en un supuesto se lesionaría el propio principio de autonomía, y en el otro padecerían los principios de unidad y del interés general. Al Tribunal Constitucional le corresponde tanto fijar los límites mínimos de la autonomía originaria, como los máximos del ámbito de autonomía obtenido a través de la descentralización.

3. Las Comunidades Autónomas serían entidades dotadas de una autonomía «cualitativamente superior a la administrativa», propia de las entidades locales territoriales.
4. La Constitución, en el artículo 137, circunscribe el principio a la gestión de sus respectivos intereses, «lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el respectivo interés».



5. «Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio». Con otras palabras, no habrá en muchas ocasiones competencias exclusivas decisorias, porque tampoco los intereses serán exclusivos, sino concurrentes o compartidos, más o menos prevalentes, según las circunstancias del caso concreto, debiendo atenderse en dicho supuesto a la proporción en que estén distribuidos los correspondientes intereses.
6. Será la Ley Estatal o Autonómica la que concrete «el principio de autonomía de cada tipo de ente, de acuerdo con la Constitución», pero el Tribunal Constitucional al enjuiciar la conformidad de las Leyes con la Constitución, habrá de determinar, si se está ante un supuesto de competencia exclusiva -o que debiera serlo de acuerdo con la Constitución- o de competencias compartidas entre diversos entes, debiendo asegurarse en este caso que la participación del ente local en la competencia lo sea en proporción a su interés.
7. «La posición de superioridad del Estado y de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración Local permite afirmar ... que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de la competencia»; control de legalidad que puede ejercerse, respecto de Municipios y Provincias, tanto por la Administración del Estado como por las Comunidades Autónomas. Ahora bien, la autonomía quedaría afectada si la decisión correspondiente a la gestión de los respectivos intereses «fuera objeto de un control de oportunidad».

#### 4.4. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL.

##### 4.4.1. Aspectos generales.

De conformidad con el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución corresponde al Estado la fijación de los aspectos básicos (legislación básica) del régimen de la Administración Local, correspondiendo a las Comunidades Autónomas su desarrollo legislativo y el ejercicio de las competencias ejecutivas (tutelas, control, etc.) que resulten pertinentes en relación con dicha Administración Local. No obstante hay que decir que la bipartición anterior resulta sin duda simplista ya que de hecho las competencias locales vendrán dadas no sólo por la legislación de régimen local, sino fundamentalmente por el resto de la legislación sectorial de las diferentes materias (urbanismo, sanidad, tráfico, transporte, etc.).

De hecho, ha sido el Tribunal Constitucional quien ha aclarado de manera precisa cuál era la distribución de competencias legislativas en materia de régimen local. En efecto como ha señalado el Tribunal Constitucional «los entes locales (Municipios y Provincias) tienen autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 de la Constitución Española); la determinación de cuáles sean estos intereses es obra de la Ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que en todo caso debe respetar la autonomía y como substrato inexcusable de ésta reconocerles personalidad propia.

Algunas Comunidades Autónomas, continúa el Tribunal Constitucional, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local y, mediante Ley del régimen jurídico de las corporaciones locales, de su territorio. Esta Ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las corporaciones locales, aun en aquellas Comunidades Autónomas que asumen el máximo de competencias al respecto, es siempre el resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las Comunidades Autónomas.

Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo de forma unívoca como «intracomunitario» o «extracomunitario», no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a Municipios y Provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado, también éste, en su integridad y sin mengua de ella en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse y si bien el grado superior de autonomía que es el propio de las Comunidades les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los Municipios y Provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplir también esta función. Las Provincias siguen siendo divisiones territoriales, para el cumplimiento de la actividad del Estado, y Municipios y Provincias, como entes dotados de personalidad jurídica propia (arts. 140 y 141 de la Constitución Española), pueden ser autorizados por el ordenamiento para asumir a título singular el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado proponga transferirles o delegarles y que se corresponden con su ámbito de intereses propios, definido por la Ley».

De la anterior Sentencia podemos extraer como primera conclusión que compete al Estado la fijación básica del régimen local y de las materias que sean de su competencia. Como señala Muñoz Machado, cuando nuestra Constitución ha atribuido competencias al Estado en materia de Administración Local, sin distinguir entre la regulación de la organización y régimen jurídico y la cuestión de las competencias, es porque ha asumido la anterior idea y estaba el constituyente pensando en una legislación estatal de contenidos generales. Ahora bien, el señalamiento en esta sede legal de las competencias locales no puede, por fuerza, ir más allá de la simple operación de relacionar las materias sobre las que deberán asumir responsabilidad las corporaciones locales.

La delimitación ulterior de esas competencias, la fijación de su contenido concreto, el señalamiento específico de las funciones públicas que las Administraciones Locales asumen en cada materia es, sin embargo, una tarea que incumbe al legislador competente sobre cada sector o materia, que podrá ser el Estado, pero que serán ordinariamente las Comunidades Autónomas.

La legislación general de régimen local dictada por el Estado fija el contenido esencial de la garantía institucional de la autonomía local, marcando las materias o sectores de la actividad pública que son de interés local, y, por tanto, en los que el necesario respeto a aquella garantía constitucional impone que los entes locales tengan competencias. Los contenidos mínimos de la autonomía vendrán pues fijados en la legislación estatal.

Las operaciones legislativas ulteriores de delimitación de las competencias locales no son ya operaciones de concreción general del contenido de la autonomía, sino sólo previsiones sobre el alcance de las atribuciones locales y su articulación con otras instancias superiores con las que comparten las responsabilidades sobre esas mismas materias o sectores. Es claro, por ello, que quien tiene que disponer sobre estas últimas concreciones y delimitaciones es el legislador competente por razón de la materia, que no es ya siempre el legislador estatal, sino que será normalmente el legislador regional porque es con las instancias administrativas de las Comunidades Autónomas con las que los entes locales tendrán que compartir la mayor parte de las materias de su competencia. Afirmación que se prueba con sólo observar que en el artículo 148 de la Constitución, donde se delimita el núcleo mínimo de materias disponibles para todas las Comunidades Autónomas, aparecen la mayor parte de los asuntos sobre los que tradicionalmente han tenido competencias los entes locales o, dicho de otra forma, materias en las que el interés local, además del regional, aparece de forma evidente.

Como afirma la exposición de motivos de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL), la autonomía local no puede definirse de forma unidimensional desde el puro objetivismo localista o regionalista, sino que requiere ser situada en el marco del ordenamiento integral del Estado.

La dificultad específica de ese objetivo radica en que éste no es único y homogéneo, sino constituido por la acción simultánea de los principios de unidad y autonomía de las nacionalidades y regiones, que encuentran su expresión organizativa en la distribución del poder entre las instituciones generales de la Nación y las Comunidades Autónomas.

Pero las corporaciones locales tienen en el sistema así descrito una posición propia que no se define por relación a ninguna otra de las instancias territoriales, afirmándose -igual que éstas- en su condición ganada por su peso histórico y actual de partes competentes de la total estructura del Estado. La determinación del marco de la autonomía local resultado de la acción conjunta, según la concreta distribución de la potestad legislativa en la materia operada por el bloque normativo integrado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía de la Ley General y la Ley Territorial.

Un problema importante es el de concretar qué legislador debe precisar las competencias locales cuando una materia está sometida a un régimen de compartición entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Es decir, ¿debe hacerlo quién es competencia sobre la «legislación» o quién la tiene sobre la «ejecución»? Entiende Muñoz Machado que la única regla general que puede fijarse a este propósito debe basarse en considerar la naturaleza de las competencias que se asumen por las corporaciones locales; si son competencias ejecutivas es claro que sólo puede asignárselas quien dispone de las competencias ejecutivas y no quien tiene la misión de ordenar normativamente la materia. Tal vez el caso más complejo se suscita cuando la atribución al Estado de las bases sobre una materia le permite organizar un servicio con carácter nacional y de forma articulada en todo el territorio, en cuyo caso podrá disponer también del tipo de responsabilidades que asumen las corporaciones locales (es el caso, en particular, de una Ley General de Sanidad, que organice un sistema sanitario articulado y único para todo el país).

En la etapa del primer establecimiento de las Comunidades Autónomas éstas reciben por la vía, ya examinada, de las transferencias de servicios, responsabilidades que antes pertenecían al Estado. Cuando la transferencia se refiere a una materia sobre la que, en el momento del traspaso, eran competentes también las corporaciones locales conforme a la legislación entonces vigente, hay que entender que la transferencia sólo se refiere a las competencias que ostentaba el Estado sobre esa misma materia (Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1982). Ahora bien, cuando las Comunidades Autónomas legislan bien sobre el régimen local o algún aspecto del mismo o cuando aprueban alguna Ley sectorial reguladora de una materia o asunto concreto, pueden operar una redistribución general de las competencias entre ellas mismas y las corporaciones locales asentadas en su Comunidad Autónoma competencias antes ejercidas en sede local, también el de ampliar la que los entes locales ejercían o, en fin, el de entregarlas a entes locales distintos de los que tradicionalmente venían responsabilizando de las mismas (trasladarlas, por ejemplo, de los Municipios a las comarcas o a las Provincias). La Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 ha ilustrado de la constitucionalidad de estas operaciones, que son perfectamente normales, diciendo que algunos de los que hoy se consideran intereses provinciales «podrán ser configurados como intereses infraprovinciales y atribuirse su gestión a entes de esta naturaleza; la defensa y cuidado de otros podrá ser atribuida a la Comunidad Autónoma en que la Provincia se encuentra para ser gestionados por la propia Comunidad».

Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto que la asignación de competencias a los entes locales decididas por el Estado y las Comunidades Autónomas constituyen decisiones delimitadoras de competencias, no operaciones de transferencia o delegación similares a las previstas por el artículo 150.2 de la Constitución. Las Leyes Estatales o Autonómicas correspondientes pueden asignar competencias a las Provincias y Municipios para que las asuman como propias o para que las ejerzan por delegación de las instancias superiores, pero, en todo caso, ésta es una operación de fijación de las atribuciones locales que no precisa, obviamente, ser formalizada como indica el artículo 150.2 de la Constitución (que exige Ley Orgánica), sino por la simple vía de la Ley ordinaria (Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de diciembre de 1982).

#### 4.4.2. Legislación en materia de régimen local.

Para el ejercicio de esa participación en el Gobierno y Administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible.

Sin embargo el contenido competencial de la autonomía local viene determinado no tanto por la legislación de régimen local, cuanto por la legislación de los distintos sectores de acción pública. La composición y el carácter -estatal o territorial- de esa legislación dependen no de las reglas competenciales constitucionales relativas al «régimen local», sino de las atinentes a la materia o sector de que en cada caso se trate.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia que se viene comentando, ha entrevisto con gran acierto esta peculiar situación de la autonomía local, al señalar en el tercero de los fundamentos jurídicos que:

«De acuerdo, pues, con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del Municipio, de la Provincia, de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. Al enjuiciar la conformidad de las Leyes con la Constitución habrá que determinar, por tanto, si se está ante un supuesto de competencia exclusiva -o que debía serlo de acuerdo con la Constitución- o de competencias compartidas entre diversos entes».

El criterio de los intereses respectivos es el que siguen las Bases Reguladoras del Régimen Local. La Ley recoge las tesis de acuerdo con las que la realidad social, tecnológica y económica ha roto definitivamente las situaciones singulares de relativo aislamiento y hoy la sociedad se nos muestra como un todo continuo donde la distancia, antes factor explicativo de supuestas autarquías, ha sido vencida por los medios de transporte, por las ondas y por la dependencia de un mercado único a nivel nacional a su vez ya íntimamente relacionado con la realidad internacional.

La LBRL parte, a la hora de delimitar el campo de competencias, de la «radical obsolescencia de la vinculación de la autonomía local a un bloque de competencias por naturaleza sedicentemente locales».

En efecto, establece la Ley, salvo algunas excepciones, que son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las corporaciones locales; lógicamente también son raras aquellas en las que no exista interés local en juego: de ahí que la cuestión de los ámbitos de competencias de los entes locales deba tener en cuenta una composición equilibrada de los siguientes factores:

- a) La necesidad de la garantía suficiente de la autonomía local, que debe efectuar la Ley por tratarse del desarrollo de una opción constructiva constitucional, que por tanto, ha de tener vigencia en todo el territorio de la Nación en términos de, cuando menos, un mínimo común denominador en cuanto al contenido de dicha autonomía.
- b) La exigencia de la armonización de esa garantía general con la distribución territorial de la disposición legislativa sobre las distintas materias o sectores orgánicos de acción pública, pues es a todas luces claro que una y otra no pueden, so pena de inconstitucionalidad, anularse recíprocamente.

- c) La imposibilidad material, en todo caso, de la definición cabal y suficiente de las competencias locales en todos y cada uno de los sectores de intervención potencial de la Administración Local desde la legislación de régimen local.

El sistema legal de concreción competencial de la autonomía local pretende realizar esa composición equilibrada a que se ha hecho alusión. Sobre el fondo del reconocimiento expreso de las potestades y exorbitancias que corresponden a los entes locales territoriales en su condición de Administración Pública, todo el sistema pivota sobre la plasmación del criterio material desde el que debe producirse 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 máximo -desde el principio constitucional de la descentralización y 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 social desde la especial posición ordinamental que a la LBRL es propia de la ponderación del expreso criterio, y de otro, la articulación de las competencias administrativas en la materia de que se trate de forma consecuente con la misma, así como la atribución a la legislación básica estatal de una función de aseguramiento de un mínimo competencial a la Administración Local.

Es claro, pues, que el artículo 137 de la Constitución Española no asegura un elenco apriorístico de competencias por esencia municipales o provinciales. Por el contrario, lo que asegura es el derecho de las colectividades que institucionaliza a que toda regulación de competencias administrativas, cualquiera que sea la materia sobre la que verse, se realice de forma tal que a sus corporaciones representativas les sean asignadas aquellas que deban justamente corresponderles en función del grado de presencia en la materia del interés respectivo de las referidas colectividades. De lo anterior resulta que el contenido competencial de las autonomías municipal y provincial no es único y homogéneo -en cantidad e intensidad-, sino que varía según la materia o asunto de que se trate y en función de la correlación de intereses de las diferentes comunidades territoriales que en él se manifieste.

Pero hay que tener en cuenta que junto a las competencias que podemos considerar como propias están aquellas que las corporaciones locales tienen atribuidas por delegación.

La definición de ambos tipos de competencias está hecha en la Ley de Bases en los siguientes términos: las competencias propias de los Municipios, Provincias o Islas, que sólo pueden ser establecidas y modificadas por Ley, se ejercitan en régimen de autonomía, sin perjuicio de las facultades de coordinación y las de control de estricta legalidad que la Ley atribuya a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas. Las competencias atribuidas por delegación «se ejercen en los términos de la delegación que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, han de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local». Se diseña así el régimen peculiar del ejercicio de las competencias delegadas que se superpone sobre la entidad local delegada de manera que es posible dirigir, incluso, su actividad y controlar sus decisiones incluso en cuanto a su oportunidad.

En conclusión, como señala Muñoz Machado, la distinción entre asuntos propios y delegados y el diferente régimen con que se disciplina su ejercicio encuentra sus fundamentos en los propios principios constitucionales sobre la autonomía local. La consagración de la autonomía local se reconoce en el artículo 137 para que las corporaciones locales gestionen «sus respectivos intereses». Los asuntos que se reconocen a los entes locales como «propios» constituyen la delimitación que el legislador lleva a término del círculo propio de intereses de aquéllos. Los asuntos delegados, en cambio, no quedan comprendidos en el círculo de interés de las Administraciones Locales, no se corresponden con el contenido esencial de la autonomía local. Ello justifica la existencia de controles distintos de los anteriores.

El principio constitucional de autonomía y el administrativo de la descentralización, en que se fundamenta el nuevo Estado, 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 éstos.

#### **4.4.3. Legislación reguladora de la organización del Municipio y de la Provincia.**

En lo que se refiere a la legislación reguladora de la organización del Municipio y de la Provincia, la LBRL, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, determina que en cuanto a su régimen organizativo y al funcionamiento de sus órganos, las entidades locales se rigen en primer término por la Ley de Bases, por el Reglamento orgánico propio de cada entidad y por las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen Local.

De la LBRL se deduce con claridad la prevalencia o aplicación preferente del Reglamento orgánico adoptado por cada corporación sobre cualquier norma legal o reglamentaria de la Comunidad Autónoma (o, en su defecto, del Estado) que pudiera contener una regulación relativa a los aspectos organizativos y de funcionamiento interno de las entidades locales, operando, pues, en estas materias, como límite único, los preceptos organizativos y funcionales de la propia Ley 7/1985, de 2 de abril (modificada entre otras por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y en materia de Aguas).

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización de gobierno local, establece en su artículo 20.2: «Que las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre el régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria a la señalada en el apartado anterior -art. 20.1-, que es la legislación estatal básica. Y, por su parte, el artículo 20.3 de la citada norma, preceptúa que los propios municipios en los reglamentos orgánicos podrán establecer y regular otros órganos complementarios, de conformidad con lo previsto en el propio artículo 20 (legislación básica estatal) y en las leyes de las Comunidades Autónomas (legislación de desarrollo de la legislación básica estatal), garantizándose así en la actualidad un marco normativo propio a las Comunidades Autónomas, en materia de régimen local, tal y como había exigido la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 24 de diciembre.

Recordemos por último que la disposición final primera de la LBRL ordena al Gobierno («procederá») a actualizar y acomodar a lo dispuesto en ésta, entre otros, al Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952, actualización y acomodación que lleva a cabo el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Asimismo se han aprobado el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y el Real Decreto 1690/1986, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

Actualmente, y en lo que se refiere a la normativa básica en materia de régimen local, habría que considerar las siguientes normas:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las entidades locales.
- Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el reglamento de servicios de las Corporaciones locales.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

#### 4.5. ENTIDADES QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

De acuerdo con el artículo 3.º de la LBRL, son entidades locales territoriales:

- a) El Municipio.
- b) La Provincia.
- c) La Isla en los archipiélagos balear y canario.

Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales:

- a) Las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas (caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías y lugares anejos).
- b) Las comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con la Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
- c) Las áreas metropolitanas.
- d) Las Mancomunidades de Municipios.

##### 4.5.1. El Municipio.

El Municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines (art. 11 de la Ley de Bases). Son elementos del municipio: el territorio, la población y la organización.

El Gobierno y la Administración municipal, salvo en aquellos Municipios que legalmente funcionan en régimen de Concejo Abierto, corresponde al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales (art. 19 de la Ley de Bases).

Pueden funcionar en régimen de Concejo Abierto los Municipios con menos de 100 habitantes, aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración y aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

##### 4.5.1.1. Líneas básicas de la organización del Municipio.

El artículo 140 de la Constitución Española dispone que el gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales se-

rán 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.

Esta disposición constitucional está desarrollada en las disposiciones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en su Capítulo II del Título II, artículos 19 a 24 modificada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, y por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.

Conforme a las normas citadas, el gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos Municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, corresponde al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales.

La organización municipal responde a las siguientes reglas, de acuerdo con la nueva redacción dada al artículo 20 por la Ley 11/1999, de 21 de abril:

- a) El Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno existen en todos los Ayuntamientos.
- b) La Junta de Gobierno Local existe en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes y en los de menos cuando así lo disponga un reglamento orgánico o si lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento.
- c) En los Municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su Reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, existirán, si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno local y los Concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno. Todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de Concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de concejales que tengan en el Pleno.
- d) La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones existe en los municipios señalados en el Título X y en aquellos otros en que el Pleno así lo acuerde, por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, o así lo disponga su reglamento orgánico.
- e) La Comisión Especial de Cuentas existe en todos los municipios de acuerdo con la estructura en el artículo 116.

Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre el régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria a la que acabamos de describir. Los propios Municipios, en los Reglamentos orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios, de conformidad con lo previsto en la LBRL y en las Leyes de las Comunidades Autónomas.

#### *4.5.1.2. Composición del Ayuntamiento y elección de Concejales.*

Como especialidad del régimen municipal hay que señalar en primer lugar que además de aquellos españoles que conforme a la normativa general gozan de derecho de sufragio activo, en las elecciones municipales tendrán también derecho de voto los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto de los españoles en dichas elecciones, en los términos de un Tratado.

Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de Concejales que resulte de la aplicación de la siguiente escala:



Hasta 250 residentes	.....	5
De 251 a 1.000	.....	7
De 1.001 a 2.000	.....	9
De 2.001 a 5.000	.....	11
De 5.001 a 10.000	.....	13
De 10.001 a 20.000	.....	17
De 20.001 a 50.000	.....	21
De 50.001 a 100.000	.....	25

De 100.001 en adelante, un Concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

La atribución de los puestos de Concejales en cada Ayuntamiento se realizará siguiendo el sistema D'Hondt, con la única salvedad de que no son tenidas en cuenta aquellas candidaturas que no obtengan, por lo menos, el 5 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

• *Elección del Alcalde.*

El procedimiento de elección del Alcalde es el siguiente:

- Pueden ser candidatos todos los Concejales que encabezen sus correspondientes listas.
- Si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los Concejales es proclamado electo.
- Si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría es proclamado Alcalde el Concejal que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente Municipio. En caso de empate se resolverá por sorteo.

En los Municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes pueden ser candidatos a Alcalde todos los Concejales; si alguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los Concejales es proclamado electo; si ninguno obtuviese dicha mayoría, será proclamado Alcalde el Concejal que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de Concejales.

El Alcalde puede ser destituido de su cargo mediante moción de censura adoptada por la mayoría absoluta del número legal de Concejales.

La moción debe ser suscrita al menos por la tercera parte de los Concejales e incluir el nombre del candidato propuesto para Alcalde, quien quedará proclamado como tal en caso de prosperar la moción. Ningún Concejal puede suscribir durante su mandato más de una moción de censura.

4.5.1.3. *Otros órganos.*

Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los Municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio.

#### 4.5.1.4. Competencias del Municipio.

La LBRL no establece unas competencias tasadas exclusivas del Municipio sino que afirma que «el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal».

Naturalmente esta amplísima y vaga cláusula de competencia, y la larga enumeración ejemplificativa de competencias que a continuación hace la Ley no sirve de mucho, ya que en la práctica las competencias municipales coinciden con las estatales dándose una prevalencia de éstas en caso de confrontación.

Actualmente se tiende a lograr, no un deslindamiento total de competencias municipales y estatales, sino una coordinación de las mismas, y así se prevén fórmulas de delegación y transferencias de competencias estatales a los entes locales y de ayuda y participación del Estado para el ejercicio de las competencias de los entes locales.

Si bien como se ha dicho, las competencias totales del Municipio no se encuentran expresamente explicitadas, sí enumera la Ley las competencias mínimas que todo Municipio puede ejercer.

El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias:

- a) Seguridad en lugares públicos.
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- e) Patrimonio histórico-artístico.
- f) Protección del medio ambiente.
- g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- h) Protección de la salubridad pública.
- i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- j) Cementerios y servicios funerarios.
- k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- ll) Transporte público de viajeros.
- m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.

- n) Participación en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los Centros Docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Asimismo enumera la Ley servicios que en todo caso deberá prestar el Municipio, por sí o asociado con otros:

- a) En todos los Municipios:

Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.

- b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

- c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

- d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

#### *4.5.1.5. Organización de los municipios de gran población.*

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, introduce dos nuevos Títulos en la LRBRL, referentes respectivamente al régimen de organización de los municipios de gran población y a la tipificación de las infracciones y sanciones en determinadas materias; nos ocuparemos de lo que afecta al régimen de los municipios de gran población.

En el nuevo Título X de la LRBRL, se establece un régimen orgánico específico para los municipios con población superior a los 250.000 habitantes, las capitales de provincia, de población superior a 175.000 habitantes, los municipios, capitales de provincia, capitales autonómicas, o sedes de instituciones autonómicas y los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, si bien en los dos últimos casos se exige que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes -las normas contenidas en los Capítulos II y III del Título X, serán también de aplicación a los cabildos insulares canarios de islas cuya población sea superior a 75.000 habitantes, siempre que así lo decida mediante el Parlamento Canario a iniciativa de los plenos de los respectivos cabildos.

El Capítulo II de este Título aborda la organización y el funcionamiento de los municipios destinatarios de dicho régimen, regulando sus órganos necesarios -el Pleno, las Comisiones del Pleno, el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y la Junta de Gobierno Local-, así como la división territorial en distritos, los órganos superiores y directivos, la asesoría jurídica, los mecanismos de participación ciudadana, el Consejo Social de la ciudad y la Comisión Especial de Negociaciones y Reclamaciones.

Por lo que al Pleno se refiere, las innovaciones más relevantes son, sin duda alguna, la posibilidad de que el Alcalde delegue la presidencia en cualquier Concejal, la supresión de sus funciones ejecutivas o administrativas, que se concentran en los órganos de tal naturaleza y la posibilidad de delegar funciones resolutorias en las Comisiones.

Por lo que se refiere al Alcalde, constituye el principal órgano de dirección de la política, el gobierno y la Administración municipal, ostentando junto a las funciones simbólicas tales como la máxima representación del municipio, aquellas atribuciones ejecutivas necesarias para el desarrollo de tal función.

El Alcalde así configurado ostenta menos atribuciones generales o ejecutivas que el Alcalde de régimen común, porque en el caso de los municipios contemplados en el Título X de la LBRL, se viene a perfilar una Junta de Gobierno Local «fuerte» que sustituye a la Comisión de Gobierno, dotada de amplias funciones de naturaleza ejecutiva, y que se constituye como un órgano colegiado esencial de colaboración en la dirección política del Ayuntamiento.

Esta Junta de Gobierno Local cuyos miembros son designados y cesados libremente por el Alcalde, presenta como novedad que hasta un tercio como máximo de sus miembros, excluido el Alcalde, pueden ser personas que no ostenten la condición de Concejales. Se viene a reforzar el perfil ejecutivo de este órgano. Esta configuración resulta totalmente encasillable en el modelo legal europeo de gobierno local, diseñado en sus aspectos esenciales en la Carta Europea de Autonomía Local.

En cuanto a los distritos que constituyen un instrumento esencial para el desarrollo de políticas de proximidad y participación en los municipios altamente poblados, tanto desde la de la participación ciudadana, se establece su carácter necesario, debiendo además cada Ayuntamiento establecer el porcentaje mínimo de sus recursos que deberá gestionarse por distritos.

La ley regula también la asesoría jurídica, requiriendo para ser titular la condición de funcionario, con habilitación de carácter nacional o de funcionario de carrera de cualquier Administración pública y la titulación de Licenciado en Derecho.

En el Capítulo X, artículo 19, se regula la clasificación de los órganos superiores municipales, que son: el Alcalde y los miembros de la Junta de Gobierno Local, y los órganos directivos:

- a) Los Coordinadores generales.
- b) Los Directores generales.
- c) El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local.
- d) El titular de la Asesoría Jurídica.
- e) El Secretario General del Pleno.
- f) El Interventor General municipal.
- g) En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria.

También debe destacarse el establecimiento del denominado Consejo Social de la ciudad, como mecanismo participativo, de carácter consultivo, de las principales organizaciones económicas y sociales del municipio, centrado esencialmente en el campo de desarrollo local y de la planificación estratégica urbana, ámbitos estos que están adquiriendo una importancia esencial en las políticas sociales.

Por último, otra novedad relevante en el ámbito organizativo es el establecimiento de un órgano para la participación de los vecinos y la defensa de sus derechos; la ley ha puesto el acento en este ámbito al prever la necesidad de que esta defensa se garantice mediante la creación de una Comisión de Sugerencias y Reclamaciones que estará formada por miembros del Pleno con participación de todos los grupos políticos.

#### **4.5.2. La Provincia.**

##### *4.5.2.1. Naturaleza y competencias.*

La Provincia es una entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines (art. 31 de la Ley de Bases).

El gobierno y la administración autónoma de la Provincia corresponden a la Diputación u otras corporaciones de carácter representativo.

Los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Las Comunidades Autónomas uniprovinciales y la Foral de Navarra asumen las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones Provinciales.

Son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular:

- a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.
- b) Participar en la coordinación de la Administración Local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso:

- a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal.
- b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios.
- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal o supracomarcal.
- d) En general el fomento y la administración de los intereses de la Provincia.

##### *4.5.2.2. Líneas básicas de la organización de la Provincia.*

La organización provincial responde a las siguientes reglas, de acuerdo con la redacción dada al artículo 32 de la LBRL por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de modificación de Gobierno Local.

- a) El Presidente, los Vicepresidentes, la Junta de Gobierno y el Pleno existen en todas las Diputaciones.
- b) Asimismo existirán en todas las Diputaciones órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Presidente, la Junta de Gobierno y los Diputados que ostenten delegaciones,

siempre que la respectiva legislación autonómica no prevea una forma organizativa distinta en este ámbito y sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno.

Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de Diputados pertenecientes a los mismos, en proporción al número de Diputados que tengan en el Pleno.

- c) El resto de los órganos complementarios de los anteriores se establece y regula por las propias Diputaciones. No obstante, las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local podrán establecer una organización provincial complementaria de la prevista en este texto legal.

#### A) El Presidente de la Diputación.

El Presidente será elegido por los Diputados. Para la elección del Presidente de la Diputación será necesario reunir por lo menos el voto de la mayoría absoluta de número legal de Diputados en primera votación, y la mayoría simple en la siguiente.

El Presidente podrá ser destituido de su cargo por acuerdo de la corporación adoptado por las dos terceras partes del número de Diputados.

#### B) El Pleno de la Diputación.

El Pleno de la Diputación está constituido por el Presidente y todos los Diputados.

El número de Diputados correspondiente a cada Diputación Provincial se determina, según el número de residentes de cada provincia, conforme al siguiente baremo:

<u>DIPUTADOS</u>	
Hasta 500.000 residentes .....	25
De 500.001 a 1.000.000 .....	27
De 1.000.001 a 3.500.000 .....	31
De 3.500.001 en adelante .....	51

Las Juntas Electorales Provinciales reparten, proporcionalmente y atendiendo al número de residentes, los puestos correspondientes a cada partido judicial, en el décimo día posterior a la convocatoria de elecciones atendiendo a la siguiente regla:

- a) Todos los partidos judiciales cuentan, al menos, con un Diputado.
- b) Ningún partido judicial puede contar con más de tres quintos del número total de Diputados Provinciales.
- c) Las fracciones iguales o superiores a 0,50 que resulten del reparto proporcional se corrigen por exceso y las inferiores por defecto.
- d) Si como consecuencia de las operaciones anteriores resultase un número total que no coincida, por exceso, con el número de Diputados correspondientes a la Provincia, se sustraen los puestos necesarios a los partidos judiciales cuyo número de residentes por Diputado sea menor. Si por el contrario, el número no coincide por defecto se añaden puestos a los partidos judiciales cuyo número de residentes por Diputado sea mayor.

Constituidos todos los Ayuntamientos de la respectiva Provincia, la Junta Electoral de Zona procede inmediatamente a formar una relación de todas las formaciones, que hayan obtenido algún Concejal dentro de cada partido judicial, ordenándolos en orden decreciente al de los votos obtenidos por cada uno de ellos.

Realizada esta operación la Junta procede a distribuir los puestos que corresponden a las formaciones en cada partido judicial mediante la aplicación del sistema D'Hondt, según el número de votos obtenidos por cada grupo político o cada agrupación de electores.

Realizada la asignación de puestos de Diputados, la Junta Electoral convocará por separado dentro de los cinco días siguientes, a los Concejales de los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones, que hayan obtenido puestos de Diputados, para que elijan de entre las listas de candidatos avaladas, al menos, por un tercio de dichos Concejales a quienes hayan de ser proclamados Diputados, eligiendo, además, tres suplentes, para cubrir por su orden las eventuales vacantes.

La Diputación Provincial se reúne en sesión constitutiva presidida por una Mesa de Edad, integrada por los Diputados de mayor y menor edad presentes en el acto, y actuando como Secretario el que lo sea de la Corporación, para elegir al Presidente de entre sus miembros.

Para la elección de Presidente el candidato debe obtener mayoría absoluta en la primera votación y simple en la segunda.

El Presidente puede ser destituido de su cargo mediante moción de censura. Puede ser candidato al cargo de Presidente cualquiera de los Diputados Provinciales.

#### **4.5.3. La isla en los archipiélagos balear y canario.**

Los Cabildos, como órgano de gobierno, administración y representación de cada Isla, se rigen por las normas de la LBRL que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones Provinciales, asumiendo las competencias de éstas, sin perjuicio de las que les corresponden por su legislación específica.

En el archipiélago Canario subsisten las Mancomunidades Provinciales Interinsulares exclusivamente como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales.

#### **4.5.4. Otras entidades.**

Como ya hemos dicho, las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local podrán regular las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las Leyes.

##### **4.5.4.1. Las Comarcas.**

Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras entidades que agrupan varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupan, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen.

#### *4.5.4.2. Las áreas metropolitanas.*

Las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.

Las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

#### *4.5.4.3. Mancomunidades.*

Se reconoce a los Municipios el derecho a asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

Las Mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la Entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.

En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los Ayuntamientos mancomunados.

#### *4.5.4.4. El Concejo Abierto.*

El Concejo Abierto ha sido regulado en la LBRL, que en su artículo 29 establece que funcionan en Concejo Abierto:

- a) Los Municipios con menos de 100 habitantes y aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración.
- b) Aquellos otros en los que su localización geográfica, mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

La constitución en Concejo Abierto en estos últimos requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma.

En el régimen del Concejo Abierto, el gobierno y la Administración municipales corresponden a un Alcalde y una Asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en la LBRL y Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

