

Santiago Muñoz Machado

---

TRATADO DE DERECHO  
ADMINISTRATIVO  
Y DERECHO PÚBLICO GENERAL

---

TOMO XI  
INSTITUCIONES AUTONÓMICAS Y LOCALES



MINISTERIO  
DE LA PRESIDENCIA



Boletín Oficial del Estado



TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
Y  
DERECHO PÚBLICO GENERAL

XI  
INSTITUCIONES AUTONÓMICAS  
Y LOCALES



**SANTIAGO MUÑOZ MACHADO**

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Complutense de Madrid

**TRATADO  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
Y DE DERECHO PÚBLICO  
GENERAL**

XI  
INSTITUCIONES AUTONÓMICAS  
Y LOCALES



AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO  
MADRID, 2015

Cuarta edición: octubre de 2015  
Primera edición con esta estructura y formato



Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional, (CC BY-NC-ND 4.0).

© Santiago Muñoz Machado

© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, para esta edición

<https://cpage.mpr.gob.es>

NIPO (encuadernación en cartóné): 007-15-105-0

NIPO (encuadernación en rústica): 007-15-104-5

ISBN (Tomo XI): 978-84-340-2226-3

ISBN (obra completa): 978-84-340-2215-7

Depósito Legal: M-24706-2015

Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado  
Avda. de Manoteras, 54. 28050 Madrid

# ÍNDICE GENERAL

## CAPÍTULO PRIMERO

### LAS INSTITUCIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

<b>I.</b>	<b>La potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas</b> .....	11
	1. <i>Delimitación estatutaria y contenido</i> .....	11
	2. <i>Referencia general a los límites</i> .....	13
<b>II.</b>	<b>La Asamblea legislativa o Parlamento</b> .....	21
	1. <i>Las elecciones autonómicas para la designación de los miembros de la Asamblea</i> .....	21
	2. <i>El estatuto de los parlamentarios</i> .....	24
	3. <i>Organización interna</i> .....	28
	4. <i>La función legislativa</i> .....	31
	5. <i>La actividad de control del Gobierno autonómico</i> .....	34
	6. <i>Relaciones con las Cortes y el Gobierno del Estado</i> .....	35
	7. <i>Relaciones con otras instituciones autonómicas</i> .....	37
	8. <i>Disolución de la Asamblea</i> .....	37
<b>III.</b>	<b>El Gobierno de las Comunidades Autónomas</b> .....	38
	1. <i>El Presidente</i> .....	38
	2. <i>El Consejo de Gobierno</i> .....	42
<b>IV.</b>	<b>La Administración autonómica</b> .....	44
	1. <i>Características generales de las Administraciones Públicas autonómicas y principios de organización</i> .....	44
	2. <i>La Administración centralizada</i> .....	51
	3. <i>La organización territorial o periférica</i> .....	54
	4. <i>Los órganos consultivos</i> .....	55
	5. <i>Entes instrumentales</i> .....	59
	6. <i>Las dotaciones de servicios y personal: el tema de las transferencias</i> .....	64
	A) <i>Las transferencias de servicios</i> .....	64
	B) <i>Las transferencias de funcionarios</i> .....	68

7.	<i>El régimen jurídico de las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Remisión</i> .....	74
<b>V.</b>	<b>Otras instituciones estatutarias</b> .....	74
1.	<i>Consejo de Garantías Estatutarias</i> .....	75
2.	<i>Los Defensores autonómicos del pueblo</i> .....	77
3.	<i>Las Cámaras de Cuentas</i> .....	79
4.	<i>Los Consejos de Medios Audiovisuales</i> .....	81
	<b>Bibliografía</b> .....	84

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

<b>I.</b>	<b>Rasgos esenciales de la historia de la Administración local</b> ..	89
1.	<i>El mito de la edad dorada del autogobierno local</i> .....	89
2.	<i>Las reformas finales del Antiguo Régimen</i> .....	98
3.	<i>La configuración del municipio constitucional</i> .....	103
4.	<i>La inestabilidad y las reformas continuas de la legislación de régimen local a lo largo del siglo XIX y hasta la Constitución de 1978</i> .....	111
5.	<i>Notas sobre la conformación de la provincia como entidad local</i> .....	121
<b>II.</b>	<b>La autonomía de la Administración local</b> .....	126
1.	<i>La consagración de la autonomía local en la Constitución de 1978. La evolución de los modelos comparados</i> .....	126
A)	Los enunciados constitucionales: significación de los conceptos .....	126
B)	Los modelos comparados influyentes: Francia y Alemania .....	129
C)	Administración autónoma, administración indirecta del Estado .....	137
2.	<i>Configuración constitucional y garantías de la autonomía local</i> .....	139
3.	<i>La garantía estatutaria de la autonomía local</i> .....	147
A)	El carácter intracomunitario del régimen local .....	147
B)	El contenido y significación de las garantías estatutarias .....	154
C)	Las divisiones territoriales estatutarias .....	159



4.	<i>Delimitación de las competencias de las entidades locales .</i>	164
	A) Análisis y crítica de la doctrina establecida sobre la competencia de la competencia en materia de Administración local . . . . .	164
	B) El núcleo esencial y el círculo complementario de las competencias locales . . . . .	172
	C) El binomio competencias propias, competencias delegadas . . . . .	176
	D) En particular, las encomiendas de gestión . . . . .	184
	E) Las cesiones, delegaciones o transferencias de competencias por las entidades locales . . . . .	186
<b>III.</b>	<b>Tipología de las entidades locales y normas de organización .</b>	192
	1. <i>Tipología de las entidades locales . . . . .</i>	192
	2. <i>Las normas de organización . . . . .</i>	197
	A) Principios y normas generales (remisión) . . . . .	197
	B) Las potestades de autoorganización de las Administraciones locales . . . . .	198
<b>IV.</b>	<b>Los municipios . . . . .</b>	201
	1. <i>El territorio municipal y la creación de municipios nuevos . .</i>	201
	2. <i>La vecindad municipal . . . . .</i>	207
	3. <i>La organización municipal ordinaria . . . . .</i>	215
	A) La elección y destitución de los miembros del Ayuntamiento . . . . .	216
	B) Órganos necesarios, y organización complementaria de las entidades locales. Los entes instrumentales . . .	220
	C) El alcalde y los tenientes de alcalde . . . . .	224
	D) El pleno y la junta de gobierno local: atribuciones y régimen de funcionamiento . . . . .	225
	4. <i>Regímenes especiales . . . . .</i>	228
	A) Organización y funcionamiento de los municipios de gran población . . . . .	228
	B) El régimen especial de Barcelona . . . . .	234
	C) El régimen especial de Madrid . . . . .	240
	D) Los regímenes forales e insulares . . . . .	244
	E) Las entidades locales menores . . . . .	249
<b>V.</b>	<b>La organización de las provincias . . . . .</b>	253
	1. <i>La composición de las Diputaciones. La elección de sus miembros . . . . .</i>	253

2.	<i>Órganos de gobierno</i> .....	256
	A) El Pleno .....	256
	B) Presidente y Junta de Gobierno .....	257
	C) Funcionamiento de los órganos y competencias .....	258
<b>VI.</b>	<b>Las entidades supramunicipales</b> .....	259
1.	<i>Las agrupaciones de entidades locales como técnica de reforzamiento de su capacidad de gestión: modelos comparados</i> .....	259
2.	<i>Las mancomunidades de municipios</i> .....	266
	A) Precedentes y figuras similares .....	266
	B) El régimen jurídico de las mancomunidades .....	270
3.	<i>Las áreas metropolitanas</i> .....	274
	A) Las megápolis o grandes conurbaciones. Técnicas de gobierno y modelos comparados .....	274
	B) La regulación de las áreas metropolitanas en España .	278
4.	<i>Las comarcas</i> .....	284
5.	<i>Los consorcios</i> .....	289
<b>VII.</b>	<b>La cooperación y colaboración del Estado y las Comunidades Autónomas con las entidades locales. La colaboración intermunicipal</b> .....	296
1.	<i>El marco jurídico de la cooperación</i> .....	296
2.	<i>Los órganos de cooperación</i> .....	300
3.	<i>Los instrumentos de la cooperación. En especial, los convenios</i> .....	306
<b>VIII.</b>	<b>El control sobre las entidades locales</b> .....	311
1.	<i>La tradición de los controles gubernativos y jurisdiccionales sobre las corporaciones locales</i> .....	311
2.	<i>El cambio de paradigma tras la aprobación de la Constitución de 1978: fundamentos</i> .....	314
3.	<i>Las facultades de control en la legislación vigente</i> .....	316
	<b>Bibliografía</b> .....	321
	<b>Índice analítico y onomástico</b> .....	355

# CAPÍTULO PRIMERO

## LAS INSTITUCIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### I. LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

#### 1. DELIMITACIÓN ESTATUTARIA Y CONTENIDO

El artículo 148.1.1.<sup>ª</sup> de la Constitución enuncia como una de las competencias esenciales de las Comunidades Autónomas la relativa a la «organización de sus instituciones de autogobierno». El artículo 147.2.c) indica que un contenido básico de los Estatutos de Autonomía ha de ser «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias». De la articulación de estos dos preceptos resulta que ha de ser el Estatuto la norma que establezca la regulación de las instituciones principales de la Comunidad Autónoma, tanto de naturaleza política como administrativa, sin que sus determinaciones agoten la regulación de la organización interna ya que esta es una competencia ordinaria de las Comunidades Autónomas, una vez constituidas, que ejercerán dictando leyes generales de gobierno y administración o bien normas específicas reguladoras de instituciones concretas. Ambas cosas han hecho en la práctica todas las Comunidades Autónomas, como habrá de verse en este Capítulo: ha sido común la aprobación de leyes generales sobre las materias indicadas junto a otras que disciplinan la estructura y régimen de entes u órganos específicos.

El poder de autoorganización es el más elemental de los poderes de que disfruta cualquier entidad dotada de autonomía. En la Constitución se reconoce esa potestad autoorganizatoria, que forma parte de la garantía institucional de la autonomía, a las universidades y las corporaciones locales (artículos 27.10, 137, 140 y 141), aunque el alcance de aquella depende de lo que establezcan con carácter general las leyes reguladoras de dichas entidades. El poder de decidir sobre la organización propia es más limitado en estos casos porque resulta compartido necesariamente con la legislación estatal. El de las Comunidades Autónomas cuenta con algunas limitaciones establecidas directamente por la Constitución y puede también ser restringido en

**1.**  
*Previsiones  
constitucionales.*

**2.**  
*Autoorganización,  
poder inherente a  
la autonomía.*

supuestos concretos por normas dictadas por el legislador estatal en uso de sus competencias, pero, con carácter general, la competencia organizativa de las mismas es consustancial con su autonomía, se consagra en el Estatuto, y permite disponer de la organización propia sin compartir esta responsabilidad.

Utilizando las previsiones constitucionales indicadas, todos los Estatutos de Autonomía dedican una parte importante de su articulado a la materia de la organización interna. En primer lugar a las instituciones políticas (Asamblea legislativa, presidente y Consejo de Gobierno), y seguidamente a la Administración Pública. Esta parte de los Estatutos suele ir precedida por el enunciado de algunos principios generales de organización (desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia, transversalidad, etc.), seguida de una remisión general a las leyes autonómicas para que establezcan la estructura y régimen de las Administraciones autonómicas. En todos los Estatutos figuran algunos preceptos sobre la relación entre la Comunidad Autónoma y las corporaciones locales. En todos, también, una serie de normas de contenido organizativo sobre las relaciones con las instituciones y Administración estatal. Y, en fin, existe en los Estatutos una regulación básica de otras instituciones relevantes como los Consejos Consultivos, Cámaras o Sindicaturas de Cuentas, Defensores autonómicos del Pueblo, etc. A lo largo de este volumen examinaremos la mayor parte de estas regulaciones, exceptuando las relaciones con la Administración estatal y las concernientes a la Administración local, que son objeto de estudio en otros lugares de esta obra.

La Constitución no reserva exclusivamente al Estatuto la fijación de la organización autonómica sino que, como ya hemos dicho, se trata de una competencia ordinaria de las Comunidades Autónomas que ejercitan mediante leyes y otras normas propias, lo cual les permite adoptar decisiones organizativas concernientes a la creación de nuevas instituciones o a la modificación del régimen de las existentes. Esta obvia extensión de las competencias autonómicas fue advertida por la jurisprudencia constitucional muy pronto. La STC 35/1982 hizo notar que las instituciones autonómicas «son primordialmente las que el mismo Estatuto crea y que están por ello constitucionalmente garantizadas, pero no solo ellas, pues la Comunidad puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su propio autogobierno». O, dicho de otra manera, «aun cuando las instituciones de autogobierno sean primordialmente las que el Estatuto crea y la Constitución garantiza, la Comunidad Autónoma puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su autogobierno» (STC 165/1986). Claro es

### 3.

*Previsiones estatutarias sobre autoorganización.*

### 4.

*Las disposiciones autonómicas de carácter organizativo: ámbito.*

que, para que dicha potestad creativa se ejercite legítimamente, tiene que tratarse de decisiones que sean «encuadrables dentro de la organización institucional de la Comunidad Autónoma» (STC 186/1988). Lo que excluye que puedan adoptarse decisiones de autoorganización que impliquen invasión en competencias ajenas o disposición sobre la organización del Estado (SSTC 38/1982 y 12/1985). En cuanto a la afectación de competencias ajenas, la cuestión que puede resultar más controvertida es si puede adoptar decisiones de creación de órganos propios la Comunidad Autónoma cuando sus competencias son de mera ejecución y no de carácter legislativo. Las interpretaciones del Tribunal Constitucional sobre este problema han solido ser siempre favorables a las potestades de autoorganización entendiéndolas incluidas no solo en relación con las competencias legislativas sino también con las de carácter meramente ejecutivo.

Dentro de las facultades de establecimiento de su propia organización, figura, como se ha dicho, la de crear órganos propios, que pueden ser de cualquier carácter, incluidos los de naturaleza consultiva que cumplan, en relación con la Comunidad Autónoma, la misma función que el Consejo de Estado tiene atribuida en relación con el Gobierno (STC 204/1992). O, también, el reparto de competencias internas entre los diferentes órganos de las Comunidades Autónomas (SSTC 83/1988 y 86/1993). O la fijación de los procedimientos específicos para la constitución de las instituciones de autogobierno (SSTC 107/1990 y 159/1991).

## 2. REFERENCIA GENERAL A LOS LÍMITES

No obstante la indiscutible amplitud de la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, existen límites a la misma que resultan, en algunos casos, directamente de la Constitución y, en otros, del ejercicio de las competencias que esta atribuye al Estado y que se concretan en leyes reguladoras generales de instituciones u organizaciones públicas, o del régimen jurídico uniforme y general al que, por imperativo constitucional, han de someterse las mismas.

Entre los límites constitucionales pueden reseñarse algunos que imponen la necesaria existencia en las Comunidades Autónomas de determinadas instituciones que son imprescindibles para adecuar su organización a los principios de la democracia representativa. En este sentido, el artículo 152.1 CE obliga a las Comunidades Autónomas (inicialmente solo a las que se constituyeron por el procedimiento privilegiado del artículo 151, pero los Estatutos acogieron sin excepcio-

**5.**  
*Las instituciones  
obligatorias por  
imperativo  
constitucional.*

nes la misma plantilla institucional) a que sus órganos políticos principales sean, precisamente, una Asamblea legislativa elegida por sufragio universal, libre, directo y secreto, que asegure, además, la representación de las diferentes zonas del territorio. Asimismo, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un presidente elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el rey.

Otros límites constitucionales a la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas resultan de la atribución, precisamente al Estado, de la competencia plena para decidir sobre la organización de determinadas instituciones. Es lo que ocurre, principalmente, con el Poder Judicial. Impone la Constitución que se configure como único para toda España y que no haya otros órganos judiciales que los del Estado (artículos 117.5, 122, 123, y 152.1 CE), lo que impide que las Comunidades Autónomas puedan usar sus poderes de autoorganización para dotarse de órganos judiciales propios. Como ya nos consta, el Tribunal Constitucional ha aceptado la distinción entre el Poder Judicial y la administración de la Administración de Justicia como materias competenciales distintas, para permitir que las Comunidades Autónomas puedan ostentar algunas competencias sobre esta última. También los Estatutos de Autonomía han establecido determinadas reglas que van más allá del indicado ámbito, y se refieren directamente al Poder Judicial (bien por hacer referencia a la organización de los Tribunales Superiores de Justicia, bien por pretender fijar los supuestos en que sus decisiones son firmes e insusceptibles de recurso), cuya validez y eficacia está del todo subordinada a que las leyes estatales, que no están condicionadas en este punto por lo que los Estatutos establecen, decidan en definitiva.

Existen otras instituciones estatales sobre las que, naturalmente, nada compete decidir ni a los Estatutos de Autonomía ni a las leyes autonómicas. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo o el Tribunal de Cuentas. Sin embargo, los Estatutos vigentes, procedentes de las reformas estatutarias acordadas a partir de 2006, han previsto formas de participación autonómica en la designación de los magistrados que integran el primero, o de coordinación de las funciones atribuidas a las otras dos instituciones con las que tienen sus homónimas en las Comunidades Autónomas. Es decir, se trata en todos los casos de regulaciones estatutarias sin eficacia posible y que contienen enunciados que no obligan al legislador estatal, pero que pueden cobrar sentido si dicho legislador las acoge y se convierten en meras repeticiones de lo que la norma competente establezca en cada caso.

## 6.

*La regulación de instituciones estatales corresponde al Estado.*

## 7.

*Valor de las normas estatutarias que regulan aspectos de la organización de las instituciones estatales.*

Nos remitimos a lo estudiado, sobre los límites de las disposiciones estatutarias, y a lo concluido, en el mismo sentido, por las SSTC de 12 de diciembre de 2007 y 31/2010.

En fin, otros límites constitucionales directos a las potestades de autoorganización resultan de los preceptos que imponen la observancia de determinadas reglas y principios en materia de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas. El artículo 103.1 es el que tiene más amplitud dispositiva: «La Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho». El párrafo 3 del mismo precepto consagra los principios de mérito y capacidad respecto del acceso a la función pública. El artículo 106.1 el de participación, y el párrafo 3 del mismo artículo el de publicidad. Casi todas estas reglas y principios están reproducidos en los Estatutos de Autonomía, pero esta circunstancia no les priva de su valor constitucional dominante. El Tribunal Constitucional ha sacado consecuencias reiteradamente, por ejemplo, del principio de coordinación para justificar o reprobado decisiones de carácter organizativo o, al contrario, la falta de aplicación de aquel. Al mismo tiempo que se usan los indicados principios, expresamente reconocidos en la Constitución, también la jurisprudencia constitucional ha destacado la importancia de otros que están ínsitos en el sistema, como el de cooperación, del que han derivado muchas consecuencias organizativas en su jurisprudencia (las hemos estudiado en el volumen VIII: el carácter imperativo o necesario de la creación de algunos órganos mixtos, el ejercicio en común de las competencias, la participación en decisiones de instituciones ajenas, etc.). El principio de descentralización, aplicado a la Administración local, también ha sido objeto de una jurisprudencia de interés porque ha obligado a establecer la combinación constitucional correcta entre tres ingredientes competenciales: las atribuciones del Estado para establecer la legislación básica, la autonómica para regular su propio espacio territorial y las entidades que forman parte del mismo, y el alcance de las potestades de autoorganización de las propias corporaciones locales.

Además de la vinculación a la Constitución, la potestad autoorganizadora de las Comunidades Autónomas ha de ajustarse a las competencias que el Estado tenga reconocidas para regular determinadas instituciones o establecer el régimen general de todas las de carácter administrativo. Respecto de esto último, el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE es el que atribuye al Estado competencias organizativas más genéricas. Le

## 8.

*Principios de organización.*

**9.**  
*Régimen jurídico  
 general de las  
 Administraciones  
 Públicas.*

corresponde, según el precepto, la competencia sobre «Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas». Algunas de estas regulaciones tienen un alcance organizativo evidente: el régimen jurídico de las Administraciones Públicas ha incorporado tradicionalmente, en nuestra legislación, previsiones sobre principios y reglas de organización (la regulación de la competencia administrativa, el funcionamiento de los órganos colegiados, reglas sobre creación de órganos, conflictos de atribuciones, etc.); el alcance organizativo de la legislación sobre funcionarios públicos no precisa ser subrayado; y la importancia primaria que tiene el procedimiento administrativo para asegurar el engranaje interno de la organización, la adopción de decisiones y los sistemas de revisión de las mismas, son también claros.

Las competencias estatales indicadas condicionan por tanto, sin duda, algunos extremos de la libertad de disposición autonómica. Pero, para interpretar el alcance de esa restricción debe considerarse que la competencia aludida es básica, lo que, como ya tenemos estudiado, significa que no puede pasar del establecimiento de principios generales y comunes de la ordenación de la materia. Así lo ha considerado, también en esta materia específica, el Tribunal Constitucional desde sus primeras decisiones (Sentencias de 28 de julio de 1981, 28 de enero de 1982, 7 y 20 de abril, 20 de mayo y 28 de junio de 1983, etc.). En la primera de las Sentencias citadas ya se encuentra una formulación que luego el Tribunal Constitucional ha reiterado: en concreto, el concepto de «régimen jurídico» que aparece en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE no cabe entenderlo limitado al procedimiento y al régimen de recursos, pero tampoco cabe interpretarlo como comprensivo del Derecho Administrativo entero; según el Tribunal, no puede deducirse del precepto citado que el Estado tenga competencia «para dictar bases sobre la organización de la Generalidad, pues manifiestamente la potestad de organizar las propias instituciones de autogobierno que consagra el artículo 9.º1 del Estatuto de Autonomía, no podría verse en modo alguno afectada».

**10.**  
*Concepto de  
 «régimen jurídico».*

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el límite de las competencias autonómicas que resulta de lo establecido en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup>



aparece consolidada en la Sentencia 5/1999, de 6 de abril, cuyos enunciados se repiten habitualmente. Se argumenta en ella que «en virtud de esta competencia básica el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas. Con todo, es cierto que, como queda dicho, la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones Públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE, el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar a los administrados un tratamiento común entre ellos y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias».

Además de los condicionamientos y límites que resultan de las regulaciones que legítimamente pueda establecer el Estado utilizando la competencia que le atribuye el mencionado artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE, es necesario tener en cuenta que, respecto de algunas instituciones de naturaleza administrativa, también tiene competencias el Estado, derivadas de la Constitución, que comparte con las Comunidades Autónomas. No entraremos en el detalle de concretar ahora el régimen de reparto de competencias en relación con cada una de dichas entidades u organismos, pero de las limitaciones a las competencias autonómicas da cuenta una jurisprudencia constitucional muy matizada y extensa. Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/1987, sobre la organización y el régimen jurídico de las universidades públicas; la 28/1988, sobre colegios profesionales; la 154/1988, sobre Administración electoral; la 187/1988 sobre el Tribunal de Cuentas y sus homólogos autonómicos; las 132/1989 y 22/1999 sobre Cámaras Agrarias; las Sentencias 227/1988 y 17/1990 sobre entidades de gestión de aguas; la 178/1994 sobre cámaras oficiales de la propiedad urbana y, en general, SSTC 247/2007 y 31/2010.

**11.**

*La menor uniformidad del régimen de la organización administrativa.*

**12.**

*Otras instituciones administrativas de competencia estatal.*

Las materias organizativas en las que se produce un entrecruzamiento de competencias que restringe las potestades organizativas autonómicas, y que ha dado lugar a conflictos más relevantes, son las concernientes al personal de las Administraciones Públicas y a la ordenación del régimen local.

Respecto de los funcionarios, el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> también reserva al Estado las bases del régimen jurídico de los funcionarios públicos, lo que permite al Estado establecer una regulación general sobre un extremo organizativo tan importante como el empleo público. La doctrina establecida por el Tribunal a efectos de delimitar la competencia estatal puede encontrarse resumida en la STC 99/1987, de 11 de junio, que interpreta el concepto «régimen estatutario de los funcionarios públicos» considerándolo «un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la formación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en estas puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, en cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas». Algunos conflictos importantes se han producido respecto de la regulación autonómica del acceso a la función pública, sobre todo cuando se ha exigido el dominio de la lengua territorial cooficial. Sobre la disputa jurídica concerniente a si tal determinación es contraria a los artículos 14, 23.2 y 139.1 CE, la STC 82/1986, de 26 de junio, que examina la ley vasca de normalización del uso del euskera, consideró que la exigencia del conocimiento de la lengua cooficial para acceder a determinadas plazas de funcionarios es acorde con la obligación de «garantizar el uso de las lenguas oficiales por los ciudadanos y con el deber de proteger y fomentar su conocimiento y utilización». No existe discriminación derivada de dicha exigencia. La STC 46/1991, de 28 de febrero, que resolvió un recurso contra el artículo 34 de la Ley catalana de la Función Pública de 23 de julio de 1985, argumentó que la exigencia del conocimiento del catalán para ingresar en la función pública es acorde con el principio de mérito y capacidad que impone el artículo 103.3 CE en cuanto que «el conocimiento del catalán puede ser al igual que cualquier otro conocimiento o condición exigido para el acceso a la función pública, una exigencia con cuya acreditación se da satisfacción a dichos principios constitucionales, en la medida en que se trata de una capacidad y un mérito que... ha de acreditarse y valorarse en relación con la función desempeñada, y por tanto guarda

### 13.

*La regulación  
uniforme del  
régimen estatutario  
de los funcionarios.*

la debida relación con el mérito y capacidad, tal y como impone el artículo 103 CE». La legitimidad de tales requisitos es innegable, según la jurisprudencia constitucional, para el acceso a la función pública autonómica; si se trata de función pública estatal, es una ley del Estado la que ha de fijar el valor y grado de exigencia de aquellos o cualesquiera otros requisitos (SSTC 83 y 84/1986, 123/1988, 105/2000, etc.).

Por lo que concierne a la compartición entre el Estado y las Comunidades Autónomas de competencias de naturaleza organizativa para decidir sobre la estructura y régimen de las corporaciones locales, la cuestión es un punto más compleja porque, además de dicho reparto, es necesario considerar que también las corporaciones locales tienen una autonomía garantizada por la Constitución. El Tribunal Constitucional interpretó, desde su primera jurisprudencia, el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local afirmando que este, en nuestra Constitución, era «bifronte» de modo que no pertenecía por completo su regulación ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas sino a ambas instancias. El primero tiene la competencia, derivada del artículo 149.1.18.<sup>a</sup>, de establecer las bases generales de la organización y régimen jurídico de las entidades locales, y las segundas competencias legislativas complementarias o de «desarrollo». Sin embargo, considerando que las corporaciones locales cuentan con autonomía constitucionalmente garantizada, según acabamos de recordar, debiera corresponderles la potestad de autoorganizarse ya que esta facultad es inherente a la autonomía. Podría distinguirse, para salvar esta última facultad, entre el reparto general de competencias en materia de régimen local y las cuestiones meramente organizativas ya que, respecto de estas, una vez fijadas por el Estado las bases, el resto de las decisiones deberían corresponder a las propias corporaciones locales. Si a la competencia estatal de definición de los principios organizativos se añade una competencia de las Comunidades Autónomas de complementación o desarrollo, queda muy poco espacio para la autonomía organizativa local.

Esta última es la reflexión que, después de aprobada la Ley reguladora de las bases del régimen local de 2 de abril de 1985, cuyos artículos 5. A y 22.1.c) remitían a los reglamentos orgánicos municipales el desarrollo de la ley sin pasar por la legislación autonómica, trató de consolidar el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Pero dicha interpretación fue completamente desautorizada por el Tribunal Constitucional

#### 14.

*El reparto de competencias sobre organización de las corporaciones locales.*

#### 15.

*El poder de autoorganización local como límite a las competencias autonómicas.*

que, en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, afirmó que el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE permite al legislador estatal establecer una estructura organizativa común a todas las corporaciones locales, pero el desarrollo del diseño establecido por la legislación estatal básica no puede corresponder directamente a las entidades locales porque ello supondría desconocer competencias autonómicas en materia de organización. Dijo en concreto que en lo concerniente «a la organización municipal, el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en el artículo 140». Si dicha potestad autoorganizadora no tuviera más límite que lo establecido en la Ley básica estatal, resultaría evidente, según el Tribunal, que se eliminaría el espacio normativo correspondiente a la legislación autonómica de desarrollo en materia de organización municipal, lo que constituiría una violación del orden constitucional de distribución de competencias.

Además de los examinados, en la legislación estatal aparecen con una relativa frecuencia límites a la potestad organizativa de las Comunidades Autónomas. Ocurre con ocasión de la regulación de sectores o materias concretas de interés general. No es infrecuente que forme parte de la regulación principal o básica de una materia la disposición sobre las instituciones u organismos, sobre todo si son de carácter participativo o mixtos en los que deben integrarse también representaciones de las Comunidades Autónomas. Los ejemplos que pueden citarse son muy abundantes: aunque las Comunidades Autónomas tienen competencia en materia de universidades, la estructura general de la universidad y sus órganos de gobierno está establecida en la legislación estatal; aunque la competencia estatal en materia de sanidad solo alcanza a la formulación de las bases y la coordinación, la legislación estatal ha establecido la estructura completa del sistema sanitario que incluye muchas disposiciones organizativas; la legislación estatal en materia de aguas ha dispuesto toda la organización administrativa necesaria para la gestión de las cuencas hidrográficas aunque las Comunidades Autónomas participen en esta materia; lo mismo ha hecho la legislación en materia de transportes; o la legislación medioambiental; etc.

Un límite a las potestades de autoorganización al que no es preciso hacer referencia ahora (sin perjuicio de remitirnos a lo estudiado al

**16.**

*Otras normas estatales con contenido organizativo.*

tratar de las reservas de ley y los límites de la potestad reglamentaria, es el que resulta de las reservas estatutarias en favor de normas concretas en lo que concierne a la creación y organización de los órganos e instituciones autonómicas, lo que implica que las decisiones correspondientes tienen que acomodarse a la forma que el Estatuto impone.

## II. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA O PARLAMENTO

### 1. LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS PARA LA DESIGNACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA ASAMBLEA

Los Estatutos de Autonomía, desde su primera versión, previeron en general la aprobación de leyes electorales propias de las Comunidades Autónomas. Esta singularización planteó inmediatamente el problema de la posible proliferación de regímenes electorales, específicos para cada Parlamento o Asamblea, muy diferentes entre sí. Pero la advertencia de este riesgo no estuvo muy fundada teniendo en cuenta la exigencia del artículo 152.1 CE de que las Asambleas autonómicas fueran elegidas «por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio», y la reserva establecida en artículo 81 CE a favor de una Ley Orgánica del Estado para la regulación del «régimen electoral general». Aunque los conceptos acogidos en el artículo 81 suscitaron inmediatamente dudas acerca de si la expresión «régimen electoral» se refería exclusivamente a la regulación de las elecciones generales para el Congreso y el Senado, o si alcanzaba a la fijación de los principios generales del Derecho electoral aplicables a cualquier tipo de elección política, fuera de nivel estatal, autonómico o local, la cuestión fue despejada muy pronto por el Tribunal Constitucional. Según la interpretación establecida en las Sentencias de 18 de diciembre de 1981 y 16 de mayo de 1983, el sentido de los conceptos «régimen electoral general» debe entenderse del siguiente modo: «es de observar —dice la última Sentencia citada— la improcedencia de la pretendida equiparación de las expresiones “régimen electoral general” con “elecciones generales”... y ello en consideración a que el adjetivo “general” no está referido tanto a las elecciones cuanto al régimen electoral». «El régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las Entidades territoriales que organiza a tenor del artículo 137 de la CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos». A esta misma concepción se atuvo la Ley

#### 17.

*Uniformidad del régimen electoral.*

#### 18.

*La significación del concepto «régimen electoral general».*

Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General (LOREG), cuya disposición adicional 1.ª indica cuáles de sus preceptos resultan aplicables a las elecciones a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, declarando el carácter supletorio del resto, de conformidad con lo que establece la propia Ley en su artículo 1.2. De manera, pues, que es en el desarrollo de la legislación electoral general y de las determinaciones electorales de los Estatutos de Autonomía el ámbito en que deben moverse las leyes electorales autonómicas.

**19.**

*Sistema unicameral.  
El número de  
parlamentarios.*

Todos los Parlamentos autónomos están constituidos por una sola Cámara, integrada por un número de miembros que varía de unas Comunidades a otras. En Cataluña es de 100 a 150 (artículo 56 EC); en el País Vasco, el Estatuto se limita a establecer que el número debe ser igual por cada Territorio Histórico (artículo 26.1); en Galicia, de 60 a 80 (artículo 11.5 EG); en Andalucía, un mínimo de 109 (artículo 101 EA); en Asturias, entre 35 y 45 (artículo 25.2 EAst.); 35 a 45 también en Cantabria (artículo 10.4 ECant.); en Castilla y León se asigna a cada provincia un mínimo de tres procuradores, y otro más por cada 45.000 habitantes o fracción superior a 22.500 (artículo 21 EC-L). La duración del mandato es en todos los casos de cuatro años (artículos 26.4 EPV, 56.1 EC, 11.2 EG, 101.2 EA, 10.3 ECant., etc.). La convocatoria de elecciones es una facultad que corresponde al presidente de la Comunidad Autónoma, por lo ordinario. En la primera fase de institucionalización de las autonomías esta potestad autónoma de convocatoria pudo ser cuestionada en razón a la diversidad de fechas y períodos electorales que podrían sucederse, de manera que, si no se establecía algún criterio para lograr cierta simultaneidad, podía estar España, cuando no uno de sus territorios otros, en período electoral continuo. De los Pactos autonómicos de 31 de julio de 1981 resultó la incorporación a los Estatutos aprobados a partir de entonces de unas fechas fijas para las primeras elecciones. Las sucesivas, con una cadencia de cuatro años, ocurren con cierta simultaneidad salvo en las Comunidades que han quedado al margen de las referidas previsiones uniformistas.

**20.**

*Convocatoria  
de elecciones.*

La circunscripción electoral es la provincia (artículos 26.2 EPV, 11.4 EG, 104.1 EA, 10.5 EMad., 21.2 EC-L, etc.). Sin embargo, en algunas Comunidades uniprovinciales la provincia se divide en circunscripciones electorales concretas (Ley 2/1987, de 12 de febrero, electoral de la Región de Murcia). La elección se celebra mediante sufragio universal, libre, directo y secreto y con arreglo a un sistema de representación proporcional, según establecen los Estatutos siguiendo la regla del artículo 152.1 CE. El derecho de sufragio activo se reco-

**21.**

*Circunscripción.*

noce a los españoles que gocen de sus derechos políticos y tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma. No se ha establecido entre nosotros el requisito adicional —que rige en algunos sistemas comparados próximos— de que la residencia se prolongue durante un tiempo determinado. Se reconoce también la condición de electores a los ciudadanos que residan en el extranjero y que hayan tenido su última vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma, así como a sus descendientes que lo soliciten (artículos 7 EC, 3 EG, 5 y 104 EA, 7 EAst., 4 EAr., etc.). Para gozar de la condición de elegible, los Estatutos suelen precisar que es necesaria la ciudadanía catalana (artículo 56 EC) o condición política de aragonés (artículo 37.5 EAr.), andaluz, etc. No se establecen en ellos las causas de inelegibilidad e incompatibilidad sino que se remiten a lo que establezcan las leyes autonómicas específicas (artículos 56 EC, 26.5 EV, 105 EA). Es de resaltar que, por la singularidad de estas elecciones y las especialidades que la condición de miembro de una Asamblea legislativa presenta en relación con la condición de diputado o senador, no tienen por qué coincidir las causas de inelegibilidad e incompatibilidad en uno u otro caso. Es más, esta regulación es de las que más claramente permite —dentro del juego de reparto de competencias sobre la legislación electoral, ya expuesto— que las Comunidades Autónomas establezcan algunas reglas propias. Así lo confirmó muy pronto la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981, reiterándolo, en base a la naturaleza de derecho de configuración legal del derecho fundamental de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad establecido en el artículo 23.2 CE, la STC 86/2003, de 8 de mayo, ya que «tratándose de Comunidades Autónomas, cuyas legislaciones electorales deben observar, en virtud de la disposición adicional 1.<sup>a</sup>, apartado 2 LOREG, los requisitos que para el sufragio activo y pasivo contiene la regulación del régimen electoral general en sus Capítulos primero y segundo del Título I, nada obsta para que, en principio, y en tanto no suponga vulneración del contenido esencial del derecho a ser elegido (...), añada la legislación autonómica otros requisitos para el ejercicio de dichos derechos». Consideró, por este motivo, que es aceptable que una ley autonómica contenga la exigencia de la inscripción censal para ejercer del derecho de sufragio pasivo, aunque añadiendo que «tal exigencia, cuando es dotada de un carácter tan inexorable que no permita su subsanación o cumplimiento alternativo, por fuerza ha de estar muy seriamente fundamentada»; lo cual no pudo apreciarse en el caso determinando que se otorgara el amparo solicitado.

**22.**  
*Derecho de sufragio activo.*

**23.**  
*... y pasivo.*

**24.**  
*Particularidades legítimas de las legislaciones electorales autonómicas.*

**25.**  
*Inelegibilidad e  
incompatibilidad.*

Una primera regulación de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad es la que estableció el artículo 11 de la Ley catalana 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, del presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad. Según dicho precepto, están afectados de inelegibilidad e incompatibilidad: a) los miembros del Tribunal Constitucional; b) el Defensor del Pueblo y el Síndic de Greuges; c) los miembros de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña; d) los miembros del Consejo Consultivo de la Generalidad; e) los magistrados, jueces y fiscales en activo; f) los miembros de las Juntas electorales; g) los militares profesionales y los miembros en activo de las fuerzas y cuerpos de seguridad y policía. Están, además afectados de inelegibilidad: a) los altos cargos de la Administración del Estado que determina la ley, con excepción de los miembros del Gobierno; b) los altos cargos de la Administración de la Generalidad, con excepción del presidente de la Generalidad y los miembros del Gobierno; c) los cargos directivos de las entidades autónomas o empresas públicas de la Generalidad o el Estado. Muchas de estas causas de inelegibilidad e incompatibilidad coinciden con las establecidas en la legislación electoral general en relación con los elegibles para el Parlamento estatal. Las causas añadidas se refieren a puestos y cargos públicos propios de la Comunidad Autónoma, a los que la limitación del derecho de sufragio pasivo resulta razonable. Otras normas autonómicas han concretado estas limitaciones estableciendo la inelegibilidad e incompatibilidad de determinados cargos autonómicos como, por ejemplo, el de miembro del consejo de administración del ente público autonómico de televisión, pero también de los miembros de las Asambleas de otras Comunidades Autónomas, o del Parlamento Europeo (artículos 4 y 6 de la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de elecciones al Parlamento de Canarias; artículo 6 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, en la redacción dada por la Ley 5/2005, de 8 de abril, etc.).

## 2. EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

**26.**  
*Regulación en los  
Reglamentos de las  
Asambleas.*

La regulación correspondiente al estatuto de los parlamentarios autonómicos debe buscarse, fundamentalmente, además de en las disposiciones que contengan los Estatutos de Autonomía, en los distintos Reglamentos aprobados por las Asambleas (por ejemplo, el de las Asambleas de Madrid, de 30 de enero de 1997; y de Murcia de 13 de junio de 2002; el Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997; y de Valencia de 18 de diciembre de 2006; y Reglamentos de los Parlamentos de La Rioja, de 18 de abril de 2001; Cataluña, de 22 de diciembre de 2005; y de Cantabria, de 26 de marzo de 2007).



A) Todos los Estatutos reconocen a los parlamentarios de las Asambleas legislativas la prerrogativa o derecho de inviolabilidad y un derecho parcial o limitado de inmunidad, que regulan en los siguientes términos generales, que reproduzco ahora del artículo 26.6 EPV:

«Los miembros del Parlamento vasco serán inviolables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo.

Durante su mandato por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Fuera del ámbito territorial del País Vasco, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.»

La redacción de los demás estatutos es casi literalmente idéntica y, desde luego, tiene el mismo contenido en cuanto al fondo (artículos 23 EV, 57 EC, 11.3 EG, 101 EA, 22.2 EC-L, 26.2 EAst.). Quizá el matiz más importante que cabe apreciar en esas redacciones es que en todos los estatutos posteriores a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de noviembre de 1981 se ha añadido que la inviolabilidad perdura «aun después de cesar en el mandato», precisión que hizo, en primer lugar, la Ley vasca de 12 de febrero de 1981, y que la Sentencia citada consideró perfectamente acomodada a la Constitución y al Estatuto.

A las características de estas prerrogativas y, en especial, a la extensión con que disfrutaban de ellas los miembros de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, se han tenido ocasión de referir tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional. El primero negó, en su Sentencia de 22 de mayo de 1981, que el privilegio de la inmunidad esté reconocido a los parlamentarios de las Asambleas autonómicas en los mismos términos amplios en que el artículo 71 de la Constitución se lo concede a los diputados y senadores, afirmando que no es necesaria una autorización previa para procesarlos. En estos argumentos profundizó enseguida el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 12 de noviembre de 1981. Esta Sentencia recayó en un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley vasca de 12 de febrero de 1981, reguladora de la inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento vasco. La ley cuestionada declaraba «la inmunidad de los parlamentarios durante el período de su mandato», preveía la necesidad de «suplicatorio» otorgado por el Parlamento vasco para inculpar o procesar a sus miembros, y requería una autorización del Parlamento vasco para inculpar o procesar a sus miembros, así como «para continuar las

**27.**  
*Inviolabilidad e  
inmunidad.*

**28.**  
*Límites de la  
inmunidad.*

actuaciones judiciales respecto de quienes hallándose procesados o inculcados acceden a la condición de parlamentarios». El Tribunal afirmó que tal regulación es inconstitucional por cuanto supone extender a los miembros de un Parlamento autonómico una prerrogativa que la Constitución y los propios Estatutos solo les conceden de forma «parcial o limitada», ya que de «una inmunidad plena o completa», que es lo que la ley en cuestión diseña, solo la disfrutan los diputados y senadores según el artículo 71 de la Constitución.

La inmunidad se reconoce en los Estatutos, como puede observarse en el precepto transcrito más arriba del Estatuto vasco, de una manera menos amplia que la inviolabilidad, ya que no recogen la necesidad de suplicatorio o autorización previa de la Asamblea legislativa para procesar a sus miembros (en el proyecto de Estatuto vasco figuró esta autorización, que desapareció luego en el texto definitivo). Su inmunidad es, pues, parcial o limitada, porque en la versión definitiva de los Estatutos se concreta: 1.º en la prohibición de que no sean detenidos ni retenidos sino en el caso de flagrante delito; y 2.º el establecimiento de un «aforamiento» o fuero especial privilegiado, al señalar que sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio le corresponde conocer al Tribunal Superior de Justicia, y, fuera del ámbito de la Comunidad Autónoma, a la Sala de lo penal del Tribunal Supremo.

La inviolabilidad respecto de las opiniones manifestadas durante el mandato y por los votos emitidos (entendida como prohibición de someter a procedimiento alguno por esa causa a los parlamentarios) es, en cambio, un privilegio que tanto la Constitución como los Estatutos reconocen por igual a los diputados y senadores y a los miembros de los Parlamentos autónomos. Partiendo de estas normas, el Tribunal Constitucional concede la máxima amplitud al reconocimiento de la inviolabilidad de los miembros de las Asambleas legislativas autonómicas. La STC 30/1997, de 24 de febrero, establece, en este sentido, que la apertura de un procedimiento civil contra un miembro de la Asamblea de Extremadura por las opiniones vertidas en su condición de parlamentario vulnera tanto el artículo 23 como el 24 CE «puesto que en estos casos su prerrogativa constitucional determina la carencia absoluta de jurisdicción del órgano ante quien aquel proceso se plantea».

Más recientemente, sin embargo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2006 ha precisado los límites de la inviolabilidad parlamentaria con ocasión del enjuiciamiento a que fueron sometidos el presidente del Parlamento vasco y otros dos miembros de la Mesa de dicha Asamblea en relación con el delito de des-

## 29.

*El privilegio  
de la inviolabilidad.  
Alcance.*

obediencia de que fueron acusados por no proceder a la disolución de un grupo parlamentario ordenada judicialmente tras la ilegalización de los partidos políticos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna, por aplicación de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos. Concretamente, la Mesa del Parlamento había expresado el criterio de que «los partidos políticos y los grupos parlamentarios son dos realidades jurídicamente diferentes», argumentando que «para que la disolución de un partido político tenga incidencia en un grupo parlamentario es necesaria una decisión propia de los órganos parlamentarios correspondientes», y que, en todo caso, es cuestión atinente a la «autonomía de organización y funcionamiento de la Cámara», por lo que ello podría suponer «una invasión de esa autonomía inherente al poder legislativo», contraviniendo el principio de división de poderes. El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco había absuelto a los tres acusados por aplicación de la inviolabilidad parlamentaria. Dicha resolución absolutoria fue, sin embargo, revocada por el Tribunal Supremo por entender que la inviolabilidad de que disfrutaban los miembros de las Asambleas legislativas solo alcanza a las funciones político-parlamentarias no entendiéndose incluida entre dichas funciones las organizativas internas ejercidas por la Mesa del Parlamento: «solamente los actos parlamentarios estrictamente considerados pueden sostener, a su vez, un acto inviolable, inmune a toda revisión jurisdiccional, por afectar materialmente al contenido de la función política del Parlamento que, como vimos, ha quedado estatutariamente perfilada como la producción legislativa, la aprobación de los presupuestos generales y el control del Gobierno Vasco». No responden a la misma naturaleza en cambio, según el criterio de la Sala sentenciadora, los actos organizativos adoptados por la Mesa o la Presidencia de la Cámara. Insiste en que «existen dos clases de actos parlamentarios: los de naturaleza política, destinados a cumplir con los objetivos que el Estatuto confía a la Cámara legislativa, y los de orden interno, de naturaleza más bien administrativa, que son aquellos que tienen como finalidad instrumental organizar internamente la Cámara (calendario de actuaciones, tramitación de escritos y labores legislativas, coordinar los trabajos de sus distintos órganos, etc.)», para terminar declarando que la decisión adoptada en el caso y que dio lugar a la acusación penal «es un acto de instrumentalidad parlamentaria, por su contenido y finalidad, pero no un acto de producción legislativa, ni de control del Gobierno. Correlativamente, el acuerdo que pueda adoptarse (para tratar de ejecutar lo resuelto) ni altera la composición de la Cámara ni afecta a su soberanía», lo que excluye que quede amparado por la inviolabilidad parlamentaria.

**30.**

*Distinción, a efectos de inviolabilidad, entre actos parlamentarios y organizativos o administrativos.*

**31.**

*Exclusión de mandato imperativo, y otras condiciones para el ejercicio de la función.*

B) La configuración del estatus personal de los diputados se completa con una declaración importante que se repite en todos los casos: los miembros de las Asambleas legislativas no están sometidos a mandato imperativo (artículos 57.3 EC, 11.7 EG, 101 EA, 38.1 EAr., etc.); y luego, con una serie de precisiones, bastante obvias por lo normal, relativas a los derechos que asisten al parlamentario en ejercicio de su función, tales como la asistencia a las sesiones y el derecho de voto o su derecho a presentar interpelaciones, mociones y preguntas en los términos previstos en los reglamentos parlamentarios correspondientes. No parece necesario detenerse a examinar estas cuestiones. Quizá la más singular de las notas caracterizadoras del estatuto de los miembros de las Asambleas fue, inicialmente, la relativa a las asignaciones o retribuciones por el ejercicio de sus tareas. Los Estatutos aprobados después de la celebración de los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981 incorporaron la previsión de que los parlamentarios regionales «no percibirán retribución fija por su cargo representativo, sino únicamente las dietas que se determinen por el ejercicio del mismo» (cfr., por todos, artículo 11.3 ECant.). Se trataba así de evitar un encarecimiento de los costes burocráticos del nuevo sistema autonómico, al tiempo que se acomodaba la modalidad de retribución al período más reducido de sesiones que los propios Estatutos preveían para las correspondientes Asambleas (cuatro meses, según lo acordado en los mencionados Pactos). Sin embargo, esta solución retributiva decayó rápidamente en todas las Comunidades Autónomas (en el ejemplo utilizado, el aludido apartado 3 fue suprimido por la Ley Orgánica 11/1998, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cantabria), ampliándose nuevamente también la duración de los períodos de sesiones.

### 3. ORGANIZACIÓN INTERNA

**32.**

*Regulación en los reglamentos de las Asambleas.*

A los Parlamentos autónomos les reconocen los Estatutos de Autonomía los poderes de autonormación y autoorganización que son característicos de estas instituciones en los sistemas apoyados en el principio de la división de poderes. Las expresiones más notables del ejercicio de dichas atribuciones son la aprobación de un reglamento propio que disciplina la organización interna y el funcionamiento de la Cámara, la potestad de fijar su propio presupuesto y la consagración de la autonomía de la Cámara en lo que concierne a las relaciones con su propio personal.

En lo que respecta a la organización interna de la Cámara y régimen de las sesiones, es el reglamento el instrumento normativo de mayor

interés. A él se remiten, sin excepción, todos los Estatutos para concretar aquellos extremos, y así lo han hecho las distintas Asambleas aprobando sus respectivos reglamentos (de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997; del Parlamento de la Rioja, de 18 de abril de 2001; del Parlamento de Andalucía, de 29 de septiembre de 2005; del Parlamento de Cataluña, de 22 de diciembre de 2005; del Parlamento de Cantabria, de 26 de marzo de 2007; etc.), aunque debe notarse que los propios Estatutos contienen algunas reglas básicas de organización y régimen de las Asambleas y, por otra parte, que se ha hecho habitual que también se regulen parcialmente estas cuestiones en normas distintas del Reglamento (así la Ley catalana 3/1982, de 25 de marzo, completada en este punto por la disposición transitoria de la Ley catalana 1/2005, de 31 de marzo, sobre el consejero o Consejera Primero de la Generalidad; es común también que leyes autonómicas distintas del Reglamento de la Cámara regulen las relaciones entre la Asamblea y el Gobierno; por ejemplo, Ley de Galicia 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Xunta y de su Presidencia —modificada por Leyes 7/2002, 2/2007 y 12/2007—; el Texto refundido de la Ley del presidente y del Gobierno de Aragón aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, modificado en sucesivas ocasiones por Leyes 10, 20 y 26/2003; etc.). A la potestad de autonormación de las Cámaras autónomas, expresada en sus reglamentos, se imponen, desde luego, las determinaciones de la Constitución y, específicamente, las contenidas en los propios Estatutos de Autonomía. Cualquiera que sea la concepción que se mantenga sobre la naturaleza jurídica de un reglamento parlamentario, es claro que en nuestro ordenamiento positivo estas normas se parifican con las leyes a los efectos de que se puedan interponer contra los mismos recursos de inconstitucionalidad [artículo 27.2.d) LOTC]. Los actos de gestión interna en relación con el personal o que impliquen actuaciones que sean de naturaleza administrativa son impugnables ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículo 1 LJCA en relación con el 24 CE); y las demás decisiones de los órganos de la Cámara cuando sean de naturaleza no legislativa, pueden ser impugnados por el Gobierno usando el recurso previsto en el artículo 161.2 de la Constitución.

Los principios generales sobre organización y funcionamiento que resultan de las previsiones de los Estatutos de Autonomía, y las leyes y reglamentos parlamentarios que las han concretado, son los siguientes:

— En algunos casos se establece que la Asamblea legislativa se reúne por primera vez entre los veinte y veinticinco días después de su

**33.**

*Naturaleza y contenido.*

**34.**

*Inicio de la legislatura.*

elección (artículo 104.3 EA); si no es convocada en el plazo indicado, la Asamblea se constituye por sí misma en una fecha concreta, que algunas leyes autonómicas señalan (por ejemplo, las diez de la mañana del quinto día siguiente a la expiración del plazo referido: artículo 6 de la Ley catalana de 25 de marzo de 1982).

**35.**  
*Período de sesiones.*

— Los primeros Estatutos aprobados señalaron una duración del período de sesiones similar al de las Cortes Generales (por ejemplo, ocho meses en el artículo 27.2 EPV). Si en los Estatutos aprobados después de la celebración de los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981, la duración del período por sesiones se redujo (a cuatro meses como regla general, divididos en dos etapas: por ejemplo, artículos 27.4 EA, 12.3 ECant., etc.), los Estatutos reformados a partir de 2006 han vuelto a un régimen de funcionamiento muy similar al de las Cortes Generales estableciendo, por ejemplo, el artículo 103.3 EA, que el «Parlamento se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. Los períodos ordinarios serán dos por año y durarán un total de ocho meses como mínimo. El primero se iniciará en septiembre y el segundo en febrero». El Estatuto de Aragón, si bien no impone una duración mínima, sí establece la existencia de dos períodos ordinarios de sesiones, estableciendo su artículo 40.2 que los mismos «tendrán lugar entre septiembre y diciembre, el primero; y entre febrero y junio, el segundo». Idéntica disposición puede verse en el Estatuto de Castilla y León (artículo 40.5). El Estatuto de Cataluña también alude a dos períodos ordinarios de sesiones, pero remite expresamente para su fijación y regulación al Reglamento del Parlamento (artículo 60), que ha establecido dos largos períodos ordinarios de sesiones, del 1 de septiembre al 31 de diciembre, y del 15 de enero al 31 de julio (artículo 68). No obstante, todos los Estatutos han previsto la celebración de sesiones extraordinarias con un orden del día determinado, previo acuerdo de su presidente, Mesa o Diputación Permanente, a iniciativa del Gobierno o presidente de este, de los grupos parlamentarios o de un número determinado de miembros de la Asamblea (artículos 60 EC, 103.3 EA, 23.5 EC-L, etc.). Y también se ha dotado a los Parlamentos autonómicos de una Diputación Permanente que cumple las mismas funciones que la de las Cortes Generales, esto es, sustancialmente, velar por los poderes del Parlamento cuando este no está reunido en los períodos entre sesiones, cuando ha finalizado el mandato parlamentario y cuando ha sido disuelto (artículos 59.4 EC, 39 EAr., 101 y 103 EA, 45 y 46 EIB, etc.).

**36.**  
*Sesiones extraordinarias.*

**37.**  
*Diputación Permanente.*

— Las sesiones plenarias son públicas, salvo los casos excepcionales que los Reglamentos prevean. Los Estatutos suelen establecer

una regla de quórum con carácter general, sin perjuicio de las especialidades que tanto ellos mismos como las normas que los han desarrollado han establecido para determinadas actuaciones; la regla general referida es que los acuerdos, tanto en pleno como en comisiones, deben adoptarse en reuniones parlamentarias con asistencia de la mayoría absoluta de sus componentes y por aprobación de la mayoría simple de los presentes (cfr., por todos, artículo 60.3 EC).

— La organización interna de la Cámara está diseñada en los mismos Estatutos y perfilada en las normas que los han desarrollado, a imagen y semejanza de la establecida en el Congreso y el Senado (cfr. artículos 27.1 EPV, 39 y 40 EAr., 59 y 60 EC, y 103 EA, y los desarrollos contenidos en el Reglamento de cada Cámara). El presidente de la Asamblea ostenta su representación, coordina su trabajo y dirige los debates. La Mesa es el órgano rector colegiado, asiste al presidente y decide el orden del día, oída la Junta de Portavoces. La Asamblea funciona en Pleno y en Comisiones. En el período de vacaciones parlamentarias, cuando haya expirado la legislatura o, en su caso, haya sido disuelto el Parlamento, funciona una Diputación Permanente, a la que ya hemos aludido. En fin, los miembros de las Asambleas, a efectos de su acción parlamentaria, se integran en grupos parlamentarios, formados por un número mínimo de parlamentarios que varía en cada caso.

#### 4. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La función legislativa es asumida por todos los Estatutos para la correspondiente Asamblea autonómica (artículos 55.2 EC, 106 EA, 42.1 EAr., 24 EC-L, etc.), si bien en muchos casos se recogen también en una lista las manifestaciones más relevantes del ejercicio de esa potestad, que coinciden con las reservas de ley establecidas en otros lugares de los Estatutos, estableciéndose, por ejemplo, que corresponde a la Cámara la potestad de establecer y exigir tributos (cfr. artículos 24.10 EC-L, 106.5 EA, etc.), o decidir sobre la organización básica de los órganos y servicios de la Comunidad Autónoma (artículo 106.13 EA). El procedimiento para el ejercicio de las potestades legislativas y el análisis de sus manifestaciones lo hemos hecho ya otro volumen de esta obra.

La iniciativa legislativa se atribuye al Gobierno y a los diputados o a los grupos parlamentarios (artículos 62.1 EC, 111.1 EA, 25.1 EC-L). También se reconoce la iniciativa de los ayuntamientos o entes territoriales supramunicipales, así como la iniciativa legislativa popular, pero remitiéndola a la configuración que establezca la propia Asamblea mediante ley (artículos 62.1 EC, 111.2 EA, 25.1 EC-L). La Ley catalana 1/2006, de 16 de

**38.**  
*Quórum.*

**39.**  
*Organización interna.*

**40.**  
*Ejercicio de la función legislativa.*

**41.**  
*Iniciativa legislativa: órganos e instituciones habilitados.*

**42.**

*Iniciativa legislativa popular y de entes territoriales.*

febrero, permite ejercer la iniciativa popular en materias que no estén excluidas por hallarse reservadas a la iniciativa exclusiva de los diputados, los grupos parlamentarios o el Gobierno, por medio de la presentación en la Mesa del Parlamento de una proposición de ley con el apoyo de las firmas, debidamente autenticadas, de un mínimo de 50.000 personas. En Castilla y León (Ley 4/2001, de 4 de julio), Madrid (Ley 6/1986, de 25 de junio) o Andalucía (Ley 5/1988, de 17 de octubre), se regula conjuntamente la iniciativa legislativa popular y la de los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma. Para su ejercicio, siempre que se trate de materias no excluidas, es preciso, en el caso de la iniciativa legislativa popular, recabar la firma de, al menos, 25.000 electores de Castilla y León o 50.000 en el caso de la Comunidad de Madrid. Para la segunda se requiere en Castilla y León la presentación de una proposición de ley suscrita por acuerdo de los Plenos (adoptados por mayoría absoluta) de, al menos, treinta y cinco ayuntamientos, o diez cuando representen globalmente a 25.000 electores. En Madrid, la regla es similar pero el número de ayuntamientos participantes es de tres si representan al menos 50.000 electores, o de diez, cualquiera que sea el número de electores, siempre que se trate de municipios limítrofes entre sí.

**43.**

*Proyectos de ley.*

En cuanto a los proyectos de ley que puede formular el Gobierno de la Comunidad, su regulación puede contenerse más bien en las normas reguladoras de dicha institución. Por ejemplo, el artículo 36 de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Islas Baleares, regula el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, que se inicia en la Consejería competente mediante la redacción de una propuesta de anteproyecto, a la que deben adjuntarse los estudios, los informes y la documentación que se consideren oportunos. El anteproyecto es elevado por el consejero al Consejo de Gobierno para que lo apruebe como proyecto de ley y acuerde su remisión al Parlamento, junto con una memoria y los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre el mismo. El artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, también regula la iniciativa legislativa del Gobierno en sentido muy similar, especificando que el anteproyecto debe acompañarse, además de por una memoria justificativa, por los «estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, la memoria sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establezcan, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación». También añade que los anteproyectos deberán ser sometidos a los informes preceptivos que corresponda, incluyendo entre ellos, en todo caso, los de la Secretaría General Téc-



nica respectiva, el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Consejo Consultivo de Andalucía. El trámite de audiencia se regula, en cambio, de forma no preceptiva (apartado 5).

Por lo que se refiere al procedimiento legislativo propiamente dicho, el Reglamento parlamentario correspondiente regula el procedimiento ordinario así como las especialidades derivadas de la naturaleza de determinados proyectos o proposiciones de ley. Los Estatutos han venido a establecer una doble categoría de leyes de las Asambleas autonómicas, siguiendo el ejemplo del artículo 81 de la Constitución para las leyes orgánicas, según el procedimiento legislativo se dirija a la adopción, modificación o derogación de leyes sobre determinadas materias para las que se reserva una mayoría específica. Así lo establece el artículo 62.2 EC para las leyes de «desarrollo básico del Estatuto» en cuyo caso requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto. A este procedimiento específico se refieren los artículos 117 y siguientes del Reglamento del Parlamento de Cataluña, aprobado por el Pleno de dicho Parlamento el 22 de diciembre de 2005. También el artículo 108 EA establece aquella exigencia para las leyes que afectan a la organización territorial, al régimen electoral o a la organización de las instituciones básicas.

Se admite, salvo en determinados casos como los de reforma del propio Estatuto, cuando se trate de aprobar o modificar leyes de «desarrollo básico», el presupuesto de la Comunidad, y las leyes de delegación legislativa al Gobierno, la tramitación delegada del procedimiento legislativo en las Comisiones legislativas permanentes, pudiendo el Pleno revocar en cualquier momento tal delegación (artículo 62.3 EC).

Los Estatutos permiten que la Asamblea delegue en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley, que ejercerá mediante decretos legislativos. También existen excepciones a la delegación legislativa y que suele referirse a materias que el Estatuto reserva a un procedimiento especial o exige mayorías cualificadas para su aprobación o reforma (en el caso de Cataluña, por ejemplo, «la reforma del Estatuto, las leyes de desarrollo básico, salvo que se delegue el establecimiento de un texto refundido, la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por el Estatuto y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña y el presupuesto de la Generalitat» —artículo 63.1 EC—). Siguiendo el modelo constitucional del artículo 82 CE, la delegación ha de ser expresa para una materia concreta y con la determinación de un plazo para hacer uso de la misma. Advierten, no obstante, algunos Estatutos que la

**44.**

*Procedimiento  
legislativo.*

**45.**

*Procedimiento  
reforzado.*

**46.**

*Decretos  
legislativos.*

delegación se agota cuando el Gobierno publica el decreto legislativo correspondiente o cuando el Gobierno se halla en funciones (artículos 63.2 EC y 43.3 EAr.). Por lo demás, se sigue también en los Estatutos el esquema «ley de bases»/«ley ordinaria» según se trate de autorizar al Gobierno para formular un nuevo texto articulado, o para refundir varios textos legales en uno solo (artículos 25.3 EC-L, 109 EA).

## 5. LA ACTIVIDAD DE CONTROL DEL GOBIERNO AUTONÓMICO

La segunda función típica de las Asambleas autonómicas y de relevancia trascendental en un sistema de gobierno de base parlamentaria como es el de las Comunidades Autónomas por imposición directa del artículo 152.1 CE, es el control del Consejo ejecutivo o de Gobierno. Estas facultades de control se corresponden, en líneas generales, con las que ejercen las Cortes Generales respecto del Gobierno del Estado. La cuestión de las relaciones entre el Gobierno y la Asamblea y de la responsabilidad de aquel ante esta aparecen en todos los Estatutos de Autonomía y desarrolladas con más detalle en los reglamentos parlamentarios y también en algunas leyes especiales de desarrollo estatutario (por ejemplo, Ley 1/2002, de 28 de febrero, del presidente y del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros de La Rioja; Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia; Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, etc.). Las relaciones entre el ejecutivo y la Asamblea parten del hecho capital de ser la Asamblea legislativa a quien corresponde la investidura del presidente de la Comunidad Autónoma, conforme establece el artículo 152.1 CE y recogen los Estatutos (artículos 33.1 EPV, 67 EC, 48 EAr., 118 EA, etc.). A partir de ese momento, el control continuo de la Cámara sobre el ejecutivo se ejerce conforme a pautas muy similares a las establecidas en la Constitución en relación con el Gobierno y las Cortes: a través del necesario sometimiento a aquella de las iniciativas gubernamentales adoptadas en materias reservadas a la ley —siendo particularmente relevante el control ejercido en materia presupuestaria—, por medio de los debates generales sobre la acción política y de gobierno que estén previstos legalmente (por ejemplo, artículos 132 y siguientes RPC, y 133 RPRioja) o que respondan a propuestas del Gobierno (artículos 148 y 149 RPC), mediante las sesiones informativas que se celebren a iniciativa de la Cámara o del propio ejecutivo (artículo 151 RPC), y a través de las preguntas (artículos 141 y siguientes RPC, 166 y siguientes RPCant, 136 y siguientes

### 47.

*Control  
parlamentario del  
Gobierno.*

### 48.

*Debates sobre  
acción política y  
sesiones  
informativas.*

RPRioja), e interpelaciones y mociones (artículos 138 y siguientes RPC, 160 y siguientes RPCant) a que pueden ser sometidos los miembros del Gobierno, estando obligados estos a comparecer siempre que sea reclamada su presencia por la Asamblea (o por las comisiones de investigación que se creen por esta) y a facilitar la información que les sea requerida. Existen, además, otros instrumentos ordinarios importantes de control como la convalidación de los Decretos-Leyes o el control adicional de la legislación delegada cuando así se haya establecido. En cuanto a los instrumentos extraordinarios de la acción parlamentaria de control del ejecutivo para exigir su responsabilidad son, al igual que ocurre con el Gobierno estatal, la cuestión de confianza y la moción de censura. La primera puede ser propuesta por el presidente de la Comunidad, previa deliberación del Consejo de Gobierno, en relación con su programa, sobre una declaración de política general o sobre una decisión de especial trascendencia; se entiende otorgada la confianza cuando se obtenga la mayoría simple de los votos emitidos (artículos 125 EA, 151.3 RPCant). La moción de censura ha de ser constructiva, incluyendo por tanto un candidato a la presidencia del Ejecutivo autonómico (artículos 130 RPC, 153 RPCant y 140 RPA) y es precisa la aprobación por mayoría absoluta para que prospere (artículos 141 RPA, 155 RPCant).

## 6. RELACIONES CON LAS CORTES Y EL GOBIERNO DEL ESTADO

Aparte de la más obvia relación entre las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y las Cortes, derivada de la designación por aquellas de senadores en la proporción que establece el artículo 69.5 de la Constitución que ya hemos estudiado, es importante la previsión del artículo 87.2 de la Constitución que reconoce la iniciativa legislativa de aquellas Asambleas permitiéndoles remitir directamente a la Mesa del Congreso una proposición de ley y delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa. Esta iniciativa incluye la de reforma constitucional dado que el artículo 166 CE remite al referido 87, en sus párrafos 1 y 2, para determinar el ejercicio de la iniciativa de reforma constitucional. El Reglamento del Congreso de los Diputados se refiere a estos supuestos de ejercicio de iniciativa legislativa por las Asambleas de las Comunidades Autónomas, precisando en su artículo 127 que la defensa de la proposición en el trámite de toma en consideración corresponderá a la Delegación de aquella. Los Estatutos han recogido expresamente esta atribución en los mismos términos del referido artículo 87.2 CE [artículos 24.6 EC-L, 106.9 EA, 61.b) EC, etc.], incluyendo expresamente, en algún caso,

### 49.

*Preguntas, interpelaciones y mociones.*

### 50.

*Responsabilidad, cuestión de confianza y moción de censura.*

### 51.

*Relaciones con las Cortes Generales.*

### 52.

*Iniciativa legislativa de las Asambleas autonómicas.*

la posibilidad de que la Asamblea solicite la tramitación por las Cortes Generales de leyes de transferencia y delegación [artículo 61.d) EC].

El artículo 87.2 de la Constitución, antes citado, también permite que las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas soliciten del Gobierno la adopción de un proyecto de ley para su sometimiento a las Cortes; proyecto que, en principio, puede referirse a cualquier materia o a transferencias y delegaciones de competencias; pueden también solicitar del Gobierno la celebración de tratados y acuerdos internacionales que resulten de interés para la Comunidad Autónoma.

### 53.

*Interposición de recursos de inconstitucionalidad.*

Las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas están legitimadas para interponer recursos de inconstitucionalidad contra las leyes y actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar al ámbito de sus competencias [artículo 32.2 LOTC en desarrollo del artículo 162 CE, y artículos 28.c) EPV, 61.e) y 76.3 EC, 106.16 EA, 41.j) EAr., etc.].

Son, en fin, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas los órganos específicos de participación en la designación de los componentes de determinados órganos estatales, cuando así lo prevén los Estatutos (artículo 87 EA respecto a los procesos de designación de los miembros de los órganos e instituciones estatales de carácter económico y social).

### 54.

*Participación en la formación y ejecución de las políticas comunitarias.*

Los Estatutos reformados a partir de 2006 han introducido, por otra parte, disposiciones relativas a la participación en la toma de decisiones comunitarias europeas que interesan a la Comunidad Autónoma, y a la ejecución del Derecho Comunitario, que afectan también a las relaciones entre Estado y Comunidad Autónoma. El Estatuto de Aragón, siguiendo la regulación del catalán y el andaluz en este punto, contiene un Capítulo sobre «relaciones con la Unión Europea» (artículos 92 y siguientes), que se refiere a la participación autonómica en los asuntos relacionados con la Unión que afecten a sus competencias o intereses, a la participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión (artículo 93), en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando afecten a competencias de la Comunidad Autónoma, participación en instituciones y organismos europeos (artículo 94), y el acceso al Tribunal de Justicia (artículo 95). Sin embargo, en casi todos los casos lo que contienen estos preceptos es una mera remisión a las normas estatales o, en su caso, europeas aplicables, o, también, la positivación de reglas

o principios ya asentados como el que se contiene en el artículo 92.2: «2. La Comunidad Autónoma de Aragón aplica y desarrolla el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y el presente Estatuto».

## 7. RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES AUTONÓMICAS

Una institución autonómica estrechamente vinculada a la Asamblea legislativa, pues su titular es nombrado por ella y solo rinde cuentas ante ella, es el Defensor del Pueblo (Síndic de Greuges, o Justicia en Aragón) creado por los Estatutos a semejanza de la figura que contempla el artículo 54 de la Constitución. Ya hemos estudiado en otro lugar esas semejanzas. Por otra parte, como también hemos estudiado, en los casos en que los Estatutos prevén la existencia de un Tribunal o Cámara de Cuentas propio de la Comunidad Autónoma, dicha institución se configura como dependiente de la Asamblea o Parlamento que nombra a sus miembros y recibe sus informes. Además de estas instituciones, típicamente dependientes de la Cámara, esta tiene una participación en la designación de los miembros o controla el funcionamiento de otras instituciones cuya independencia, o separación, al menos, de una excesiva influencia del Gobierno ha parecido aconsejable. Un ejemplo de ello es la participación del Parlamento catalán en la designación de los miembros del Consejo de Garantías Estatutarias (artículo 77 EC), o al Parlamento de Andalucía la designación de miembros del Consejo de Justicia de Andalucía (artículo 144 EA); y mucho más generalizado es también el caso del control de los medios de comunicación dependientes de la Comunidad Autónoma (artículo 214 EA).

**55.**  
*Titulares de instituciones designados por el Parlamento.*

## 8. DISOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA

Los Estatutos contemplan la disolución de la Asamblea legislativa, además de al término del mandato, cuando no se consiga investir presidente en el término establecido, y, también, cuando el presidente de la Comunidad Autónoma acuerde su disolución anticipada. La primera norma que vino a reconocer esta potestad fue el artículo 50 de la Ley del País Vasco de 30 de junio de 1980. Actualmente ha sido recogida, sin embargo, por todos los Estatutos reformados (artículos 75 EC, 28.4 EV, 37 EC-L, 127 EA, 52 EAr., etc.). El esquema es, en todos los casos, el mismo: el presidente puede, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Consejo de Gobierno, acordar la disolución

**56.**  
*Supuestos y límites.*

anticipada de la Asamblea y convocar nuevas elecciones. Se establece como límite, en todos los casos, que no cabe la disolución anticipada cuando esté en tramitación una moción de censura. En algunas regulaciones se añade que debe haber transcurrido un año desde la anterior disolución, o hallarse la Cámara en el segundo período de sesiones de la legislatura.

### III. EL GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

#### 1. EL PRESIDENTE

**57.**  
*Caracterización  
constitucional.*

El artículo 152.1 de la Constitución describe la figura del presidente de las Comunidades Autónomas caracterizándolo por ostentar la siguiente posición y funciones: será «elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el rey», y le «corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea». Esta caracterización se repite, naturalmente, en los Estatutos de Autonomía y en las leyes que han regulado la figura del presidente (artículos 67.1 EC, 33.2 EPV, Ley del País Vasco de 20 de junio de 1981, Ley de Cataluña de 25 de marzo de 1982, Ley de la Comunidad Balear de 14 de marzo de 2001, Ley de Andalucía de 24 de octubre de 2006, etc., todas con similares contenidos).

**58.**  
*Elección.*

La elección del presidente corresponde al Parlamento o Asamblea, según exige el artículo constitucional citado. Normalmente los Estatutos y leyes reguladoras del Gobierno autonómico se limitan a repetir que el presidente ha de ser elegido por el Parlamento entre sus miembros. El procedimiento de elección ordinario consiste, según los Reglamentos parlamentarios, en que el presidente de la Asamblea propone a la misma, previa consulta con los partidos y grupos políticos, un candidato. Este presenta su programa de gobierno y, después de un debate sobre el programa, se procede a la votación. Queda investido el candidato si obtiene mayoría absoluta de los votos. Si no la consigue, se produce un segundo debate y votación cuarenta y ocho horas después. Bastará entonces la mayoría simple para salir elegido. Fracuada la segunda votación, pueden formularse, con arreglo al mismo procedimiento, otras propuestas. En algunos casos, como en el EC, se establece alguna previsión sobre la hipótesis de que no pueda producirse la designación parlamentaria. El artículo 67.3 de dicho Estatuto dispone que «si una vez transcurridos dos meses desde la primera

votación de investidura, ningún candidato o candidata es elegido, el Parlamento queda disuelto automáticamente y el presidente o presidenta de la Generalitat en funciones convoca elecciones de forma inmediata, que deben tener lugar entre cuarenta y sesenta días después de la convocatoria».

Las causas de cese y sustitución del presidente son la celebración de nuevas elecciones parlamentarias, la aprobación de una moción de censura o denegación de una cuestión de confianza, la dimisión, la incapacidad permanente física o mental que le imposibilite para el ejercicio del cargo, el fallecimiento, la pérdida de la condición de parlamentario, la condena penal mediante sentencia firme que lleve aparejada la inhabilitación para el ejercicio del cargo, o la sentencia judicial firme de incapacitación. La incapacidad permanente, física o mental, tiene que ser apreciada por el Consejo de Gobierno por unanimidad, y propuesta al Parlamento que debe aceptarla por mayoría absoluta.

Cuando el cese se produce por nuevas elecciones, aprobación de una moción de censura, denegación de la confianza o dimisión, el presidente continúa en el cargo hasta que tome posesión su sucesor. En los demás supuestos, la sustitución la asumirá el vicepresidente, si existiera, o, en otro caso, un consejero siguiendo el orden de las Consejerías (artículo 67.7 EC, y Leyes del Gobierno de Baleares de 14 de marzo de 2001 y de Andalucía de 24 de octubre de 2006, artículos 6 a 8 y 12 respectivamente).

Las atribuciones del presidente de la Comunidad Autónoma están relacionadas con la triple función que el artículo 152.1 CE le atribuye y recogen todos los Estatutos de Autonomía. Es decir: en tanto que supremo representante de la Comunidad Autónoma, como presidente del Consejo de Gobierno, y como representante ordinario del Estado en la Comunidad. Las leyes autonómicas del Gobierno explicitan y desglosan estas atribuciones ateniéndose a la clasificación indicada. Por ejemplo, la Ley del Gobierno de Andalucía de 2006, ya citada, le reconoce, en tanto que supremo representante de la Comunidad Autónoma, las funciones de representarla en las relaciones con otras instituciones del Estado y en el ámbito internacional cuando proceda; también firmar los convenios y acuerdos de cooperación que suscriba la Comunidad Autónoma, cuando corresponda (artículo 7).

En tanto que presidente del Consejo de Gobierno, le corresponde fijar las directrices generales de la acción de gobierno, coordinar el programa legislativo y la elaboración de disposiciones de carácter

**59.***Cese y sustitución.***60.***Atribuciones.***61.***En tanto que supremo representante de la Comunidad.***62.***Como presidente del Consejo de Gobierno.*

general, coordinar la acción exterior del Gobierno, facilitar al Parlamento la información que recabe, nombrar y separar las personas titulares de las Vicepresidencias y las Consejerías, convocar las reuniones del Consejo de Gobierno y fijar el orden del día, así como presidir, suspender y levantar las sesiones y dirigir las deliberaciones; dictar decretos sobre creación de consejerías, modificación de las existentes y distribución de competencias; firmar los decretos acordados por el Consejo de Gobierno y ordenar su publicación, etc. (artículo 10). También se le atribuyen funciones en relación con el Parlamento, como convocar elecciones, disolverlo o plantear cuestiones de confianza (artículo 9).

**63.**

*Como representante ordinario del Estado.*

De las funciones características del presidente, la concerniente a la representación ordinaria del Estado es la más singular si se considera que las otras suelen corresponder por lo común a los presidentes de comunidades políticas de cualquier clase. Procede aquella de lo que estableció el Estatuto catalán de 1932, con una intencionalidad en punto a la distribución de las competencias ejecutivas entre el Estado y la Comunidad Autónoma que no ha tenido, sin embargo, continuidad. Se trataba de lo siguiente: el artículo 20 de la Constitución republicana de 1931 estableció que «las leyes de la República serán ejecutadas en las regiones autónomas por sus autoridades respectivas». La expresión «sus autoridades» permitía una doble interpretación: podía entenderse como una alusión a las autoridades del Estado o también a las autoridades de las regiones. La alternativa primera estaba más en correspondencia con la circunstancia de que el artículo 14 de la Constitución atribuía al Estado las funciones de ejecución en relación con sus propias leyes. Pero la opción indicada afectaba de modo general al reparto de competencias administrativas, materia en la que Cataluña aspiraba a asumir la totalidad de las funciones bien relativas a la aplicación de la propia legislación o concernientes a la ejecución de la legislación del Estado. ALCALÁ ZAMORA explicó años después que los padres de la Constitución de 1931 habían pretendido reservar al Estado las competencias ejecutivas de sus propias leyes, como decía el artículo 14 de la Constitución. Pero de las imprecisiones del texto constitucional, especialmente de lo establecido en el artículo 20 transcrito, derivó, según el propio ALCALÁ ZAMORA, que, con ocasión del debate del Estatuto catalán, los representantes catalanes insistieran en que el presidente de la Generalitat ostentara la representación del Estado. Se esperaba con esta referencia que, al quedar convertido aquel en autoridad del Estado, pudiera considerarse también el principal de sus agentes, y, en tanto tal, el primer responsable de la ejecución de la legislación estatal en su territorio. De esta forma se



podía llegar por una vía distinta a la interpretación del concepto «sus autoridades respectivas» en sentido favorable a los órganos ejecutivos de la región.

El artículo 152.1 de la Constitución ha mantenido, como hemos visto, al presidente de las Comunidades Autónomas en su condición de representante ordinario del Estado. Pero sin duda en la actualidad tal condición, que se recuerda en todos los Estatutos de Autonomía, tiene principalmente significación política y no es, en absoluto, una cláusula de la que puedan hacerse derivaciones competenciales de la clase que hemos examinado. Es decir, el reparto de competencias ejecutivas depende de otros preceptos de la Constitución y de los Estatutos que se ocupan especialmente de ello, sin que el reparto de competencias ejecutivas quede condicionado por la circunstancia de que el representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma sea el presidente de esta. Cosa distinta es que tal circunstancia deba aprovecharse para atribuir al presidente específicas funciones relativas a la colaboración entre instituciones estatales y autonómicas [por ejemplo, artículo 67.6.c) EC] o pueda emplearse por la legislación estatal para justificar y canalizar operaciones de delegación de competencias o encomendar a la propia Administración autonómica, cuyo más elevado referente es el presidente de la Comunidad, funciones de coordinación, supervisión o control de actividades relacionadas con competencias del Estado.

Sin perjuicio de lo anterior, de la circunstancia de que el presidente sea el representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma se ha derivado, en los Estatutos, el ejercicio de competencias que, en relación con el Estado en su conjunto, están atribuidas en la Constitución directamente al rey. En este sentido, por ejemplo, el artículo 67.6 EC atribuye al presidente las competencias para «promulgar, en nombre del rey, las leyes, los decretos-leyes y los decretos legislativos de Cataluña y ordenar su publicación» [en el mismo sentido, artículo 8.a) de la Ley de Andalucía de 2006 que venimos citando]. También se corresponde con esta representación ordinaria la función de ordenar la publicación de los nombramientos de los cargos institucionales del Estado; la Ley andaluza citada concreta que le corresponde ordenar la publicación del nombramiento del presidente del Tribunal Superior de Justicia.

La delegación de competencias del presidente en un vicepresidente o en los consejeros está prevista, con carácter general, en la legislación autonómica. Seguramente la más notable de estas legislaciones es la establecida en Cataluña a partir de la Ley 1/2005, de 31 de

**64.**

*Las competencias dependen de los Estatutos.*

**65.**

*El parangón con el Jefe del Estado.*

**66.**

*Delegaciones de competencias.*

**67.**

*La figura del  
consejero primero.*

marzo, que regula la figura del consejero primero o conseller en cap, ahora recogida en el artículo 67.8 del Estatuto. Este último atribuye a dicho consejero primero la función de suplir y sustituir al presidente en casos de ausencia, enfermedad y cese. La Ley mencionada aclara que la indicada figura tiene sus precedentes en el Estatuto de Autonomía de 1932 y en el Estatuto interior de 1933 donde se preveía la posibilidad de que el presidente delegase temporalmente sus funciones ejecutivas. En realidad, se instituye como una especie de jefe del Gobierno que da a la figura del presidente de la Comunidad un perfil más presidencialista. Para poder ejercitar dichas funciones, la Ley citada le reconoce algunas competencias propias concernientes al desarrollo de las directrices generales de la acción de gobierno, o el impulso y coordinación de la actividad de los departamentos, pero es destacable que también puede el presidente delegar en él la función de convocar y presidir las reuniones del Gobierno, coordinar el programa legislativo y de elaboración de disposiciones reglamentarias y la acción exterior, así como todas las demás funciones ejecutivas que atribuyan las leyes al presidente.

**68.**

*Incompatibilidades  
y prerrogativas.*

Del estatuto personal del presidente se ocupa también la normativa autonómica estableciendo, por un lado, un régimen estricto de incompatibilidades (es incompatible con cualquier función o actividad pública o privada salvo, en el primer caso, con la condición de diputado en el Parlamento autonómico), y, por otro, la relación esencial de derechos inherentes al cargo: disfrutar de honores singulares por razón del cargo, la precedencia sobre cualquier autoridad autonómica (y las estatales que señale la legislación estatal), el derecho a utilizar la bandera de la Comunidad, ocupar residencia oficial. Algunas normas autonómicas añaden el tratamiento de excelencia, el derecho a utilizar la bandera oficial con guion, e incluso el derecho a pensión vitalicia.

## 2. EL CONSEJO DE GOBIERNO

**69.**

*Definición y  
posición estatutaria.*

Los Estatutos de Autonomía y las leyes reguladoras del Gobierno aprobadas por las Comunidades Autónomas (por ejemplo, Ley de Cataluña de 23 de marzo de 1982, Ley del País Vasco de 30 de junio de 1981, Ley de Andalucía de 24 de octubre de 2006) definen el Gobierno como «el órgano superior colegiado que dirige la acción política y la Administración...». Las funciones más características que todas estas normas le atribuyen son «la función ejecutiva y la potestad reglamentaria». Respecto de su composición, todas las normas citadas indican que el Gobierno se compone del presidente de la Comunidad y de los consejeros. A esta composición esencial pueden añadir algu-

nas normas la relativas al consejero primero y a los vicepresidentes, donde existan.

La potestad reglamentaria autonómica que corresponde al Consejo de Gobierno fue objeto de análisis en un volumen anterior de esta obra. Las demás atribuciones del Consejo, según las describen las leyes territoriales citadas, están en correspondencia con su posición de titular de las funciones ejecutivas y órgano colegiado máximo de gobierno. De estas, unas están relacionadas con el Parlamento: aprobar proyectos de ley, defenderlos o retirarlos, elaborar los presupuestos generales, remitir al Parlamento los convenios que este debe aprobar o ratificar, deliberar sobre la presentación de cuestiones de confianza o sobre la petición de convocatorias extraordinarias del Parlamento. Otras funciones se refieren a las tareas de dirección política: desarrollar, ejecutar y velar por la ejecución del programa de Gobierno. Otras conciernen a la dirección de la Administración: nombrar y separar cargos públicos, cuando le está confiada su designación; aprobar gastos; resolver recursos; aprobar la estructura de los Departamentos o Consejerías, etc. Y otras, en fin, están relacionadas con las funciones de control: plantear recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias.

Las leyes territoriales a que me vengo refiriendo suelen establecer reglas sobre el funcionamiento del Consejo de Gobierno del siguiente tenor: la convocatoria del Consejo corresponde al presidente, acompañando a la misma el orden del día; los acuerdos se adoptan por mayoría simple, siendo dirimente el voto del presidente en caso de empate; para la constitución y validez del Consejo es precisa la asistencia del presidente o quien le sustituya; los documentos presentados al Consejo y las deliberaciones son reservadas y secretas, salvo acuerdo en contrario del propio Consejo; es posible que acudan al Consejo a informar personas ajenas al mismo, etc.

La reproducción del esquema organizativo tradicional del Consejo de Ministros estatal es, como puede comprobarse, exacta. Las leyes territoriales establecen incluso medidas organizativas de apoyo a la tarea del Gobierno que están vigentes también en relación con el Gobierno del Estado a efectos de descargar a este de tareas. Por ejemplo, las Comisiones Delegadas del Consejo a imagen de las Comisiones Delegadas del Gobierno, y las Comisiones de Viceconsejeros que son el par de las Comisiones de Secretarios de Estado y Subsecretarios que operan como órganos preparatorios de las decisiones del Consejo de Ministros.

**70.***Funciones.***71.***Funcionamiento.***72.***Parangón con el Consejo de Ministros.*

Los primeros Estatutos y normas autonómicas establecieron algunas limitaciones relativas al número de consejeros siguiendo la recomendación establecida en los Pactos Autonómicos de 30 de julio de 1981 (no debería ser superior a diez, según dichos Pactos), pero esta restricción ha quedado a la disponibilidad de las leyes autonómicas y, aun en algunos casos, a la del presidente de la Comunidad que goza de una amplia competencia para reestructurar las Consejerías.

El presidente de la Comunidad es designado, del modo que hemos examinado en el apartado anterior, por el Parlamento. Los vicepresidentes y consejeros son designados por el presidente. Uno y otros forman parte del Consejo de Gobierno y ejercen la dirección del órgano u órganos superiores de la Administración que les sean asignados. También prevén las leyes autonómicas que puedan existir consejeros sin cartera, a quienes se atribuye la responsabilidad de funciones específicas aunque sin adscribirle unidades administrativas bajo su dependencia.

Los consejeros intervienen en la acción de gobierno desarrollándola en el ámbito de su Consejería y proponiendo al Consejo el programa de actuación de los órganos de ellos dependientes, así como los nombramientos y ceses de los altos cargos a los que se encomendará la titularidad de dichos órganos. Además les corresponde con carácter general el ejercicio de las funciones reglamentarias «en materias de su departamento», la dirección de la Consejería, su organización, etc.

También se prevé ordinariamente el funcionamiento de una Secretaría del Consejo de Gobierno, que suele corresponder al consejero competente en materia de Presidencia, y tiene la responsabilidad de remitir las convocatorias a los miembros del Consejo, levantar acta de las reuniones, dar fe de los acuerdos expidiendo certificaciones de los mismos, así como velar por la correcta publicación de las disposiciones y acuerdos que deban insertarse en el *Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma*.

#### IV. LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

##### 1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS AUTONÓMICAS Y PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN

La estructura de las Administraciones autonómicas ha sido establecida, en los Estatutos y las normas que los han desarrollado en este punto, sin marcar diferencias reseñables en relación con la Administración del Estado. Se han constituido Administraciones fuertemente

**73.**  
Designación  
de sus miembros.

**74.**  
Emulación de la  
Administración  
estatal.

burocratizadas, departamentalizadas y jerarquizadas, dotadas de un doble nivel territorial y de un complejo de entes institucionales o instrumentales, al modo exacto en que esta misma clase de organizaciones ha ido configurándose en la organización estatal a lo largo de los dos últimos siglos. Se ha añadido también la creación de autoridades independientes.

Realmente no existen muchas opciones acerca de cómo puede organizarse una Administración Pública que ha de atender a un gran volumen de responsabilidades. Pero en el caso de las Comunidades Autónomas, en los momentos iniciales de su establecimiento en España se planteó la alternativa de que organizaran sus Administraciones Públicas utilizando sobre todo, como base, los servicios ya constituidos en las Diputaciones Provinciales, que habría que aprovechar y agrandar a tal efecto. Se trataba de evitar, en lo posible, la implantación de una nueva y costosa Administración Pública, que asumiría funciones relevantes sin ninguna experiencia, apoyando sin embargo el ejercicio de las competencias autonómicas en instituciones centenarias como son, entre nosotros, las Diputaciones Provinciales.

La expresión máxima de esta recomendación fue el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías emitido en mayo de 1981: «La formación de un aparato administrativo extenso —se decía en el Informe— debe evitarse tanto en los niveles centrales como en los periféricos. La mayor parte de las provincias que van a quedar integradas en las nuevas Comunidades Autónomas soportarían mal que a la antigua centralización estatal sucediera una nueva centralización regional. Y este es, justamente, el efecto que produciría la asunción de las facultades resolutorias en la mayor parte de los asuntos públicos por los servicios administrativos centrales de cada Comunidad Autónoma... los servicios centrales de las Comunidades Autónomas que en adelante se constituyan deben quedar provistos de dependencias estrictamente precisas para la asistencia a los órganos políticos, para ejercer las funciones de planificación y coordinación que sea necesario desarrollar desde el nivel regional y para atender, en este caso, con carácter estrictamente excepcional, aquellos servicios que inevitablemente deban gestionarse desde un nivel territorial más amplio que el provincial. Por lo que respecta a la Administración periférica de la Comunidad Autónoma su creación misma no debe llegar a producirse nunca... Un esquema organizativo como el propuesto impone lógicamente la utilización necesaria de las Corporaciones locales, y destacadamente de las Diputaciones provinciales, para que ejerzan ordinariamente las competencias administrativas que pertenecen a las Comunidades

**75.**  
*Recomendaciones  
organizativas del  
Informe de la  
Comisión de  
Expertos de 1981.*

Autónomas. Las Diputaciones deben quedar convertidas en el escalón básico: es preciso fortalecer sus servicios, dotarlas mejor, integrar en su organización los servicios periféricos de que se ha de desprender la Administración del Estado para que puedan asumir el ejercicio de competencias por transferencia o delegación de las Comunidades Autónomas y atender ordinariamente la prestación de los servicios que están encomendados a la gestión regional».

**76.**

*Fracaso de la utilización de formas de Administración indirecta.*

Ninguna influencia tuvo, sin embargo, la recomendación reproducida en el desarrollo de las Administraciones autonómicas, a las que se dio una orientación completamente distinta sin contar para nada o muy poco con el hipotético apoyo burocrático de los servicios de las Diputaciones Provinciales. El informe indicado, tan influyente en otros aspectos del desarrollo del Estado de las Autonomías en los primeros veinticinco años de vida del mismo, fue completamente desatendido y se generalizó, en cambio, otro modelo administrativo empeñado en dotar a las Comunidades Autónomas de servicios propios, centrales y periféricos, que han ido creciendo a lo largo de los años de modo exponencial. La primera característica de las Administraciones autonómicas, en razón al seguimiento de tal solución organizativa, ha sido la de asumir la gestión directa, a través de órganos propios, de los asuntos de su competencia, prescindiendo casi por completo de las fórmulas de Administración indirecta consistentes en emplear a tal efecto órganos de otras Administraciones Públicas.

**77.**

*La opción por el modelo burocrático centralizado.*

En inmediata conexión con lo anterior la Administración autonómica ha adoptado el modelo burocrático centralizado consistente en que la acción pública se desarrolla a través de órganos integrados por autoridades y funcionarios sometidos a un régimen jurídico especial y ordenados en base a una estructura piramidal con líneas de dependencia jerárquica que permiten sostener la dirección en el vértice de la organización, así como las funciones de planificación y control.

**78.**

*Departamentalización.*

La organización del trabajo en el seno de la Administración autonómica se basa en la idea de departamentalización, que también es característica de la Administración del Estado. La departamentalización implica la distribución horizontal de las competencias que tiene atribuidas la Administración autonómica entre diferentes unidades, denominadas con carácter general Consejerías. Esta segmentación de las competencias no impide mantener el principio de unidad de la personalidad jurídica de la Administración autonómica.

Cada uno de los miembros del Consejo de Gobierno (y sin perjuicio de la posible existencia de consejeros sin cartera) es titular de un

departamento que agrupa toda la organización y servicios responsables de ejercer las competencias concernientes a un área determinada de la actividad pública. Los sectores o departamentos coinciden con las grandes áreas de la acción administrativa tradicionales, en la medida en que han sido atribuidas a la competencia de las Comunidades Autónomas. Al menos así es en términos generales aunque algún desfallecimiento puede advertirse en la aplicación de dicha lógica ya que no ha sido infrecuente, en las primeras experiencias autonómicas, encontrar Comunidades Autónomas en las que se establecían Consejerías para que se ocuparan de materias sobre las que aquellas no tenían competencia alguna ni era posible esperar que llegaran a tenerla en un futuro inmediato (la educación y la sanidad ofrecieron ejemplos de competencias futuribles posibles, y la pesca, en Comunidades de interior, supuestos de imposibilidad física).

La división sectorial de las competencias no es óbice para que en todas las Comunidades Autónomas se haya mantenido el criterio de que es la Administración Pública autónoma, entendida como conjunto, el único centro de imputación y, por tanto, también el único ente personalizado y sujeto de responsabilidad. Esta idea procede, sin ninguna duda posible, de la legislación estatal, que ya hemos estudiado, que atribuye a la Administración Pública personalidad jurídica única. Pero la fórmula, como también hemos indicado, aunque sigue manteniéndose en la legislación vigente, admite bastantes más matizaciones considerando la explosión de personificaciones públicas que se ha producido en la Administración de nuestro tiempo como consecuencia de la creación de organismos especializados, entes instrumentales y autoridades independientes de diversa clase.

Algunos Estatutos de Autonomía recogieron desde su primera redacción la idea de la personificación única de la Administración autónoma (por ejemplo, artículo 44.1 EAr.) y otros no (por ejemplo, artículo 71 EC). Las leyes autonómicas de Gobierno y Administración han solido recogerla (por ejemplo, Ley catalana de 25 de marzo de 1982, artículo 82, Ley vasca del Gobierno de 30 de junio de 1981, artículo 53). La legislación posterior a las reformas estatutarias de 2006 ratifica esta idea de la personalidad única: artículo 2 de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía, de 22 de octubre de 2007. «La Administración de la Junta de Andalucía, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única», si bien ahora se añade que tal declaración debe entenderse «sin perjuicio de la que tengan atribuida las entidades instrumentales de ella dependientes».

**80.**

*Organización  
jerarquizada.*

La utilización del principio de jerarquía para disciplinar la organización interna de las Administraciones autonómicas es una consecuencia de lo que establece el artículo 103.1 CE, que también vincula, como tenemos explicado, a las Comunidades Autónomas. La aplicación del principio en el ámbito de las Administraciones autónomas está recogida, desde luego, en toda la normativa autonómica, bien directamente en los Estatutos, bien en las leyes que los han desarrollado en este aspecto. En este último caso, son frecuentes las declaraciones expresas relativas a la aplicación de dicho principio (por ejemplo, artículo 2.2 de la Ley andaluza de 2007 antes citada).

La estructura organizativa de las Consejerías o Departamentos más generalizada sitúa bajo la dependencia directa del consejero, en ocasiones, un viceconsejero, que ejerce funciones delegadas del mismo, y, un número variable de Direcciones Generales, ordenadas conforme a un criterio de reparto horizontal de las tareas que corresponden a la responsabilidad del Departamento.

**81.**

*Características de  
la relación de  
jerarquía.*

Las consecuencias de la implantación del principio de jerarquía como regla general de ordenación de la Administración de las Comunidades Autónomas están, en fin, deducidas, en las diferentes leyes autonómicas a que vengo haciendo referencia, de acuerdo con la configuración tradicional, en la legislación estatal, en la jurisprudencia y en la doctrina, de la relación jerárquica. En concreto: supone la atribución a los órganos superiores de un poder de impulso de la actividad de los inferiores, bien mediante órdenes, directivas o instrucciones generales o mediante órdenes singulares; poderes de inspección y vigilancia, de suplencia; de reordenación de las atribuciones; de control sobre los actos y sobre los titulares de los órganos; de resolución de los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre los órganos inferiores; de resolución de recursos, etc. En cuanto a los órganos inferiores: posición de sometimiento especial y obligación general de obediencia. A todo ello nos hemos referido ya al estudiar los principios generales de organización de la Administración del Estado, que no es procedente repetir ahora.

**82.**

*Sometimiento  
al Derecho,  
transversalidad,  
transparencia.*

Los Estatutos de Autonomía han recogido, junto a los principios que acaban de indicarse, algunos otros que son reproducción de obligaciones constitucionales (por ejemplo, lo que establece el artículo 71.2 EC «La Administración de la Generalidad sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sumisión plena a las leyes y al derecho» reproduce lo establecido en el artículo 103.1 CE) o que desarrollan otros que también figuran, no siempre con las mismas expresiones, recogidos en la legislación estatal general. Por ejemplo, el principio de



coordinación a cuyo lado se mencionan, en los Estatutos más recientes, el de «transversalidad» que expresa también la necesidad de garantizar la integración de las políticas públicas y la consideración interactiva de la totalidad de las acciones que los órganos administrativos acometen. En fin, buena parte de los principios que se refieren al régimen de las Administraciones Públicas en los Estatutos tienen que ver con las garantías de los ciudadanos, como, por ejemplo, el principio de transparencia, vinculado al derecho de los ciudadanos a obtener la información pública necesaria para evaluar la gestión de las Administraciones Públicas (artículo 71.4 EC). No suelen recoger los Estatutos de Autonomía criterios respecto de la forma en que deben organizarse y gestionarse los diferentes servicios públicos, ni sobre la posible utilización de formas de descentralización funcional mediante entes instrumentales sometidos al Derecho Público o al Derecho Privado.

Estos importantes detalles organizativos los establecen, con amparo en los Estatutos (artículo 71.6 EC, por ejemplo), las leyes de las Comunidades Autónomas reguladoras de su propia Administración.

Estas leyes han establecido listas de principios, algunas veces muy extensas y con un ánimo explicativo y docente que excede de lo que es exigible al legislador, a los que debe acomodarse la organización y actuación de la Administración autónoma. El artículo 3 de la Ley andaluza de 22 de octubre de 2007 contiene la siguiente expresiva lista: a) eficacia, b) jerarquía, c) descentralización funcional, d) desconcentración funcional y territorial, e) coordinación, f) lealtad institucional, g) buena fe, h) confianza legítima, i) transparencia, j) colaboración y cooperación en su relación con otras Administraciones Públicas, k) eficiencia en su actuación y control de los resultados, l) programación de sus objetivos, m) coordinación y planificación de la actividad, n) racionalidad organizativa mediante simplificación y racionalización de su estructura administrativa, ñ) racionalización, simplificación y agilidad de los procedimientos, o) imparcialidad, p) igualdad de oportunidades y de trato de hombres y mujeres, q) no discriminación, r) proximidad a la ciudadanía, s) responsabilidad por la gestión pública, t) buena administración y calidad de los servicios.

La lista es, como puede comprobarse fácilmente, una especie de codificación de principios que están enunciados dispersamente en diversas normas: algunos tienen rango constitucional, como los de igualdad, eficacia y jerarquía, descentralización o responsabilidad (artículos 9.3, 14, 103.1, 106.2 CE); otros, aunque no siempre recogidos directamente en la Constitución, son directamente deducibles de ella, como los de cooperación o lealtad institucional; y muchos de ellos están recogidos en la

**83.**

*Catalogación de los principios de organización.*

**84.**

*Rango constitucional, jurisprudencial y legislativo de los principios.*

legislación administrativa general aplicable a todas las Comunidades Autónomas en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> (buena fe, confianza legítima, coordinación, imparcialidad, no discriminación, responsabilidad, etc.). El intento de codificación incluye la positivación de principios que no tienen la misma expresión en la legislación vigente y proceden de la doctrina establecida por la jurisprudencia. La amalgama de todos ellos en un único texto autonómico siempre plantea el problema de la identificación del rango del principio, ya que algunos tienen naturaleza constitucional, otros de norma básica estatal, y muy pocos naturaleza estrictamente autonómica. Se consigue con dicha conjunción dar una cierta aparatosidad a una regulación que ni es innovativa ni tiene fuerza propia ordinariamente.

**85.**

*Significado de algunos principios.*

De algunos de estos principios da la misma Ley a la que nos referimos algunas explicaciones. Por ejemplo, la dirección y planificación de la actividad impone que la Administración autónoma sea un sistema integrado de órganos administrativos y entidades vinculadas o dependientes de la misma, acogido enteramente al principio de coordinación, cuya organización y funcionamiento ha de articularse de forma que se garantice la eficacia y diligencia máximas en el cumplimiento de sus funciones y en la prestación de sus servicios.

**86.**

*Buena administración.*

El principio de buena administración exige que la Administración actúe en relación «con la ciudadanía» (esta horrenda expresión está recogida la Ley andaluza citada, que la utiliza reiteradísimamente) reconociendo el derecho de esta (quíerese decir de los ciudadanos) a que los actos de la Administración sean proporcionados con sus fines; que actúe de manera equitativa, imparcial y objetiva; que los ciudadanos puedan participar en las decisiones que les afecten, acceder a la documentación y a obtener información veraz, o a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable.

**87.**

*Colaboración y lealtad institucional.*

Los principios de colaboración y cooperación con otras Administraciones Públicas se proyectan en la regulación de las relaciones interadministrativas y en la ordenación de algunos instrumentos de colaboración con otras Administraciones Públicas. Todas las normas correspondientes reiteran regulaciones que están en la legislación general y que hemos estudiado con detalle. La idea de que las relaciones interadministrativas desarrolladas ateniéndose a los principios de colaboración y lealtad institucional implican, por ejemplo, el respeto al ejercicio legítimo por otras Administraciones de sus competencias, o la necesidad de ponderar, al ejercer las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados, son reglas que proceden en directo de la legislación estatal básica. Exactamente lo mismo que puede decirse de la regulación de los

convenios de colaboración interadministrativa, la participación en conferencias sectoriales o la constitución con otras Administraciones Públicas de entidades personificadas para la gestión de servicios o finalidades de interés común (artículos 9 a 12 de la Ley andaluza de 2007). Realmente pocos ejemplos más exactos de *leges repetitae* pueden encontrarse en la práctica que el que ofrece la norma mencionada en la mayor parte de sus preceptos.

## 2. LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA

En los Estatutos de Autonomía no existen, como venimos diciendo, regulaciones extensas de la Administración autonómica, cuya disposición está remitida por entero a lo que establezcan las leyes. Todas las vigentes hasta el momento mantienen un conjunto de principios y reglas que se repiten sin variaciones especiales (salvo las que resultan, desde luego, de las especialidades forales del País Vasco, y las propias de las Comunidades Autónomas uniprovinciales y de las insulares). Tomaremos como referencia especialmente, para describir la planta de la Administración centralizada, lo que establecen sobre ella la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña, y la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

Los órganos que integran la Administración de las Comunidades Autónomas se dividen, en estas regulaciones, en superiores e inferiores. En la regulación catalana se designan, como órganos superiores de la Administración de la Generalitat, el presidente, el Gobierno y los consejeros, mientras que la andaluza y otras regulaciones autonómicas excluyen al presidente y se refieren, como órgano superior de dirección, al Consejo de Gobierno (del que en todo caso, aunque no se mencione específicamente, forma parte el presidente). En esta misma normativa se establece una clasificación general de los órganos de la Administración autonómica que distingue entre órganos superiores y órganos directivos. El órgano superior es la Consejería y los directivos la Viceconsejería, Secretaría General, Secretaría General Técnica, y Dirección General. En el nivel periférico tiene la misma condición la Delegación del Gobierno y las Delegaciones Provinciales de las Consejerías (artículo 16). Todos los demás órganos de la Administración se encuentran bajo la dependencia de alguno de los anteriormente citados. La regulación de los órganos inferiores puede alcanzar hasta el nivel de Dirección General o descender aún, como en el caso de la citada norma catalana, a lo que se denominan en ella «órganos acti-

### 88.

Órganos superiores  
e inferiores.

### 89.

Órganos superiores  
y órganos  
directivos.

vos» (artículo 24) que son las Subdirecciones generales, Servicios, Secciones y Negociados. En la regulación andaluza se llama a estos órganos genéricamente «unidades administrativas» (artículo 14).

En los órganos superiores coincide también la característica de ser centrales porque extienden su competencia a todo el territorio de la Comunidad Autónoma (artículo 8 de la Ley de Cataluña de 1989 citada). La departamentalización de la Administración en Consejerías y la distribución interna del trabajo en estas con asignación separada de tareas a los viceconsejeros, secretarios generales, directores generales y otros órganos inferiores, constituye la formación o planta ordinaria de la Administración. En la legislación catalana se prevé, no obstante, la posibilidad de que el Gobierno designe comisionados a quienes puede asignar un ámbito de actuación específico y competencias propias de una o varias Consejerías. Los comisionados actúan bajo la dirección del titular del Departamento al que están adscritos. Pueden asistir a las reuniones del Gobierno cuando se les convoque. Su mandato se constriñe al de la legislatura. La Consejería es el órgano máximo de la Administración departamental autonómica. Sus titulares son designados por el presidente y, además de formar parte del Consejo de Gobierno en los términos que ya hemos indicado, ostentan la representación de la Consejería y ejercen su dirección así como la iniciativa administrativa, inspección, evaluación y la responsabilidad inherente a tales funciones. Le corresponde el nombramiento y separación de cargos de libre designación, aprobar los planes de actuación, dirigir las actuaciones de los órganos directivos, resolver los conflictos de atribuciones entre órganos situados bajo su dependencia, evaluar la realización de planes y programas de actuación de la Consejería, formular el anteproyecto de presupuestos, suscribir contratos y convenios relativos a asuntos propios de la Consejería, resolver recursos administrativos y la revisión de oficio y declaración de lesividad de los actos administrativos, resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial y ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, entre sus atribuciones más características.

### 90.

*Comisionados y  
consejeros.*

### 91.

*Viceconsejeros y  
secretarios  
generales.*

La segunda autoridad del Departamento es, en casi todas las Comunidades Autónomas, el viceconsejero. En la Ley catalana, sin embargo, se asigna esta función específica al secretario general. Hay una Secretaría General en cada Departamento a la que pueden añadirse Secretarías Sectoriales o especializadas, y, además, en el de Presidencia, una Secretaría General Adjunta (artículos 11 y 13 de la Ley catalana citada). Los Viceconsejeros son los superiores órganos directivos de las Consejerías a los que corresponde la representación ordinaria de las mismas

después de su titular, y el ejercicio de las competencias delegadas por el mismo. Su actividad ordinaria consiste en la dirección, coordinación y control de los servicios comunes, la supervisión y coordinación de todos los órganos de la Consejería, así como la inspección y evaluación de los servicios, la coordinación de la actividad económico-financiera, la jefatura superior de todo el personal, y la dirección, coordinación y control de la Secretaría General Técnica, entre las funciones más características (artículo 27 de la Ley andaluza citada).

En las Consejerías de las Comunidades Autónomas suelen existir también Secretarías Generales, con funciones de dirección, coordinación y control de un sector homogéneo de la actividad de la Consejería susceptible de ser dirigido y gestionado diferenciadamente. Ejercen competencias sobre dicho sector, que ha de delimitarse por la norma de creación del órgano, y especialmente fijan los objetivos y ejecutan los proyectos concernientes a dicha área. Puede decirse que el parangón con los órganos ministeriales de la Administración del Estado sería entre Subsecretarías y Viceconsejerías, y entre Secretarías Generales y Secretarías de Estado, con la diferencia de que las Secretarías Generales tienen ordinariamente un nivel jerárquico inferior a la Subsecretaría, lo que no ocurre en la Administración estatal, como ya nos consta.

Un órgano ordinario de las Consejerías es, también, la Secretaría General Técnica, con competencias concernientes a la elaboración de normas, asistencia jurídica, recursos humanos, gestión financiera y patrimonial, servicios auxiliares y publicaciones.

Asimismo son órganos comunes a todas las Consejerías las Direcciones Generales, que constituyen cada una de las divisiones internas del trabajo dentro de la Consejería. A sus titulares les corresponde elaborar los planes, programas, estudios y propuestas relativos al ámbito material que tienen confiado; la dirección, vigilancia, organización e inspección de las dependencias a su cargo; la propuesta de resoluciones que deban adoptar los órganos superiores, y el ejercicio de las competencias que estos les deleguen (artículos 30 de la Ley andaluza y 14 de la Ley catalana citadas). Una Dirección General muy caracterizada en los Ministerios de la Administración estatal, que también ha tenido su traducción propia en la autonómica, es la Dirección de Servicios (artículo 15 de la Ley de Cataluña citada), especializada en el ejercicio de las funciones de administración, régimen interior y gestión de los servicios generales del departamento.

**92.**

*Secretarías  
Generales Técnicas.*

**93.**

*Direcciones  
Generales.*

Dependientes de las Direcciones Generales figuran, en las Consejerías, las Subdirecciones Generales, Servicios, Secciones y Negociados, en este preciso orden de jerarquía.

Como órganos generales con competencias sobre el conjunto de la Administración autonómica, contemplan las leyes autonómicas el Gabinete Jurídico o Dirección de los Servicios Jurídicos, que tiene encomendada la representación y la defensa en juicio de los órganos de la Administración, sus agencias, Consejo Consultivo e incluso entidades independientes (en el caso andaluz, artículos 41 a 48 de la Ley citada).

Por otro lado, en el mismo sentido de órgano con competencias transversales, la Intervención General, cuya función radica en el control interno y de contabilidad pública de la gestión económica de todos los órganos de la Administración autonómica.

### 3. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL O PERIFÉRICA

#### 94.

*Divisiones provinciales y otras.*

Los órganos territoriales de las Comunidades pluriprovinciales están establecidos en cada una de las capitales de provincia en que la Comunidad se divide. En las Comunidades insulares, la delimitación territorial de estas delegaciones es la isla, y, en Cataluña, se tiende a utilizar, como sede de las delegaciones territoriales, la veguería o divisiones territoriales históricas distintas de la provincial. Esta utilización de estructuras u órganos de ámbito territorial inferior a la provincia también está prevista en otras leyes autonómicas cuando razones de proximidad de la gestión o la naturaleza de los intereses públicos concernidos lo requieran.

Las dependencias territoriales ordinarias son las Delegaciones del Gobierno de la Comunidad y las Delegaciones provinciales de las Consejerías.

#### 95.

*Delegaciones del Gobierno y Delegaciones provinciales de las Consejerías.*

Las Delegaciones del Gobierno son las representaciones de este en la provincia. Sus titulares son la primera autoridad, en dicho ámbito, de la Administración autonómica. Son nombrados por Decreto del Consejo de Gobierno. Ejercen funciones de coordinación y supervisión de los servicios y de las actividades de los órganos administrativos autonómicos en la provincia. En particular, les corresponde dirigir y controlar el funcionamiento de la Delegación del Gobierno, coordinar la actividad de las Delegaciones provinciales de las Consejerías, actuar como órgano de comunicación, a nivel provincial, entre la Administración autonómica y la estatal. Le corresponde la supervisión y control sobre los actos y acuerdos de las entidades locales en los términos que auto-

riza la legislación básica de régimen local, entre las competencias más caracterizadas.

Las Delegaciones provinciales de las Consejerías son órganos dependientes de estas en cada una de las provincias de la Comunidad Autónoma. Sus titulares ejercen la dirección, coordinación y control de los servicios de la Delegación bajo la superior dirección y supervisión del titular de la Consejería. Su nombramiento y separación se efectúa por Decreto del Consejo de Gobierno a propuesta del titular de la Consejería. Las funciones características de estos órganos son la representación ordinaria de la Consejería en la provincia, y de los órganos o instituciones dependientes de la misma, ostentar la jefatura de la Delegación y las competencias de administración y gestión ordinarias, así como las relaciones ordinarias con los servicios centrales de la Consejería correspondiente y con los periféricos de la Administración del Estado.

#### 4. LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS

También la Administración consultiva autonómica es clónica respecto de la estatal. Es decir, está integrada por órganos de estructura colegiada, que emiten su opinión siguiendo procedimientos muy formalizados, junto a otros de tipo *staff* situados al lado de los órganos activos cuyas decisiones apoyan con estudios o informes que pueden ser requeridos en cualquier momento. Los primeros, salvadas todas las distancias, emulan la configuración y forma de actuar del Consejo de Estado o de los Consejos Consultivos implantados en casi todos los sectores de la Administración estatal especializados en materias concretas (sanidad, consumo, transportes, industria, etc.). Los segundos están presentes en casi todas las Consejerías y, bien se ocupan únicamente de funciones de asesoramiento, como algunos Gabinetes, o combinan estas funciones con otras de administración activa, como suele ocurrir con las Secretarías Generales Técnicas.

No existen especialidades que debamos considerar ahora que no puedan ser suficientemente explicadas con lo estudiado en el volumen anterior sobre la organización y funcionamiento de los órganos consultivos de la Administración estatal. Nos referiremos únicamente a los Consejos Consultivos que suelen ser mencionados directamente en los propios Estatutos de Autonomía. Son aquellos los organismos denominados específicamente «Consejos Consultivos», «Comisión Jurídica Consultiva» o «Comisión Jurídica Asesora», dependiendo de los textos estatutarios, y, por otro lado, los llamados «Consejo Económico y Social».

**97.***Los Consejos Consultivos.*

La práctica totalidad de las Comunidades Autónomas cuenta en la actualidad con un Consejo Consultivo. En algunos casos, como el de Cataluña, la denominada «Comisión Jurídica Asesora» tiene antecedentes históricos específicos puesto que fue creada en 1932 y restablecida mediante la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del presidente y del Consejo Ejecutivo. Más tarde se aprobaría la ley específicamente reguladora (Ley 3/1985), hasta llegar a la actual Ley catalana 5/2005, de 2 de mayo, complementada por el Reglamento de 11 de abril de 2006. Algunas Comunidades Autónomas establecieron un órgano consultivo semejante a poco de aprobarse sus Estatutos de Autonomía, como ocurrió con Canarias, cuyo Consejo Consultivo fue regulado por una Ley de 6 de julio de 1984, sustituida luego por la de 3 de junio de 2002. Pero el resto de los Consejos Consultivos nacieron a partir del año 1993 y son, en casi todos los casos, consecuencia de la incitante jurisprudencia del Tribunal Constitucional, titubeante al principio y definitiva a partir de la Sentencia 204/1992, de 20 de noviembre. Como hemos estudiado antes de dicha Sentencia existía una confusa jurisprudencia del Tribunal Supremo que, en bastantes ocasiones, había establecido que las Comunidades Autónomas debían consultar al Consejo de Estado en los mismos supuestos en que era preceptivo, según la legislación reguladora de dicho órgano, para la Administración general del Estado, especialmente en relación con los reglamentos ejecutivos de las leyes. Algunas sentencias habían anulado reglamentos autonómicos dictados sin el informe preceptivo del Consejo. El Tribunal Constitucional, en la meritada Sentencia, afirmó que el legislador estatal podía imponer a las Comunidades Autónomas, utilizando las competencias que le atribuye el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE, un dictamen preceptivo como el emitido por el Consejo de Estado en determinados supuestos; pero no podía, sin embargo, impedir que las Comunidades Autónomas, usando las potestades de autoorganización que les reconoce el artículo 148.1.1.<sup>a</sup> CE, creasen órganos consultivos que pudieran cumplir, en cada una de ellas, la misma función que está atribuida al Consejo de Estado con carácter general. La conclusión de lo establecido en la Sentencia sería, en consecuencia, que las Comunidades Autónomas podrían consultar al Consejo de Estado cuando fuera preceptivo recabar informes antes de adoptar determinadas decisiones, o bien crear un órgano de estructura y forma de actuación semejante, a quien encomendar la misma competencia consultiva. Era previsible que, considerando que las Comunidades Autónomas siempre han aprovechado al máximo sus potestades de autoorganización, empezaran a proliferar los Consejos Consultivos autonómicos, que antes no existían y que el Tribunal Constitucional animaba

**98.***Proceso de generalización en todas las CCAA.***99.***El impulso de la jurisprudencia del TC a la creación de Consejos autonómicos.*



a crear con su jurisprudencia. Cabía otra opción interpretativa, pero no se siguió. Andalucía creó su Consejo Consultivo mediante Ley 8/1993, de 19 de octubre (luego modificada por la Ley 10/2002, de 21 de diciembre). Baleares lo hizo mediante la Ley 5/1993, de 15 de junio (modificada por las Leyes 2/1995, de 22 de febrero, y 6/2000, de 31 de mayo). La Comunidad Valenciana estableció su Consejo Jurídico Consultivo mediante la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, modificada en diferentes ocasiones. Aragón creó su Comisión Jurídica Asesora en los artículos 49 y siguientes de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, modificada en diferentes ocasiones. La Rioja estableció el Consejo Consultivo mediante Ley 3/1995, de 8 de marzo. Galicia lo hizo mediante la Ley 9/1995, de 10 de noviembre. Murcia estableció su Consejo Jurídico mediante Ley 2/1997, de 19 de mayo. Castilla-La Mancha creó tal Consejo mediante Ley 7/1997, de 5 de septiembre. Navarra creó el Consejo de Navarra mediante Ley foral 8/1999, de 16 de marzo. Extremadura estableció su Consejo Consultivo mediante Ley 16/2001, de 14 de diciembre. Y Castilla y León mediante la Ley 1/2002, de 9 de abril.

Las normas reguladoras de los Consejos Consultivos han tratado de imitar la estructura y funcionamiento del Consejo de Estado en todos los casos, si bien ciertamente pueden apreciarse algunas especialidades que resumimos seguidamente.

— Respecto de sus miembros, las normas se refieren a su presidente y a los consejeros, que son los responsables del ejercicio de la función consultiva. Normalmente se exige que la formación de los titulares de estos cargos sea la de juristas que tengan al menos diez años de experiencia profesional; también suele exigirse la pertenencia a altos cuerpos de la función pública, o el desempeño de cargos de responsabilidad en las Administraciones Públicas. Algunas excepciones caben a la formación jurídica como requisito imprescindible. El Consejo Jurídico Consultivo valenciano admite también a personas que no sean juristas pero con «experiencia en asuntos de Estado autonómicos». Por ejemplo, los ex-presidentes del Consejo de Gobierno son miembros natos en el Consejo de Valencia, y también en el de Castilla y León.

— Es singular el régimen de dedicación, que puede ser exclusiva o a tiempo parcial. El segundo supuesto se da cuando las leyes reguladoras de los Consejos han preferido no profesionalizarlos y establecer, para la incorporación a los mismos, un régimen de incompatibilidades bastante flexible. Las preferencias a este respecto se reparten entre una y otra opción. Hay Consejos con consejeros remunerados en régimen de incompatibilidad y profesionalizados, y otros en los que la

**100.**  
*Leyes reguladoras  
de los Consejos.*

**101.**  
*Seguimiento del  
modelo Consejo de  
Estado.*

**102.**  
*Requisitos de sus  
miembros.*

**103.**  
*Con dedicación  
exclusiva o a  
tiempo parcial.*

dedicación a tiempo completo se exige solo al presidente y al secretario general, dejando a los demás miembros en régimen de dedicación a tiempo parcial.

**104.**

*Designación gubernativa, parlamentaria o mixta.*

— En cuanto a la forma de designación, alguna legislación autonómica se ha separado del criterio seguido por la Ley reguladora del Consejo de Estado, que es órgano consultivo exclusivamente del Gobierno, para admitir la designación parlamentaria de una parte más o menos importante de sus miembros. Esta participación de las Cámaras en la designación de consejeros está en correspondencia con la amplia competencia reconocida a los Consejos para emitir informes en materia de anteproyectos de ley, así como la previsión de que puedan ser consultados directamente por los propios órganos legislativos.

**105.**

*Organización interna.*

— En cuanto a la estructura interna, distinguen todas las regulaciones entre el Pleno y la Comisión permanente, aunque también existen normas, como la reguladora del Consejo de Galicia, que organiza el Consejo por Secciones con competencia suficiente para emitir directamente informes de Sección, lo que innova la práctica tradicional del Consejo de Estado donde la competencia se reparte exclusivamente entre el Pleno y la Comisión Permanente sin perjuicio de que las Secciones sirvan para el reparto interno del trabajo.

**106.**

*Duración de los cargos.*

— Los cargos de consejeros tienen una duración de entre dos y seis años, según las diferentes regulaciones, y la posibilidad de renovación también varía de unos supuestos en que se considera ilimitada a los casos en que se limita a dos renovaciones.

**107.**

*Personal de apoyo.*

— En relación con el personal de apoyo a las tareas consultivas, las soluciones adoptadas en las diferentes normas se mueven dentro del siguiente arco: es inhabitual que exista un cuerpo específico de letrados; lo más normal es que se adscriban funcionarios de cuerpos superiores que tengan la condición de juristas. Generalmente proceden del Cuerpo de Letrados de la Comunidad Autónoma. Pero a veces basta con que se trate de «personal técnico» para desempeñar las funciones.

**108.**

*Ámbito y límites del deber de consultar.*

— Por último, las regulaciones autonómicas de los Consejos Consultivos han establecido algunas previsiones que tienden a resolver problemas que se han planteado en relación con el Consejo de Estado. Por ejemplo, la obligación de consulta de todas las Administraciones Públicas en los expedientes relativos a contratos, concesiones, responsabilidad patrimonial o revisión de actos administrativos; se incluye no solo a la Administración local sino, por ejemplo, a las universidades. Y, por otro, se ha puesto en algunos casos un límite mínimo concerniente a la cuantía que han de tener las reclamaciones sobre responsabilidad

patrimonial para que el informe del Consejo Consultivo sea preceptivo. Son discutibles estas excepciones autonómicas mientras no se establezcan las mismas previsiones en la legislación estatal que, en este punto, es básica, como la jurisprudencia constitucional ha confirmado, por aplicación del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE.

Otro órgano consultivo de primera importancia, previsto en casi todos los Estatutos de Autonomía, es el Consejo Económico y Social. En algunos Estatutos como el catalán, se configura únicamente como «órgano consultivo y de asesoramiento» (artículo 72.2). Pero en otras regulaciones autonómicas se configura, por una parte, como órgano consultivo y, también, como «cauce de participación y diálogo de los interlocutores sociales en el debate de asuntos socioeconómicos».

La Ley andaluza 5/1997, de 6 de noviembre, que regula el Consejo Económico y Social de Andalucía, le atribuye, en materia consultiva, las funciones de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales, y proyectos de decretos que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias; también realizar estudios, informes o dictámenes que le sean solicitados por el Consejo de Gobierno o que, por su propia iniciativa, decida elaborar en materias económicas y sociales.

Los Consejos Económicos y Sociales suelen tener un elevado número de miembros, que se agrupan entre los que proceden de organizaciones sindicales, los designados en representación de organizaciones empresariales y los que representan, en fin, a consumidores y usuarios, al sector de la economía social, corporaciones locales y universidades. Además, se incorporan al Consejo expertos en las materias de su competencia.

## 5. ENTES INSTRUMENTALES

La tipología de entes instrumentales existentes en las Comunidades Autónomas es la misma que puede encontrarse en la Administración General del Estado. En buenos principios, debería ser exactamente la misma, ya que habría de entenderse incluida entre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que corresponde establecer a las leyes del Estado según el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE, la determinación de la tipología de entes de que pueden dotarse las Administraciones Públicas para cumplir sus funciones. No es indiferente, desde el punto de vista de la seguridad jurídica ni de la preservación de un régimen jurídico único para todas las Administraciones

**109.**  
*El Consejo  
Económico y Social.*

**110.**  
*Funciones.*

**111.**  
*Procedencia de sus  
miembros.*

**112.**  
*Identidad con la  
Administración del  
Estado.*

Públicas, las formas que adopten las entidades que se ocupan de la gestión de los intereses públicos. Pero alguna tendencia a la diferenciación es apreciable en la utilización por las Comunidades Autónomas de entidades instrumentales. Algunas veces para crear tipos organizativos nuevos, aunque solo aparentemente diferentes de los regulados en la legislación estatal. Y, en otras ocasiones, paradójicamente, para simplificar las complejas ramificaciones de entidades instrumentales y reducirlas a un tipo único como, según veremos inmediatamente, ha ocurrido con la implantación de las denominadas «agencias».

**113.**  
*Descentralización funcional en un contexto de descentralización territorial.*

Es característico también en todas las Comunidades Autónomas el empleo masivo de esta clase de entidades, lo cual no deja de ser una gran paradoja. La descentralización funcional o por servicios empezó a desarrollarse en todas las Administraciones continentales europeas a partir del primer tercio del siglo XX como una alternativa a la insuficiente descentralización territorial, prácticamente sin desarrollos en ninguno de los firmemente centralizados Estados europeos. El introductor de la idea en España, S. ROYO VILLANOVA, explicó, en su clásico estudio sobre la significación de la descentralización funcional, ese carácter de alternativa a que nos referimos. En efecto, la Administración estatal está precisada de dotar de autonomía a ciertos servicios para mejorar la eficacia de su gestión y no confundirla con la enorme acumulación de responsabilidades que progresivamente se han confiado a los departamentos ministeriales. Pero cuando se ejecuta una fuerte descentralización territorial, como ha ocurrido en España a partir de 1978, pudiera pensarse con algún fundamento que la gestión de los servicios públicos podría desarrollarse de modo directo por los órganos departamentales sometidos al régimen administrativo común, sin necesidad de crear entes institucionales o establecimientos dotados de regímenes jurídicos especializados. Sin embargo no ha sido así, ni en el Estado pese a la pérdida masiva de competencias administrativas, ni en las Comunidades Autónomas a pesar de la carga liviana de sus servicios, al menos en los momentos fundacionales. Son razones burocráticas unas veces, de autonomía de gestión otras, y, casi siempre, de flexibilización del régimen de contratación y de gestión económica, lo que ha justificado la creación de entidades sometidas a regímenes jurídicos más flexibles que los aplicados con carácter ordinario a los órganos administrativos integrados en los departamentos y consejerías.

**114.**  
*Tipología.*

Las Comunidades Autónomas empezaron a hacer uso inmediatamente de toda la tipología de entidades instrumentales de que se venía valiendo la Administración del Estado: organismos autónomos de carácter administrativo; organismos autónomos de carácter comercial,

industrial, financiero o análogos; sociedades mercantiles con capital mayoritario del ente matriz; entidades de Derecho Público con personalidad jurídica que actúan sometidas al ordenamiento jurídico privado, etc. De vez en cuando la legislación general del Estado ha tratado de establecer un catálogo de la tipología de entidades administrativas de carácter instrumental; pero la experiencia ha demostrado que resulta enormemente difícil ceñirla en un corsé demasiado estrecho: inmediatamente que se fija la relación empiezan a nacer nuevas especialidades. Compruébese la evolución de las denominaciones y tipos desde la catalogación que hicieron los artículos 4 y 6 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 (que coincide con la que acaba de referirse al principio de este párrafo) pasando por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (el artículo 43 en su redacción original distinguía entre organismos autónomos y entidades públicas empresariales), el añadido que ha supuesto la Ley 26/2006, de 18 de julio, reguladora de las Agencias Estatales, hasta llegar a la Ley de Contratos del Sector Público de 30 de octubre de 2007 (de cuyo artículo 3 resulta un elenco mucho más variado compuesto por los organismos autónomos, entidades públicas empresariales, agencias estatales, «cualesquiera entidades de Derecho Público con personalidad jurídica», que constituyen una gama variopinta de organismos públicos de varia función, sociedades mercantiles, consorcios, fundaciones, mutuas, asociaciones de entes, organismos y entidades de los anteriormente referidos).

Una sistematización autonómica de los entes instrumentales que puede tomarse como ejemplo regulatorio es la establecida en la Ley andaluza de Administración de 22 de octubre de 2007. El concepto de entes instrumentales del que parte es bien amplio. Considera tales a todas las «entidades dotadas de personalidad jurídica propia, creadas, participadas mayoritariamente o controladas efectivamente por la Administración de la Junta de Andalucía o por sus entes públicos con independencia de su naturaleza y régimen jurídico, que tengan por objeto la realización de actividades cuyas características por razones de eficacia justifiquen su organización y desarrollo en régimen de autonomía de gestión y de mayor proximidad a la ciudadanía...» (artículo 50). Todas las entidades de esta clase tienen personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión. En su actuación han de ajustarse al que la Ley denomina «principio de instrumentalidad», concepto de raigambre doctrinal acogido ahora por el legislador que, según el artículo 51 de la Ley citada, significa que «los fines y objetivos que se les asignan específicamente son propios de la Administración de que dependen». Ya hemos estudiado con carácter

**115.**

*La dificultad de cerrar un catálogo de entes instrumentales.*

**116.**

*El concepto, según la legislación autonómica.*

**117.**

*Principio de instrumentalidad.*

general las diversas proyecciones de dicho principio, y a lo analizado al respecto nos remitimos ahora.

**118.**  
*Clasificación en la  
legislación  
autonómica.*

La Ley andaluza ha hecho un ensayo de síntesis en la clasificación de los entes instrumentales que divide en dos categorías fundamentales: por una parte las agencias, y por otra las entidades instrumentales privadas. Estas últimas, a su vez, se dividen en dos grupos: el primero formado por las sociedades mercantiles del sector público, y el segundo, por las fundaciones del sector público. La diferencia esencial, entre las agencias y los dos grupos de entidades integradas en la segunda categoría de entes instrumentales, es que las primeras tienen personalidad jurídica pública y se consideran Administración institucional de la Administración autonómica, mientras que las segundas tienen personalidad jurídica privada y en ningún caso pueden disponer de facultades que impliquen ejercicio de autoridad.

**119.**  
*Agencias.*

La regulación de las agencias, en los artículos 54 y siguientes de la Ley mencionada, sigue muy de cerca la establecida en la Ley estatal de Agencia de 2006 que ya tenemos estudiada. Clasifica aquella las agencias en administrativas, empresariales y de régimen especial. Las primeras y las segundas han de crearse por ley en la que se especificarán sus fines y la Consejería o agencia a la que se adscriben, los recursos económicos y las peculiaridades de su régimen de personal y fiscal. Las agencias de régimen especial se crean previa habilitación por una ley que establecerá su objeto y fines generales. Los estatutos de toda clase de agencias los aprueba el Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería o Consejerías de las que estas hayan de depender. Los estatutos se referirán, como mínimo, a los órganos de dirección de la entidad, su forma de designación y atribuciones. Habrán de constar en ellos, también, las funciones y competencias de la agencia, con indicación de las potestades administrativas que pueda ejercitar. Regularán los estatutos el patrimonio que se adscriba a la entidad para el cumplimiento de sus fines, así como los recursos económicos con los que se financiará, el régimen de los recursos humanos, presupuestario, patrimonial, de contratación y de control financiero y contable; asimismo se preverá la facultad de crear y participar en sociedades mercantiles cuando sea preciso para la consecución de los fines asignados.

**120.**  
*Empresariales y de  
régimen especial.*

**121.**  
*Los estatutos  
de las agencias.*

**122.**  
*Plan de actuación.*

Las agencias actúan conforme a un plan cuatrienal aprobado por el titular de la Consejería de la que dependa la agencia; en el plan constarán los objetivos a alcanzar y los recursos que se aplicarán a tales finalidades.

Con carácter general, el régimen del patrimonio, contratación, presupuestario, económico, financiero, contable y de control, así como el régimen de impugnación de sus actos, es el general establecido para las Administraciones Públicas. Dentro de este marco común, las agencias administrativas se definen como entidades públicas que se rigen por el Derecho Administrativo, a las que se atribuye, en ejecución de programas específicos de la actividad de una Consejería, la realización de actividades de promoción, prestacionales, de gestión de servicios públicos y otras actividades administrativas. Pueden crearse cuando sea preciso dotar a un servicio o actividad de una especial autonomía de gestión, o exista un patrimonio que por su especial volumen o entidad requiera su gestión a través de una entidad con personalidad jurídica o, en fin, exista un servicio susceptible de financiarse en más de un 50 por 100 mediante los ingresos que genere su propia actividad. A esta clase de agencias administrativas les es aplicable el mismo régimen jurídico de personal, presupuestario, de control y contabilidad aplicable a los órganos administrativos ordinarios.

Las agencias públicas empresariales se caracterizan por realizar actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contratación. Se adscriben, como las anteriores, a una Consejería concreta, pero se diferencian esencialmente de aquellas por regirse por el Derecho Privado, excepto en lo concerniente a la formación de la voluntad de sus órganos y con el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas.

Las agencias de régimen especial son entidades públicas a las que pueden atribuirse bien funciones de carácter administrativo, bien de carácter empresarial, pero asignándoles también funciones que impliquen ejercicio de autoridad y requieran especialidades del régimen jurídico. Se rigen, como las empresariales, por el Derecho Privado, con las mismas excepciones antes referidas respecto de las mencionadas agencias empresariales. La actuación de las agencias de régimen especial se acomoda a un plan de acción anual regulado en un contrato plurianual de gestión en el que se definen los recursos personales, materiales y presupuestarios a aportar; los objetivos a perseguir, los resultados a obtener y la gestión a desarrollar, así como la exigencia de responsabilidad a los directivos dependiendo del grado de cumplimiento de los objetivos.

El personal de las agencias administrativas está integrado por altos cargos de la Administración y funcionarios o también personal sometido a régimen laboral o estatutario; el de las agencias empresariales y el de las agencias especiales está sometido al Derecho Laboral. No

**123.**

*Régimen jurídico de la actividad de las de carácter administrativo.*

**124.**

*Régimen de las empresariales.*

**125.**

*Las agencias de régimen especial.*

**126.**

*Personal.*

obstante, en el caso de estas últimas, las funciones que impliquen ejercicio de autoridad serán desempeñadas por personal funcionario.

**127.**  
*Agencias Tributarias  
autonómicas.*

La Ley catalana 7/2007, de 17 de julio, que crea la Agencia Tributaria de Cataluña, y la Ley andaluza 23/2007, de 18 de diciembre, que crea la misma entidad en Andalucía, utilizan este régimen particular de las agencias especiales.

**128.**  
*Sociedades  
mercantiles.*

Por lo que concierne a las entidades instrumentales denominadas privadas, se agrupan en las dos categorías ya mencionadas de las sociedades mercantiles del sector público y las fundaciones del sector público. Las primeras tienen por objeto la realización de actividades comerciales o de gestión de servicios en régimen de mercado, actuando sometidas a la libre competencia, y no ejercen en ningún caso potestades administrativas. El Consejo de Gobierno autoriza su creación. La autorización expresa, al menos, la denominación, forma jurídica de la sociedad, objeto, participación de la Administración en el capital social, líneas básicas de su organización y funcionamiento y Consejería o agencia a la que se adscribe.

**129.**  
*Fundaciones.*

Las fundaciones del sector público se crean conforme a la legislación de fundaciones y están sometidas al régimen jurídico previsto en las mismas (en el caso andaluz, Ley 10/2005, de 31 de mayo, de fundaciones).

## 6. LAS DOTACIONES DE SERVICIOS Y PERSONAL: EL TEMA DE LAS TRANSFERENCIAS

### A) **Las transferencias de servicios**

A partir de la entrada en vigor de los Estatutos de Autonomía, y de cada una de sus reformas, las efectuadas hasta ahora y las que en el futuro se acuerden, se pone de manifiesto inmediatamente la necesidad de proceder a la reforma simultánea y correlativa de la Administración estatal y la autonómica. La primera porque los Estatutos y sus reformas implican la cesación, en aquella Administración, de responsabilidades de gestión de intereses y servicios públicos que son asumidos por las Comunidades Autónomas. La segunda porque precisa dar acogida a dichos servicios. La reestructuración, lógicamente, debe suponer la constatación de que es innecesario mantener en la Administración del Estado ciertas dotaciones, materiales y de personal. Estas mismas estructuras sobrantes son las que, como mínimo, precisan las Comunidades Autónomas para atender los servicios que asumen en virtud del Estatuto y sus reformas. Si el cálculo fuera extremadamente riguroso, el coste global de la operación debería ser igual a

**130.**  
*Reordenación de  
las competencias  
y reformas  
administrativas.*



cero, aunque no lo es nunca porque cada uno de los servicios traspasados genera nuevos costes generales que son menos eficientes si se multiplican por diecisiete unidades, tantas como Comunidades Autónomas. En términos matemáticos parece que es así, indudablemente.

La manera de llevar a cabo las transferencias de medios materiales, personales y financieros, ha sido copiada de la utilizada en la experiencia regionalista de la II República. En aquella ocasión histórica, la disposición transitoria del Estatuto de Cataluña de 1932 preveía que el Gobierno de la República dictaría las normas «a que ha de ajustarse el inventario de bienes y derechos y la adaptación de los servicios que pasan a la competencia de la Generalidad, encargando la ejecución de dichas normas a una Comisión mixta que designen por mitad el Consejo de Ministros y el Gobierno provisional de la Generalidad». Las normas de funcionamiento de esta Comisión mixta —que es la única que llegó a operar— se aprobaron por Decreto de 21 de noviembre de 1932. Este sistema de negociación separada para cada región autónoma del «inventario» de bienes y servicios a traspasar, tenía en origen algunas justificaciones que luego se han perdido. Singularmente la circunstancia de que en el «Estado integral» republicano la generalización del sistema de regiones autónomas no llevaba camino de hacerse efectivo de modo inmediato, por lo que no se hacía precisa una planificación global de las transferencias para que se obtuvieran resultados uniformes para todo el país.

Las circunstancias de 1978 no eran las mismas, pero el artículo 147.d) de la Constitución habilitó a los Estatutos de Autonomía para que siguieran el mismo método para el traspaso de servicios. En particular, lo que permite el artículo 147.d), citado, es el retorno al sistema de Comisiones mixtas. Este fue el camino que, en efecto, siguieron los primeros Estatutos aprobados. Las primeras redacciones de las disposiciones transitorias 2.<sup>a</sup> EPV, 6.<sup>a</sup> EC y 4.<sup>a</sup> EG se refirieron a las Comisiones mixtas encargadas de «inventariar los bienes y derechos del Estado que deban ser objeto de traspaso..., de concretar los servicios e instituciones que deban traspasarse y de proceder a la adaptación, si es preciso de los que pasen a la competencia» de la Comunidad. En los demás Estatutos aprobados con posterioridad a los citados también se implantó el sistema de Comisiones mixtas, lo que llevaba consigo la puesta en funcionamiento de otras tantas Comisiones mixtas en cuyo seno deberían negociarse los traspasos. Dada la posible falta de sincronía y los resultados heterogéneos del trabajo a realizar en el seno de las Comisiones mixtas, se advirtieron pronto las disfunciones que resultaban de confiar en exclusiva a las mismas la operación de traspaso de

**131.**

*Origen de los procedimientos de transferencias.*

**132.**

*Implantación de Comisiones mixtas de transferencias.*

**133.**  
*Criterios del  
 Informe de la  
 Comisión de  
 Expertos de 1981.*

servicios. El Informe que la Comisión de Expertos sobre Autonomías emitió en mayo de 1981 advirtió al respecto lo siguiente: «Pretender la transformación de un Estado fuertemente centralizado —decía el Informe— en otro basado en poderosas autonomías territoriales sin que exista una efectiva dirección del proceso, sino a puro golpe de pacto y negociación en los que se actúa sin una visión precisa del conjunto, y sin una previsión exacta de las metas, es, sin duda, una ilusión de la que, por mucho esfuerzo que se ponga en el empeño, resulta aventurado esperar el éxito». «Con un procedimiento de este tipo las transferencias de servicios dependen más de la habilidad de los negociadores que de la aplicación estricta de las reglas de distribución de competencias; los Ministerios retienen más de lo que deben; los recursos (personales, patrimoniales y financieros) se distribuyen inequitativamente; algunos cuerpos funcionariales que dominan parcelas enteras de la organización se resisten a la operación y logran evitarla; los ritmos y prioridades de las transferencias son distintos; la Administración estatal no acierta a hacer un diseño previo de sus propias necesidades; la articulación de las competencias estatales y las de las Comunidades Autónomas no llega a hacerse efectiva; la reforma administrativa se aplaza continuamente; la inseguridad jurídica es notoria, etc.». Esa crítica fue fundamental para que, tras los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981, sin perjuicio de que siguieran funcionando también las Comisiones mixtas, se implantaran Comisiones sectoriales, tantas como Ministerios afectados por las transferencias, que se encargarían de decidir —con participación de todas las Comunidades Autónomas— los traspasos en toda el área atendida por los mismos, lo que debería permitir una información de los criterios empleados (cuando menos en cada Departamento) sobre los traspasos y una programación más efectiva de los mismos. En lugar de que cada Ministerio tuviera que negociar las transferencias en cada una de las Comisiones mixtas, las Comisiones sectoriales deberían permitirle hacerlo de una vez por todas, de forma general y en relación con todas las Comunidades Autónomas. Para que este nuevo sistema pudiera ponerse en práctica era preciso que los Estatutos de Autonomía lo previeran, porque son ellos, según la Constitución, las normas encargadas de regular esta cuestión. En los Pactos autonómicos de 1981 lo que acordaron, pues, las fuerzas políticas firmantes, es incluir en los Estatutos de Autonomía estas nuevas determinaciones. Cosa que efectivamente hicieron.

**134.**  
*Consecuencias:  
 creación de  
 Comisiones  
 sectoriales.*

**135.**  
*Organización y  
 funcionamiento de  
 las Comisiones  
 sectoriales.*

Las Comisiones sectoriales están integradas por representantes de la Administración estatal y por representantes de las Comunidades Autónomas. En las Comisiones mixtas los representantes estatales negocian con un número igual de representantes de una sola Comuni-

dad Autónoma. La presidencia de las Comisiones mixtas se encomienda en las normas reguladoras al ministro de Administración Territorial y la vicepresidencia a un representante designado por la Comunidad Autónoma. La secretaría de la Comisión (atendida por un funcionario del Estado y otro de la Comunidad Autónoma) levanta actas de las reuniones y expide certificaciones de los acuerdos alcanzados en el seno de la misma. Las Comisiones funcionan en pleno y en comisiones, cuyas reuniones son convocadas, con expresión del orden del día, con cuarenta y ocho horas de antelación. Los acuerdos de transferencia los adopta el pleno por consenso entre las dos partes representadas. De cada uno de los acuerdos de traspaso se expide una certificación por la secretaría, que se eleva al Gobierno, a través del Ministerio de Administración Territorial, para su aprobación por Real Decreto. Los Reales Decretos de transferencias de servicios tienen todos, en consecuencia, la misma estructura formal, se limitan a aprobar, sin añadir nada, una certificación de la secretaría de la Comisión mixta correspondiente, en la que se describe el contenido del acuerdo alcanzado en el seno de la misma.

La cuestión de mayor relevancia jurídica que plantean los acuerdos de las Comisiones mixtas es si el Gobierno queda vinculado por ellos. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 dijo al respecto que los acuerdos alcanzados en el seno de las Comisiones mixtas «son propuestas vinculantes para el Estado, que deberá respetar su contenido». El Tribunal concede que, puesto que los acuerdos se han de ratificar por Real Decreto, el Estado pueda regular o precisar algunos contenidos formales de estas normas, pero sin alterar para nada el contenido de los acuerdos, que le vinculan y tiene, por tanto, que ratificar necesariamente.

Otra cuestión relevante que plantean estos traspasos de servicios es la de saber si las competencias de las Comunidades Autónomas no pueden ejercerse mientras no se hagan efectivos los traspasos de servicios. Este problema lo aclaró pronto el Tribunal Constitucional a partir de sus Sentencias de 28 de julio de 1981 y 28 de enero y 27 de julio de 1982, en las que afirmó que las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus competencias legislativas a partir del momento de la entrada en vigor del Estatuto, sin precisarse ninguna actividad previa del Estado, ni siquiera en el caso de que las competencias autonómicas sean de desarrollo legislativo. Con la misma razón tiene que aplicarse esta doctrina a las competencias ejecutivas. Poco tiempo después, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de abril de 1983 estableció definitivamente la doctrina que ha perdurado sobre este problema hasta hoy. La

**136.**

*Carácter vinculante de sus propuestas.*

**137.**

*Los traspasos no condicionan el ejercicio de las competencias.*

argumentación principal de la Sentencia dice lo siguiente: «Se ha discutido largamente en el asunto que ahora se decide si la competencia que ejercita o que reivindica el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco surge automáticamente del Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad por el mero hecho de la entrada en vigor del mencionado texto legal o si, para la adquisición de la titularidad de la competencia, o, por lo menos, para su ejercicio, es preciso algún requisito adicional, como es, en particular, la realización de unas transferencias, que en el caso presente no se han producido». La respuesta a esta cuestión, según el Tribunal, es que la titularidad de las competencias corresponde a la Comunidad Autónoma por obra de la Ley Orgánica por medio de la cual se aprobó el Estatuto de Autonomía. Solo en las situaciones de lo que se llamó «preautonomías» las competencias se adquirieron por medio de traspasos, y esta modalidad puede todavía hoy funcionar respecto de aquellas competencias que en el Estatuto no hayan sido mencionadas. Habrá que concluir entonces que no es posible, en puridad, transferir las competencias que corresponden ya en virtud del Estado. Si corresponden en virtud de este, *ope legis* o *ipso iure*, como suele decirse, mal se pueden transferir.

### 138.

*El valor interpretativo de los RRDD de transferencias.*

Un último problema relevante plantean los Reales Decretos de transferencias de servicios. Es el de saber cuál es el valor que cabe dar a los Decretos de transferencias de servicios cuando especifican, concretan o delimitan las materias a las que se refieren las competencias autonómicas. Según reiterada jurisprudencia constitucional (de la que es una expresión máxima la Sentencia de 5 de agosto de 1983) que ya hemos estudiado suficientemente, el valor de los Reales Decretos es el propio de las normas interpretativas: carecen por sí mismas de fuerza de obligar; si aciertan a expresar de manera exacta el contenido del texto normativo que interpretan, su fuerza provendrá de la que tenga dicho texto cuyas normas se limitan a explicitar. No tienen otra fuerza que la que tenga la norma interpretada; es su mandato el que vincula verdaderamente.

## B) Las transferencias de funcionarios

Un problema paralelo al de las transferencias de servicios, para establecer las dotaciones básicas con que han de contar las Comunidades Autónomas para ejercer sus competencias, es el que plantea la asignación de personal, teóricamente sobrante, que estaba adscrito a los servicios transferidos. En este caso la cuestión de la transferencia es más delicada porque, a las necesidades de reforma de la Adminis-

tración del Estado y de nuevas dotaciones de las Administraciones autonómicas, se suma el problema del necesario respeto a los derechos consolidados de los funcionarios. En nuestra experiencia regionalista histórica, el artículo 24 del Decreto de 21 de noviembre de 1932, en el que se establecían normas sobre funcionamiento de la Comisión mixta de transferencias de competencias a la Generalidad, disponía las reglas que habrían de seguirse para acomodar el personal estatal en los servicios de la Generalidad: 1.º «Conservación y reconocimiento a favor de dicho personal de los mismos derechos, incluidos pasivos, que le están atribuidos por la legislación vigente». 2.º «Voluntariedad de quedar en Cataluña al servicio de la Generalidad, sin perder su categoría en los escalafones de procedencia y facultad de reintegrarse a los mismos». Estos principios aparecerían después mucho más desarrollados en el Decreto de 28 de marzo de 1933, en el que se fijaban las «reglas sobre el régimen transitorio de adaptación del personal a la Generalidad». Dicho Decreto establecía un régimen distinto para los funcionarios afectos a los servicios respecto de los cuales aquella solo había recibido competencias de tipo ejecutivo. Prescindiendo ahora de matices, que pueden resultar innecesarios, el régimen común era que la Generalidad recibía, junto con los servicios, los funcionarios que resultaban trasladables de manera provisional; se les daba un derecho de opción, a ejercitar en el plazo de un mes «entre quedarse al servicio de la región autónoma o ser trasladados al resto de España». Una vez que hubieran optado, si lo hacían por regresar al Estado y se daba la circunstancia de que no hubiera en los servicios de estas plazas vacantes, el problema se resolvía del siguiente modo: la Generalidad convocaría uno o varios concursos para cubrir las plazas ocupadas por los funcionarios que deseaban ser trasladados, en los que podrían participar los funcionarios estatales de igual clase y categoría que los que deseaban el traslado; resuelto el concurso, quedarían plazas vacantes en los servicios centrales, que serían cubiertas por los funcionarios que, habiendo optado por regresar al Estado estuviesen prestando servicios de forma provisional e interina en la Generalidad. Una vez celebrados los referidos concursos, la Generalidad quedaba en libertad para cubrir, de la forma que considerase pertinente, las vacantes que se fueran produciendo o para amortizar, en su caso, las plazas o reformar las plantillas de los correspondientes servicios; los funcionarios que, efectuadas las anteriores operaciones, continuaran sin lograr efectivamente el traslado quedaban en situación de excedencia forzosa, en expectativa de conseguir plaza en las oficinas del Estado.

**139.**  
*Precedente en  
la legislación  
republicana.*

**140.**  
Soluciones  
del período  
«preautonómico».

Durante la etapa preconstitucional en la que se establecieron regímenes provisionales de preautonomía, también se llevó a cabo una regulación notable del problema de los funcionarios en el Real Decreto de 31 de julio de 1980 que regulaba la Comisión Mixta Estado/Generalidad de Cataluña. Su artículo 11 estableció que los funcionarios adscritos a los servicios transferidos pasarían a depender de la Comunidad Autónoma y quedarían en situación de supernumerarios en sus cuerpos o escalas de origen. Se reconocía a los funcionarios transferidos un derecho preferente al reingreso en el servicio activo en la localidad donde prestaban servicios cuando fueron trasladados. El tiempo de servicio rendido en la Comunidad Autónoma se le computaría a todos los efectos en los cuerpos o escalafones de procedencia. La Comunidad Autónoma asumía todas las obligaciones del Estado en materia de «Seguridad Social». En fin, se reconocía a los funcionarios transferidos todos sus derechos anteriores, incluido el de participar en los concursos de traslado que convocara el Estado, en igualdad de condiciones con los restantes miembros de su cuerpo o escala.

**141.**  
La regulación  
general establecida  
en la Ley de 1983.

Las mismas ideas regulatorias se generalizaron al establecerse las primeras Comunidades Autónomas, pero fueron objeto de arreglo y perfeccionamiento en la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983. Esta norma supone un giro importante en la ordenación del sistema de traspasos porque una ley estatal compartirá, desde entonces, con los Estatutos [el artículo 147.1.c) de la Constitución no puede, por tanto, entenderse como una reserva absoluta en favor del Estatuto] la regulación de las transferencias de servicios y funcionarios. En cuanto a estos últimos, la citada ley introduce la distinción, que no estaba en las normas precedentes, entre los funcionarios adscritos a los servicios periféricos de la Administración estatal y los adscritos a sus servicios centrales. Respecto de los primeros la transferencia es automática y se produce junto con los órganos, instituciones o servicios en los que prestan su trabajo. La transferencia de los segundos se vincula a la reforma de la Administración central. La vinculación entre la reforma de los servicios centrales de la Administración estatal y las transferencias de funcionarios se produce del siguiente modo: los diferentes Departamentos ministeriales deben, antes de que transcurran dos meses desde la aprobación de un Real Decreto de transferencias, adaptar su organización a la nueva situación, determinando los puestos de trabajo que se deben suprimir. Las plazas correspondientes a los puestos de trabajo suprimidos son las que pueden ser objeto de transferencia a las Comunidades Autónomas.

Para evitar traslados forzosos en la medida de lo posible y, por otra parte, para impedir que el traslado forzoso afectara a funcionarios con mejor derecho a permanecer en la Administración estatal, la Ley arbitró las siguientes medidas: 1.º No necesariamente se transfieren los funcionarios adscritos a las plazas suprimidas; se prefiere antes que a ellos a los que voluntariamente soliciten la transferencia; 2.º los puestos vacantes que dejen dichos voluntarios y las nuevas plazas que puedan resultar de la reorganización se cubren mediante concursos internos en el seno de la Administración estatal; 3.º como consecuencia de estos concursos pueden quedar funcionarios sin plaza por no resultar adscritos a ningún puesto de trabajo; 4.º estos funcionarios quedan en expectativa de destino, situación que se puede prolongar, como máximo, por tres meses; al término de este período son trasladados forzosamente a las Comunidades Autónomas prefiriendo, para dicho traslado forzoso, primero, a los que tengan menos cargas familiares y, luego, a los que tengan menos años de servicio en la Administración.

Las transferencias de funcionarios son, aunque no se denominen siempre así, traslados forzosos puesto que se obliga a los funcionarios, sin su consentimiento, a ocupar un nuevo puesto de trabajo en una Administración distinta. Sin embargo, cuando la transferencia afecta a un funcionario de los servicios centrales, el traslado, además de forzoso, puede implicar cambio de residencia, lo que supone una carga singular de contenido expropiatorio que el funcionario no está obligado a soportar. De aquí que en tal supuesto la medida sea indemnizable.

Los funcionarios transferidos no pierden su condición de miembros de su cuerpo o escala de origen (situación que tiene relevancia respecto de sus derechos económicos, y de los puestos de trabajo a desempeñar en las Comunidades Autónomas, que no pueden ser de inferior nivel que los que corresponden a dichos cuerpos, y también en relación con los concursos de traslado —que pueden permitir un retorno a la Administración estatal— y demás derechos reconocidos, que se respetan en su integridad), pero pasan a tener la condición de funcionarios propios de la Comunidad Autónoma y a integrarse en su propia organización funcionarial. En lo sucesivo depende, a todos los efectos derivados de su relación orgánica y de servicio, de la Comunidad Autónoma. Todos los derechos y obligaciones respecto de ellos los asume, pues, la Comunidad Autónoma, con las siguientes dos únicas excepciones: 1.ª las Comunidades Autónomas se responsabilizan de las anteriores obligaciones del Estado en relación con las clases pasivas, Seguridad Social o Muface, pero la gestión de estos sistemas de aseguramiento se mantiene de forma unitaria en manos del Estado;

**142.**

*El problema de los traslados forzosos.*

**143.**

*Los derechos adquiridos.*

2.<sup>a</sup> las sanciones de separación del servicio solo pueden imponerse previo dictamen —no vinculante— del Consejo de Estado.

Todas estas regulaciones previas se han decantado y depurado finalmente en el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril. Su artículo 88 contiene una regulación general de la situación administrativa denominada de «servicio en otras Administraciones Públicas». Contempla el régimen de los funcionarios de carrera que, en virtud de los procesos de transferencia o con los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, obtengan destino en una Administración Pública distinta. Esta circunstancia determina la declaración de «situación de servicio en otras Administraciones Públicas». El precepto establece que se mantendrán en esta situación en el caso de que por disposición legal de la Administración a la que acceden se integren como personal propio de esta. Los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se integran plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas, hallándose en situación de servicio activo en la Función Pública de la Comunidad Autónoma en la que se integran. Las Comunidades Autónomas al proceder a la integración de los funcionarios transferidos como funcionarios propios, respetarán el Grupo o Subgrupo del Cuerpo o Escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes a la posición en la carrera que tuviesen reconocida. Los funcionarios transferidos mantienen todos sus derechos en la Administración Pública de origen, como si se hallaran en servicio activo de acuerdo con lo establecido en los respectivos Estatutos de Autonomía. Se reconoce la igualdad entre todos los funcionarios propios de las Comunidades Autónomas con independencia de su Administración de procedencia. Prevé el mismo artículo 88 del Estatuto Básico de la Función Pública que los funcionarios que reingresen al servicio activo en la Administración de origen, procedentes de la situación de servicio en otras Administraciones Públicas, obtendrán el reconocimiento profesional de los progresos alcanzados en el sistema de carrera profesional y efectos sobre la posición retributiva conforme al procedimiento previsto en los convenios de Conferencia Sectorial y demás instrumentos de colaboración que establezcan medidas de movilidad interadministrativa.

**144.**

*La situación de servicio en otras Administraciones Públicas.*

Estas medidas de movilidad administrativa están específicamente contempladas en el artículo 84 del mismo texto legal. Se refiere a la «movilidad voluntaria» entre Administraciones Públicas. Se produce en el marco de los criterios generales que aprueba la Conferencia Sectorial de Administración Pública.

**145.**

*«Movilidad voluntaria».*



El propio Estatuto, en fin, regula en sus artículos 99 y 100 la cooperación entre Administraciones Públicas a todos los efectos indicados, encomendando la instrumentación de la cooperación especialmente a la Conferencia Sectorial de Administración Pública, que se regula en el artículo 100.

Es patente que, según el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de nuestra Constitución, el Estado puede establecer el régimen jurídico de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, ordenado conforme a unos principios unitarios y comunes. Así lo hace el Estatuto Básico de 2007 que acabamos de analizar. En qué consiste ese régimen unitario es cuestión que la jurisprudencia constitucional tiene bastante aclarada desde las Sentencias de 28 de julio de 1981; 8 de febrero, 27 de julio y 22 de diciembre de 1982; 7 de abril, 26 de julio y 5 de agosto de 1983, entre otras muchas. Resumidamente, la doctrina constitucional es la siguiente: del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> deriva para el Estado «una doble competencia en materia de función pública: 1.º competencia para regular los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios públicos; es decir, de la denominada relación de servicio, contenido indiscutible del régimen estatutario; y 2.ª competencia para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones Públicas, pues la expresión «régimen jurídico» contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones Públicas» (Sentencia de 5 de agosto de 1983). La competencia estatal, así establecida, se refiere no solo a los funcionarios estatales y de las Comunidades Autónomas, sino que se extiende también a los de la Administración local (Sentencia de 27 de julio de 1982). Es básica la determinación general de los requisitos para la selección de funcionarios, sobre todo en punto a asegurar que se produce de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (Sentencias de 8 de febrero de 1982 y 5 de agosto de 1983). Puede el Estado decidir, en uso de sus competencias, que existan algunos Cuerpos nacionales únicos (Sentencias de 7 de abril y 5 de agosto de 1983). Las Comunidades Autónomas pueden optar por establecer para sus funcionarios el régimen retributivo que estimen más pertinente, sin que pueda imponérseles que sigan la distribución entre retribuciones básicas y complementarias que el Estado ha venido aplicando a sus funcionarios (Sentencia de 26 de julio de 1982). Puede el Estado legítimamente mantener principios uniformes respecto del régimen de Seguridad Social y Clases Pasivas de los funcionarios (Sentencia de 5 de agosto de 1983).

**146.**

*El reparto de competencias en materia de funcionarios: enunciados de la jurisprudencia.*

## 7. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. REMISIÓN.

No existen, en el régimen jurídico de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, especialidades que debamos consignar en este punto. Su sometimiento general a la ley y al Derecho resulta del artículo 103.1 de la Constitución; la operatividad del principio de legalidad es la misma que tenemos estudiada. El procedimiento administrativo, el régimen de los actos y contratos, el patrimonio y régimen presupuestario, la responsabilidad, los recursos administrativos y contencioso-administrativos son los mismos que se estudiarán más adelante. Cuando la legislación autonómica ha establecido alguna peculiaridad en relación con las indicadas instituciones, se analiza con ocasión del estudio de estas en el lugar sistemáticamente correspondiente.

Los límites con que pueden las Comunidades Autónomas establecer especialidades en cada una de estas materias los hemos estudiado también al inicio de este Capítulo, al tratar de la potestad de autoorganización que tienen aquellas conferidas, uno de cuyos elementos es el establecimiento del régimen jurídico a que acomodan su actuación. A lo analizado en este punto nos remitimos.

## V. OTRAS INSTITUCIONES ESTATUTARIAS

Todos los Estatutos de Autonomía regulan otras instituciones de muy diverso carácter y funciones. El Estatuto catalán de 2006, por ejemplo, se refiere sucesivamente al Consejo de Garantías Estatutarias, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas y el Consejo Audiovisual de Cataluña (artículos 76 a 82). Salvo la primera de estas instituciones, muy específicamente referida al ámbito catalán, las demás existen en todas las Comunidades Autónomas, con variantes en la denominación. El Síndic de Greuges suele denominarse Defensor del Pueblo en la mayor parte de las Comunidades Autónomas («Justicia», en Aragón, es la variante más significativa por razones históricas), y la Sindicatura de Cuentas se denomina alternativamente «Tribunal Autonómico de Cuentas» en la mayor parte de las Comunidades Autónomas. No son estas las únicas instituciones estatutarias relevantes. El mismo Estatuto citado regula en el artículo 85 el Consejo de Gobiernos Locales, que también se ha implantado en otras autonomías, pero que estudiaremos al tratar de la Administración local. También las Corporaciones profesionales, sobre las que no existen especialidades que nos exijan repetir

### 147.

*Diversidad de las  
previsiones  
estatutarias.*

lo ya analizado sobre estas instituciones. Y, en fin, todas las instituciones de cooperación y participación, incluidas las importantes Comisiones bilaterales Estado-Comunidad Autónoma, y otros órganos de cooperación que también hemos estudiado con detenimiento. Nos referiremos ahora, por tanto, únicamente a las cuatro instituciones primeramente mencionadas.

## 1. CONSEJO DE GARANTÍAS ESTATUTARIAS

Esta es una institución que trata de cubrir el vacío provocado por la inexistencia de un órgano, a escala de Comunidad Autónoma, parangonable al Tribunal Constitucional. En concreto, un órgano que se ocupe de garantizar y preservar el Estatuto frente a las vulneraciones en que pueda incurrir la legislación autonómica; por tanto, encargado de velar por la «estatutoriedad». Aunque ciertamente las leyes autonómicas que vulneran el Estatuto son inconstitucionales (el Estatuto forma parte del «bloque de la constitucionalidad» según el artículo 28 LOTC y es, por tanto, un parámetro utilizable para valorar la constitucionalidad de cualquier norma), no es usual, en la práctica, que ninguno de los sujetos legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad los planteen contra leyes autonómicas cuando no afectan directamente a la Constitución ni vulneran apreciablemente el orden de competencias establecido. En tales casos, los únicos sujetos legitimados para impugnarlas que pueden tener interés en hacerlo son el Parlamento y el Gobierno autonómicos que, al haber participado en la elaboración de las leyes antiestatutarias, normalmente no activarán ningún procedimiento constitucional de control. De esta manera, existe un riesgo evidente de que el Estatuto sea reformado mediante disposiciones infraestatutarias de rango legal que no lleguen a controlarse nunca. Es preciso el establecimiento de un garante del Estatuto y esta, justamente, es la función principal que asume, en el Estatuto de Cataluña, el mencionado Consejo de Garantías Estatutarias. No obstante, a dicha tarea añade el Estatuto el control preventivo de la constitucionalidad de los proyectos y proposiciones de normas de toda clase que tengan rango de ley. Dicha intervención puede permitir la adecuación previa de la ley a la Constitución evitando los recursos de inconstitucionalidad y conflictos ante el Tribunal Constitucional.

Según el artículo 76 del Estatuto, se trata de una institución que vela por la adecuación al Estatuto y a la Constitución de las disposiciones de la Generalidad. Tal función la cumple dictaminando sobre la adecuación a la Constitución de los proyectos y proposiciones de

### 148.

*Control preventivo de las normas autonómicas.*

### 149.

*Competencias.*

reforma del Estatuto de Autonomía antes de su aprobación por el Parlamento; también, sobre la adecuación al Estatuto y a la Constitución de los proyectos y proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento, así como de los decretos-leyes sometidos a convalidación del Parlamento; vela también por la adecuación a las mencionadas normas superiores, de los proyectos de proposiciones de ley y de los proyectos de decreto legislativo concernientes a la autonomía local. Los dictámenes se han de emitir antes de la interposición del recurso de inconstitucionalidad por parte del Parlamento o del Gobierno, antes de la interposición de conflictos de competencias por el Gobierno, y antes de la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional.

**150.**  
*Carácter vinculante  
de los dictámenes.*

El párrafo 4 del artículo 76 citado establece que los dictámenes del Consejo de Garantías tienen carácter vinculante con relación a los proyectos de ley y las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos en el Estatuto. El Estatuto ha tratado de evitar que el Consejo intervenga también en la interpretación de los derechos de naturaleza constitucional. Sin embargo, esta exclusión plantea problemas evidentes: la mayor parte de los derechos reconocidos en el Estatuto son una simple reproducción de los establecidos en la Constitución misma, a veces sin ningún matiz especial y, en diversas ocasiones, como simple derivación de enunciados constitucionales más generales que comprenden tanto el derecho que específicamente la Constitución menciona como los que el Estatuto explicita. Es imposible, por tanto, que el Consejo de Garantías pueda limitarse a analizar los derechos estatutarios sin valorar la significación constitucional de los mismos. De modo más específico la STC 31/2010 ha considerado que la atribución a los dictámenes del Consejo de Garantías, de carácter vinculante (artículo 76.4 del Estatuto), es inconstitucional porque puede suponer una inadmisibles limitación de la actividad parlamentaria y también por aproximar el control del Consejo a las características del rechazo de las normas con rango de Ley, que es una función monopolíticamente atribuida al Tribunal Constitucional.

**151.**  
*Composición.*

El Consejo está formado por miembros nombrados por el presidente de la Generalitat entre juristas de reconocida competencia. Dos terceras partes se designan a propuesta del Parlamento por mayoría de tres quintas partes de los diputados, y la tercera parte restante a propuesta del Gobierno. Los miembros del Consejo de Garantías eligen entre ellos al presidente. La organización interna y el funcionamiento, en concreto, se remiten a la ley reguladora específica, garanti-

zando el Estatuto, en todo caso, la autonomía orgánica, funcional y presupuestaria de la institución.

## 2. LOS DEFENSORES AUTONÓMICOS DEL PUEBLO

Sobre el Síndic de Greuges, el Justicia, o, como más comúnmente se denominan, los Defensores del Pueblo autonómicos, existe una legislación específica en todas las Comunidades Autónomas. Se define, igual que el Defensor del Pueblo estatal, como un comisionado del Parlamento, designado por este para la defensa de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución y el Estatuto. El artículo 78 del Estatuto catalán desglosa la función de protección y defensa indicada especificando que «a tal fin supervisa, con carácter exclusivo, la actividad de la Administración de la Generalitat, la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma, la de las empresas privadas que gestionan servicios públicos o realizan actividades de interés general o universal, o actividades equivalentes de forma concertada o indirecta, y las de las demás personas con vínculo contractual con la Administración de la Generalitat y con las entidades públicas dependientes de ella. También supervisa la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma». Esta amplísima definición, que concibe las funciones del Defensor del Pueblo de un modo mucho más extenso que las regulaciones anteriores, revela que no se limita a supervisar los organismos de carácter administrativo, sometidos al Derecho público o privado, sino que también se incluyen las empresas privadas que gestionan servicios públicos o realizan actividades de interés general o universal en los términos que expresa la disposición reproducida, así como también la de las personas con vínculo contractual con la Administración Pública autonómica.

Este ensanchamiento de la concepción estatutaria del Síndic está inmediatamente relacionado con las conclusiones que establecieron los Defensores del Pueblo, reunidos en Barcelona en 2006. Nosotros mismos expusimos en aquella ocasión que la circunstancia de la liberalización de los mercados, y la consiguiente retracción de los organismos públicos a funciones meramente regulatorias y no de gestión, dejaba sin un control específico, desde el punto de vista de la defensa de los derechos y libertades constitucionales, a empresas y organismos privados que, sin embargo, cumplen misiones de servicio público impuestas por las leyes o por los títulos habilitantes de su actividad.

**152.**  
*Designación y funciones.*

**153.**  
*Instituciones sometidas a supervisión.*

**154.**  
*Supervisión de empresas privadas que prestan servicios públicos.*

**155.**  
*Relaciones con el  
Defensor del  
Pueblo estatal.*

La regulación catalana establecida en el precepto mencionado también plantea el serio problema derivado de que atribuya la función de garantía de los derechos, en relación con los sujetos públicos y privados que relaciona, en exclusiva, lo que parece suponer una exclusión de la intervención, en relación con los mismos, del Defensor del Pueblo estatal, cuya tarea quedaría reducida a la supervisión de las instituciones estatales. Sin embargo, esta restricción no resulta de la configuración constitucional del Defensor del Pueblo, que tiene atribuidas funciones en relación con todas las Administraciones e instituciones públicas o que ejercen funciones de naturaleza pública.

Respecto de las regulaciones legales del Defensor, podemos tomar el ejemplo de la Ley andaluza de 1 de diciembre de 1983, cuyo esquema es el siguiente:

**156.**  
*Elección  
parlamentaria.*

El Defensor es elegido por el Parlamento para un período de cinco años. Se relaciona con dicha Asamblea a través de una Comisión específica, en el caso la de Gobierno Interior y Peticiones. La norma prevé los supuestos de cese y sustitución, así como las prerrogativas e incompatibilidades que afectan al cargo.

**157.**  
*Organización de la  
institución.*

Respecto de la organización interna, se prevé que esté auxiliado el Defensor por cuatro adjuntos y por asesores y colaboradores adscritos a su oficina. La Ley le habilita para iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración autonómica y de los agentes de esta en relación con los ciudadanos. Al Defensor puede dirigirse cualquier persona que invoque un interés legítimo presentando una queja firmada y razonada en el plazo máximo de un año desde los hechos objeto de la misma. Las actuaciones son gratuitas. El Defensor ha de rechazar las quejas anónimas y aquellas en las que advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión o falta de titularidad del derecho que se invoca.

**158.**  
*Procedimiento de  
actuación.*

Todos los poderes públicos y organismos de la Comunidad están obligados a auxiliar con carácter preferente y urgente al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones.

**159.**  
*Advertencias,  
recomendaciones y  
resoluciones del  
Defensor.*

Cuando las actuaciones practicadas revelen la existencia de abuso, arbitrariedad, discriminación, error u omisión de un funcionario, el Defensor del Pueblo podrá dirigirse al afectado haciendo constar su criterio al respecto, dando traslado también al superior jerárquico de aquel. Podrá el Defensor poner en conocimiento del Ministerio Fiscal los hechos cuando sean delictivos, ejercitar directamente acciones de responsabilidad contra autoridades, funcionarios y personas al servicio

de la Administración. También puede sugerir la modificación de los criterios utilizados por la Administración para resolver, o proponer la modificación de las decisiones. Entre sus medios de actuación para evitar la vulneración de derechos de los ciudadanos, cuentan sus potestades para formular, a las autoridades y funcionarios de la Administración autonómica, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas. Los destinatarios de estas actuaciones han de responderlas por escrito en término no superior a un mes. Si no se consideran sus recomendaciones en un plazo razonable, el Defensor puede poner la situación en conocimiento del consejero o máxima autoridad de la Administración afectada. Si tampoco así obtiene una justificación adecuada de la conducta a la que se refiere su advertencia o recomendación, la incluirá en el informe anual o especial al Parlamento. Este informe se presenta, en efecto, cada año, de modo ordinario al Parlamento, pero cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen, se puede presentar un informe extraordinario.

Realmente es sorprendente la multiplicación de estas instituciones en todas las Comunidades Autónomas considerando la debilidad que ha mostrado la implantación de la institución del *Ombudsman* a escala estatal. No hay ni estadísticas ni datos que evidencien los beneficios que obtienen los ciudadanos de la multiplicación de los Defensores del Pueblo ni en qué medida esta actuación ahorra intervenciones a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa o permite obtener satisfacciones semejantes a las que los tribunales pueden reconocer y declarar. Solo contando con un sistema de control contencioso muy deficitario, que no es el caso de la situación española, podría ampararse el inmenso despliegue organizativo y el discutible gasto económico que estas instituciones comportan; crítica que puede también extenderse a la apertura al nepotismo que regulaciones tan flexibles pueden facilitar.

**160.**  
*Crítica de la  
multiplicación de  
los Defensores.*

### 3. LAS CÁMARAS DE CUENTAS

Hemos tratado del Tribunal de Cuentas y el alcance de su competencia universal, en materia de control y fiscalización, sobre todas las Administraciones Públicas. Sin embargo, la institución de los Tribunales, Cámaras o Sindicaturas de Cuentas, se ha extendido por todas las Comunidades Autónomas. Se les atribuye la fiscalización externa de la gestión económica y financiera de los fondos públicos de las Comunidades Autónomas. Se incluyen, en la competencia de fiscalización de estas instituciones, toda la Administración directa, institucional y empresarial de las Comunidades Autónomas, las corporaciones loca-

**161.**  
*Ámbito de  
actuación y  
funciones.*

les, establecimientos y empresas de ellas dependientes, y las universidades públicas. El control que se les atribuye consiste en velar por la legalidad y eficiencia de todos los actos que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como de los ingresos y pagos que de ellos se deriven y, en general, de la recaudación, inversión o aplicación de los fondos públicos. Se incluyen en la fiscalización las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas, procedentes del sector público y percibidos por personas físicas y jurídicas. Asimismo, el cumplimiento de los objetivos de los diversos programas presupuestarios y memorias de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas que se otorguen a personas físicas o jurídicas. En fin, la misma tarea se extiende a los contratos administrativos celebrados por organismos o instituciones del sector público.

**162.**

*Procedimientos de actuación y potestades de investigación.*

Las leyes autonómicas que regulan las Cámaras, Tribunales o Sindicaturas de Cuentas fijan el procedimiento que rige sus actuaciones donde se pormenorizan las potestades que pueden ejercer a efectos de exigir informes, documentos o antecedentes, así como inspeccionar directamente oficinas, libros, dependencias, depósitos, etc. En ejercicio de estas funciones, pueden formular requerimientos y proponer la exigencia de responsabilidades en los supuestos de incumplimiento de los mismos. Se establecen plazos específicos para la presentación de las cuentas a la Cámara a efectos de su fiscalización, y la presentación de los resultados de la tarea llevada a cabo en los informes anuales o especiales que han de realizar las Cámaras y que han de ser elevados a los respectivos Parlamentos autonómicos. Los informes tienen que hacer constar la observancia de la legalidad, el grado de cumplimiento de los objetivos, así como la adecuación de la actividad económico-financiera a los principios de economía y eficacia. Darán cuenta de las infracciones, abusos o prácticas irregulares, y formularán propuestas sobre las medidas de mejora de la gestión económica y financiera de las entidades fiscalizadas. La función de las Cámaras de Cuentas es exclusivamente fiscalizadora. La función de enjuiciamiento está reservada en exclusiva al Tribunal de Cuentas, si bien algún Estatuto como el catalán ha previsto (artículo 80.3) la celebración de un convenio a efectos de la participación de la Sindicatura de Cuentas autonómica en los procedimientos jurisdiccionales sobre responsabilidad contable que son competencia de aquel Tribunal.

**163.**

*Organización interna.*

La organización interna del Tribunal se corresponde a un patrón que se repite en todas las Comunidades Autónomas. Tomando como ejemplo la Ley 1/1988, de 17 de marzo, que regula la Cámara de Cuentas de Andalucía (reformada mediante Ley 2/1996, de 17 de



julio), los órganos de la Cámara son el Pleno, la Comisión de Gobierno, el consejero Mayor, y los consejeros. Existe también un secretario general al que se reserva la competencia sobre organización y dirección de los servicios. Los consejeros son designados por el Parlamento, gozan de independencia e inamovilidad y están sometidos a un régimen estricto de incompatibilidades. La Cámara está dotada de personal funcionario con la titulación adecuada, al que se aplica el régimen general de la función pública y las incompatibilidades concernientes a la misma. En especial, bajo la dependencia de los consejeros se encuadran los auditores, que son seleccionados conforme a criterios de mérito y capacidad entre titulados superiores.

#### 4. LOS CONSEJOS DE MEDIOS AUDIOVISUALES

La creciente proliferación, en todas las Comunidades Autónomas, de un denominado «Consejo de Medios Audiovisuales» o similar se corresponde con una filosofía política y administrativa bastante distinta de la que fundamenta la existencia de las demás instituciones que hemos analizado. El punto de partida es, desde luego, que las Comunidades Autónomas tienen competencias en materia de radio y televisión. Pero dicha competencia no tiene por qué derivar en el establecimiento de un organismo como el mencionado. Concorre además la circunstancia de que las Comunidades Autónomas son titulares de canales públicos de televisión y de emisoras de radio. Y además, en fin, que son entidades concedentes de licencias de radio y televisión dentro de su ámbito territorial. El control de medios de comunicación por parte de las Administraciones Públicas ha planteado en todos los países europeos delicadas cuestiones entre las que destacan: primero, la necesidad de evitar que el apoyo presupuestario público a los medios de titularidad pública los sitúe en posiciones privilegiadas en el mercado que les permita competir con ventaja, lo cual resulta contrario a principios esenciales del Derecho de la competencia. En segundo lugar, ha de procurarse que la influencia política sobre los contenidos de la programación televisiva no permita, a los grupos que ocasionalmente ocupan el poder, ponerlos a su servicio y evitar la confrontación ideológica y el pluralismo en todos los órdenes.

Una de las técnicas organizativas disponibles para asegurar la mayor independencia posible de los medios es someter su regulación y control a autoridades independientes de modo que no coincidan en una misma institución la propiedad del medio y el poder de regulación. Esta opción es particularmente conveniente cuando la intervención

#### **164.**

*Fundamentos de su implantación en las CCAA.*

#### **165.**

*La independencia del regulador.*

pública sobre un sector determinado, además de ser estratégicamente importante, alcanza tanto a los medios de comunicación públicos como a los privados, que tienen que ser tratados, por las instancias públicas de regulación, en términos de igualdad.

Mientras que en el Estado se han producido sucesivos aplazamientos del proyecto, que tiene ya bastantes años de antigüedad, de crear una autoridad independiente del audiovisual, las Comunidades Autónomas la han puesto en funcionamiento poco tiempo después de que empezaran a ejercer sus competencias en la materia y a contar con medios audiovisuales propios. La primera de todas estas instituciones en el tiempo fue el Consejo del Audiovisual de Cataluña, creado por Ley 2/2000, de 4 de mayo. Esta norma fue sucesivamente modificada hasta llegar a la regulación general de la comunicación audiovisual de Cataluña que se contiene en la Ley 22/2005, de 29 de diciembre. Los artículos 113 y siguientes se refieren específicamente al mencionado Consejo. Se configura como una autoridad reguladora y ejecutiva dotada de plena independencia, con respecto al Gobierno y las Administraciones Públicas, para el ejercicio de sus funciones. Tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, goza de autonomía organizativa, de funcionamiento y presupuestaria. El Consejo está integrado por diez miembros, nueve de los cuales son elegidos por el Parlamento, a propuesta, como mínimo, de tres grupos parlamentarios, por una mayoría de dos tercios. El presidente es propuesto y nombrado por el Gobierno después de oír la opinión mayoritaria de los nueve miembros elegidos por el Parlamento (artículo 4 de la Ley de 2000 antes citada). Los cargos tienen una duración ordinaria de seis años, y no son renovables. Las funciones regulatorias del Consejo son muy amplias porque se refieren a velar por el respeto de los derechos y libertades en el ámbito de la comunicación audiovisual, por el pluralismo político, religioso, social, lingüístico y cultural, y por el cumplimiento de las misiones de servicio público. Además, tiene la competencia para otorgar las licencias que habilitan para la prestación del servicio de comunicación audiovisual y garantizar el cumplimiento de sus funciones. Ejerce la potestad de inspección, control y sanción. La supervisión en materia de contenidos y publicidad. Entre estas potestades, el artículo 116 de la Ley de 2005 le permite adoptar medidas cautelares para evitar que el incumplimiento de las obligaciones por parte de los medios bajo su supervisión produzca perjuicios graves e irreparables al pluralismo, a la libertad de comunicación o a los derechos de los ciudadanos. Puede requerir información y pedir la comparecencia de prestadores y distribuidores de servicios; ordenar

**166.**

*El CAC como precedente.*

**167.**

*Designación de consejeros.*

**168.**

*Funciones.*

el cese de actuaciones que incumplan las condiciones de la licencia; establecer acuerdos que permitan el cese de las actuaciones susceptibles de producir incumplimientos de las leyes o de las licencias, imponer multas coercitivas y ejercer una amplia potestad sancionadora.

El ámbito de actuación del Consejo se limita, como es lógico, a la «comunicación audiovisual directamente gestionada por la Generalidad o en régimen de concesión o habilitación, sea cual sea la forma de emisión y la tecnología utilizadas, así como en los supuestos en que se efectúen emisiones específicas para Cataluña y en aquellos otros en que, por aplicación de la normativa vigente, queden sometidos al ámbito de gestión y tutela de la Generalidad».

Esta delimitación de las competencias del Consejo centran, naturalmente, su actuación sobre los medios públicos o privados de ámbito territorial catalán, no en relación con la programación de los medios de alcance estatal. Por tanto el referente principal de sus actuaciones ha de ser la televisión pública directamente vinculada a la Generalidad. Es a esta actividad televisiva a la que se refiere la regulación de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual contenida en la Ley 11/2007, de 11 de octubre, relativa a la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales. De ella depende el servicio público de comunicación audiovisual, entendido como puesta a disposición de los ciudadanos de Cataluña de un conjunto de contenidos audiovisuales y de otros servicios que se concretan en un contrato-programa que la mencionada Corporación tiene que suscribir con el Gobierno. Se establecen en este contrato el encargo de los servicios que el Gobierno hace a la Corporación, las reglas sobre emisión de publicidad, acceso de los grupos políticos, cuotas de producción exigidas por la normativa europea, criterios sobre obtención de ingresos, partidas anuales del presupuesto de la Generalidad destinadas a sufragar los servicios de carácter público que preste la Corporación, etc.

La Corporación se configura como una entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad, adscrita a la Administración de la Generalitat aunque actuando con plena autonomía funcional respecto de la Administración a la que está adscrita. Sus órganos de gestión son el Consejo de Gobierno con su presidente, el director general, y el Consejo Asesor de Contenidos y de Programación. Al estatuto de los miembros del Consejo y las competencias de este último, así como de los demás órganos directivos, se refiere pormenorizadamente la Ley.

**169.**  
*Ámbito  
de actuación.*

**170.**  
*Medios públicos  
y privados  
controlados.*

**171.**  
*El servicio público  
de comunicación  
audiovisual.*

**172.**  
*Gestión directa  
del servicio.*

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RENEDO, C.: «Organización institucional de las Comunidades Autónomas», en Manuel ARAGÓN REYES (coord.), *Temas básicos de Derecho Constitucional*, tomo II, Madrid, Civitas, 2001.
- AGUIAR DE LUQUE, L. y otros: *La Justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Aranzadi, Navarra, 2005.
- ALBERTI, E.: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autonòmics, 1990.
- ARAGÓN REYES, M.: «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 79, enero-abril 2007.
- ARGULLOL I MURGADAS, E.: «Organización administrativa de las Comunidades Autónomas», *DA*, n.º 182, Madrid, 1979.
- «La Administración de las Comunidades Autónomas», en *Estudios sobre la Constitución Española en el Libro Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, tomo IV, Civitas, Madrid, 1991.
- «Las Comunidades Autónomas y sus funciones como Administración Pública», en el libro homenaje al Profesor Garrido Falla, *Actualidad y Perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX*, Madrid, Editorial Complutense, 1992.
- «En torno a las entidades instrumentales de las Comunidades Autónomas: una primera aproximación», en el libro homenaje al profesor Manuel Clavero Arévalo, *Administración Instrumental*, Civitas, Madrid, 1994.
- ARNALDO ALCUBILLA, E.: «El procedimiento electoral en el régimen electoral de las Comunidades Autónomas: un modelo prácticamente uniforme y reproductivo», *Cuadernos de Derecho Público*, n.ºs 22 y 23, INAP, Madrid, mayo-diciembre 2004.
- ARRUEGO RODRÍGUEZ, G.: «Representación política y régimen electoral», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 22, INAP, Madrid, mayo-diciembre 2004.
- BAÑO LEÓN, J. M. (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Valencia*, Civitas, Madrid, 2008.
- BAR, A.: «La naturaleza jurídica de los defensores del pueblo regionales», *RDDP*, n.ºs 18 y 19.
- BARCELÓ, M. y GERPE, M. (coords.): *El federalismo judicial, aproximación a los sistemas judiciales de Estados Unidos, Suiza, Canadá y Alemania*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2006.
- BARTHOLINI, I.: *Raporti fra supremi organi regionali*, Padova, 1961.
- BARTOLE, S.: «Funzione di indirizzo politico e competenze amministrative de la Giunta nella Región ad autonomía speciale», *RTDP*, 1969.

- BASSOLS COMA, M.: «Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas», en AAVV, *Organización territorial del Estado*, vol. I, JEF, 1984.
- «Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno», *REDA*, n.ºs 40-41, enero-marzo 1984.
- BELLINI, V.: *L'ipiego pubblico nell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milán, 1977.
- BERTI, Trimarchi y Cassese: *Reforma regionale e organizzazione dei ministeri*, Milán, 1971.
- BLASCO ESTEVE, A.: «La Administración institucional de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares», en el libro homenaje al profesor Manuel Clavero Arévalo, *Administración Instrumental*, Civitas, Madrid, 1994.
- CÁMARA VILLAR, G.: «El sistema de gobierno de la comunidad Autónoma de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 1/2003, Universidad de Sevilla/Instituto Andaluz de Administración Pública.
- CASTELLS, J. M.: *La Euskadi autónoma y los funcionarios públicos*, San Sebastián, 1980.
- CORONA FERRERO, J. M.: «El presidente y el Gobierno de las Comunidades autónomas», en *Curso de Derecho Público de las Comunidades autónomas* (J. RODRÍGUEZ ARANA y P. GARCÍA, dirs.), Montecorvo, Madrid, 2003.
- DÍAZ REVORIO, F. J.: *Los deberes constitucionales*, Base de Conocimiento Jurídico, Iustel (iustel.com).
- DÍEZ-PICAZO, L. M.: «La estructura del gobierno en el Derecho español», *DA*, n.º 215.
- EMBED IRUJO, A.: «La Administración institucional en la Comunidad Autónoma de Aragón», en el libro homenaje al profesor Manuel Clavero Arévalo, *Administración Instrumental*, Civitas, Madrid, 1994.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución», en AAVV, *Lecturas sobre la Constitución Española*, UNED, Madrid, 1978.
- FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: «La Administración Pública de la Comunidad de Madrid, II: Organización», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, pp. 241-246.
- FERNÁNDEZ VALVERDE, R.: «La Administración Pública de la Comunidad de Madrid», en *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Local.
- FERRET I JACAS, J.: «El catalán como «lengua propia» de las Administraciones Públicas de Cataluña», en *Estudios jurídicos sobre la Ley de política lingüística*, Marcial Pons, Generalitat de Catalunya (Institut d'Estudis Autònoms), Barcelona, 1999.
- FONT I LLOVET, T.: «Los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas», en *Autonomies*, *Revista Catalana de Derecho Público*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004.

- FUERTES SUÁREZ: *Función pública, reforma administrativa y Estado autonómico*, Madrid, 1980.
- GARCÍA HERRERA, M. A.: «Consideraciones en torno a la forma de gobierno», *RVAP*, n.º 2, 1981.
- GARCÍA SORIANO, M. V.: «La Administración electoral autonómica», *Cuadernos de Derecho Público*, n.ºs 22 y 23, INAP, Madrid, mayo-diciembre, 2004.
- GAVARA DE CARA, J. C.: «La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías», *Cuadernos de Derecho Público*, n.ºs 22 y 23, INAP, Madrid, mayo-diciembre 2004.
- «Modelos comparados de regulación y homogeneidad de los regímenes electorales en los Estados compuestos», *Cuadernos de Derecho Público*, n.ºs 22 y 23, INAP, Madrid, mayo-diciembre 2004.
- GIMÉNEZ ABAD, M.: «La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón: organización y funcionamiento», en *Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004.
- HAURIU, M.: «La descentralisation par établissements publics», *Rev. Politique et Parlementaire*, 2.º año, tomo IV, 1895.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: «Territorios históricos y fragmentos de Estado», *REDC*, n.º 14, mayo-agosto 1985.
- JIMÉNEZ ABAD: «Las transferencias de funcionarios a las Comunidades Autónomas», *REDA*, n.º 28.
- JIMÉNEZ ASENSIO: «Algunas reflexiones sobre la burocracia emergente en las Comunidades Autónomas. Especial consideración de la administración autónoma vasca», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 5, 1983.
- LÓPEZ GUERRA, L.: «La organización de las Comunidades Autónomas», en *Derecho Constitucional*, Lección 34, vol. II, 5.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- LÓPEZ-MEDEL BASTONES, J.: «Administración de las Comunidades Autónomas y Administración del Estado», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 1992.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E.: *El Lehendakari: Análisis orgánico y funcional*, Civitas, Madrid, 1991.
- «Los Gobiernos de las Comunidades Autónomas», *RVAP*, n.º 34, 1992.
- MARTÍN-RETORTILLO, S.; Cosculluela, L. y Orduña, E.: *Autonomías regionales en España. Traspaso de funciones y servicios*, Madrid, 1978.
- MENÉNDEZ, P. y García Álvarez, G.: Voz «Consejos Consultivos», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2005.
- MOLAS I.; GERPE, G.; BOTELLA, J.; MARCET, J. y PITARCH, I. E.: *El parlamento de Cataluña*, Barcelona, 1981.

- MONTOYA MARTÍN, E.: «Las empresas públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Evolución y perspectivas desde el Derecho Administrativo», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 2, 2003, Universidad de Sevilla/Instituto Andaluz de Administración Pública.
- MUÑOZ MACHADO, S.: «Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas», *DA*, n.º 182, 1979.
- «Las formas de regulación de los servicios públicos y las actividades privadas de interés general. Evolución y situación actual», en *20 aniversari de la Llei del Sindic de Greuges de Catalunya: Primeres i Segones Jornades*, Barcelona, 2006.
- MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (dirs.): *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Civitas, Madrid, 2008.
- OBIOLS, M. y BROGI, J.: «Articulació de competències entre la Segona República i la Generalitat. El sucessiu transpàs de serveis», en *Revista Jurídica de Catalunya*, n.º 3, 1977.
- OLIVÁN DEL CACHO, J.: «Crónica sobre la potestad de organización de las Administraciones de las Comunidades Autónomas», *Revista de Administración Pública*, n.º 120, septiembre-diciembre 1989.
- PAJARES MONTOLIO, E.: «La financiación y la campaña electoral en los regímenes electorales autonómicos», *Cuadernos de Derecho Público*, n.ºs 22 y 23, INAP, Madrid, mayo-diciembre 2004.
- PAREJO ALFONSO, L.: «La cuestión de la organización del gobierno y la administración insulares en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares», *REAL*, n.º 291, enero-abril 2003.
- PENDÁS DÍAZ, R.: «Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas: Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites», *DA*, n.º 215, 1988.
- PÉREZ MORENO, A.: «Las entidades instrumentales en las Comunidades Autónomas», en el libro homenaje al profesor Manuel Clavero Arévalo, *Administración Instrumental*, Civitas, Madrid, 1994.
- PRESNO LINERA, M. A.: «El derecho de sufragio en los regímenes electorales autonómicos», *Cuadernos de Derecho Público*, n.ºs 22 y 23, INAP, Madrid, mayo-diciembre 2004.
- RAMIÓ MATAS, C.: «Características de la Administración de las Comunidades Autónomas: La estructura administrativa. El caso de la Administración de la Generalitat de Catalunya», *RVAP*, n.º 42, septiembre-diciembre 1995.
- RAMIÓ, C. y SUBIRATS, J.: «Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas, 1980-1985, entre el mimetismo y la diferenciación. Primeros apuntes de la investigación del Equipo de Rendimiento Autonómico», *RVAP*, n.º 45-2.º, mayo-agosto 1996.

- RÁZQUIN LIZÁRRAGA, M. M.<sup>a</sup>: «La Administración de las Comunidades Autónomas», en *Curso de Derecho Público de las Comunidades autónomas* (J. RODRÍGUEZ ARANA y P. GARCÍA, dirs.), Montecorvo, Madrid, 2003.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA, J.: «El artículo 152.1», en O. ALZAGA (ed.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, Edersa, Madrid, 1988.
- RUBIO LORENTE, F.: «Los deberes constitucionales (1)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 62, mayo-agosto 2001.
- SERRANO ALBERCA, J. M.: «Procedimiento legislativo en el parlamento catalán», *RDDP*, n.º 9.
- SIDOTTI, F.: *L'organizzaziione e il personale delle región*, Milán, 1979.  
— *Burocrazia e autonomie regionali*, Milán, 1970.
- SOLÉ TURA, J.: «Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidencialistas», en AAVV, *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985.
- TERESI: *Il governo regionale*, Milán, 1974.
- TORNOS MÁZ, J.; AJA, E.; FONT I LLOVET, T.; PERULLES, J. M. y ALBERTI, E.: *Informe sobre las Autonomías*, Civitas, Madrid, 1991.
- TRIMARCHI, CASSESE y BERTI: *Reforma regionale e organizzazione dei ministeri*, Milán, 1971.
- VANDELLI, L.: *El ordenamiento regional español de las Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1983.
- VIVER I PI SUNYER, C.: «Naturaleza jurídica, organizació y funcionament del Parlament de Catalunya», en *Administració Pública*, n.º 4.  
— «La figura del President de la Generalitat a l'estatut d'Autonomia de Catalunya», *Revista Jurídica de Catalunya*, n.º 1, 1980.  
— «Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas», en AAVV, *El gobierno en la Constitución y en los Estatutos de autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985.



## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

#### I. RASGOS ESENCIALES DE LA HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

##### 1. EL MITO DE LA EDAD DORADA DEL AUTOGOBIERNO LOCAL

La afirmación de que los municipios españoles disfrutaron de una edad dorada, caracterizada por una amplia disponibilidad sobre su propio autogobierno y el máximo disfrute de las libertades de sus habitantes, se utilizó en los debates constituyentes desarrollados para elaborar la Constitución de 1812. La convicción de que tal etapa existió se hizo constar, además, en el Discurso Preliminar para justificar que era una muestra inequívoca del gran desarrollo que las libertades tuvieron en la España medieval. El nuevo constitucionalismo no tenía por qué copiar modelos extranjeros para proclamar las libertades, sino simplemente recuperar las que habían existido en los reinos castellanos históricamente. A las características de esta ideología de los constituyentes, tan vivamente reflejada en el mencionado Discurso Preliminar, nos hemos referido ya por extenso en esta obra. Estas ideas de los constituyentes gaditanos engarzaban con el pensamiento historicista de JOVELLANOS, y este, a su vez, con los estudios de MARTÍNEZ MARINA. Este había dado un paso fundamental en el estudio de los fueros municipales al cumplir el encargo de recopilarlos que le hizo la Real Academia de la Historia. De ello resultó su *Ensayo crítico sobre la legislación y principales cuerpos legales de los Reinos de Castilla y León*, donde se ensalzan las viejas libertades locales. A la presencia en nuestra historia de las instituciones y derechos que el nuevo constitucionalismo tratará de implantar, se refiere también en su más conocida y monumental *Teoría de las Cortes*.

Tal recordatorio no se reflejó, sin embargo, como hemos de ver, en la implantación de un régimen municipal de carácter federativo, inspirado en el autogobierno de las entidades locales, sino más bien en la configuración de la Administración local como una dependencia subordinada a la Administración general del Estado. Pero la referencia a los tiempos medievales dorados no se perdió por ello. Treinta años des-

##### 1.

*La confirmación del mito por los constituyentes de 1812.*

##### 2.

*La influencia de MARTÍNEZ MARINA.*

**3.**

Los fueros locales españoles.  
Diferencia con el régimen francés.

pués del debate constituyente gaditano, todavía J. POSADA HERRERA llevó a cabo en sus *Lecciones de Administración* un pormenorizado análisis de la evolución del régimen local francés, comparándolo con la organización municipal establecida en España, para concluir que, si bien era evidente la adaptación de algunas soluciones francesas a la legislación española, nos distinguíamos de aquellas por nuestras singularidades históricas surgidas por la particularidad de nuestro régimen de fueros, lo que habría sido determinante para la configuración de las competencias locales de un modo bastante distinto que en el país vecino. Sobre la importancia de tales singularidades para la gobernanación general del Estado, concluía POSADA HERRERA que «en todas partes se encuentra ese germen de Administración local que, a la sombra del poder absoluto, ha conservado el espíritu de libertad y preparado a la nación española para un sistema de gobierno representativo».

**4.**

La curva de las libertades municipales.

También los historiadores se han referido a la «curva de las libertades municipales» que tendría sus momentos álgidos en la profunda Alta Edad Media y concluiría con el intervencionismo regio que ya es definitivo en el siglo XIII.

**5.**

Revisión histórica del mito.

Casi todas estas afirmaciones han podido ser cuestionadas con el tiempo. Dependiendo del cristal con el que se mire este supuesto autogobierno local, resultará más o menos extenso e incondicionado. Es cierto que el intervencionismo regio se hace definitivo a partir de Alfonso XI, en el siglo XIII, porque se cambia el régimen de las instituciones municipales y la designación de los oficios principales, pero antes de esa época el autogobierno municipal, si hubiera de ser entendido como la capacidad del pueblo de gobernarse directamente y expresar sus decisiones en una asamblea comunal o concejo abierto, con participación de todos los vecinos, habría sido fuertemente condicionado por el control efectivo de las oligarquías locales que se preocuparon de dominar los oficios fundamentales y de cambiar el régimen de concejo abierto por el gobierno a través de representantes elegidos entre los mencionados grupos dominantes.

**6.**

Influencia del rey y las oligarquías locales.

Los ensayos sobre la historia del régimen local comienzan frecuentemente explicando su evolución desde el municipio romano, pasando por el visigodo, hasta llegar a las Edades Media y Moderna. Realmente, a los efectos de un análisis contemporáneo de la Administración local, no tiene ningún interés que hayamos apreciado ni el estudio del municipio romano ni los sucesivos visigodo y musulmán. En todos ellos, en cuanto que han existido colectividades urbanas o rurales, se han establecido también formas más o menos institucionalizadas de gestión de sus intereses comunes. Pero ninguna línea de continuidad

**7.**

El escaso interés de los precedentes romano, visigodo y musulmán.

puede establecerse entre aquellas fórmulas e instituciones y las que llegaron más o menos activas al período constitucional. En el municipio romano existieron diferencias de interés entre los habitantes de la ciudad residentes (*cives, municipes*) y los no originales de la misma (*incolae* que estaban únicamente domiciliados, u *hospites* que eran residentes eventuales). También existieron magistraturas que pueden tenerse por precedentes lejanos de algunos de los actuales oficios de gobierno local (*duoviri, ediles, lictores, scribae, praecones*, etc.). Pero toda esta estructura se derrumba durante la dominación visigoda, período en el que sufre una degradación general y el municipio romano, como explicó en su momento C. SÁNCHEZ ALBORNOZ, se sustituye por el *territorium* visigodo, sin ninguna relación de continuidad con aquel.

Tiene más interés, sin embargo, la formación del gobierno local durante la Edad Media. En los siglos XI y XII se producirá un desarrollo cada vez más vivo de los centros urbanos debido, sobre todo, a las circunstancias económicas, políticas y militares vinculadas a la Reconquista. Las instituciones municipales se van generando en los territorios recuperados. Esta coincidencia determina que el grado de implantación y desarrollo en cada zona no sea equiparable. Al principio, los núcleos urbanos que se establecen en la tierra reconquistada tuvieron carácter militar y vocación claramente defensiva. Pero, en la medida en que se hace necesario repoblar tierras hacia el sur, aparecerán también grupos colonizadores que, por iniciativa propia o respondiendo a llamamientos del rey, de los magnates o de los monasterios, ocupan los territorios disponibles. Siguiendo el principio de que toda tierra abandonada era de propiedad real, Alfonso III apoyó la adjudicación directa a particulares, laicos o eclesiásticos, aceptando las tomas de posesión o *presuras* que, además, facilitaban la roturación y colonización del territorio. Estas ocupaciones hacen desaparecer la estructura latifundista romana y fomentan la aparición de una clase social de propietarios de casas, huertas y sembrados que, además, se convierten en copropietarios de tierras comunales, como bosques, montes, pastos... De esta manera se forman pequeñas comunidades que ostentan la titularidad de las explotaciones que ocupan y que, además, gestionan otras tierras que les han sido concedidas para la explotación en común. En las tierras que ya pertenecían a un señor solía estar establecida la residencia del propietario, el *pallatium*, desde el que era posible también atender los asuntos de la villa o comunidad establecida en el señorío, a cuyo efecto se designaba en ella un delegado o *villicus* del señor.

## 8.

*Los precedentes medievales.*

## 9.

*Ocupación de los territorios conquistados.*

**10.**

El concilium,  
primera reunión  
colectiva.

Lo importante de este proceso poblacional es que, se tratara de cultivadores libres o de cultivadores implantados en las tierras señoriales, la gestión de las explotaciones comunes reclamaba un acuerdo de los miembros de la comunidad. Para ello se establece el *concilium* que será la reunión (no puede hablarse inicialmente de un órgano) en la que se deliberan y atienden los intereses de la comunidad. El *concilium* era la comunidad de propietarios misma. En el reino asturleonés se fue implantando el *concilium* durante los siglos IX y X, y tuvo entonces un carácter eminentemente rural. El origen del *concilium* ha planteado a los historiadores bastantes dudas, pero parece segura la idea de VALDEÓN de que es una creación medieval sin conexiones con otras formas de gobierno del pasado.

**11.**

Desplazamiento  
de la frontera y  
multiplicación de  
núcleos urbanos.

Los núcleos urbanos establecidos a lo largo del siglo X y hasta mediados del siglo siguiente no fueron muchos pero, en la segunda mitad del siglo XI, el proceso se aceleró debido al desplazamiento de la frontera hacia el sur. Esta circunstancia militar dejaba un espacio intermedio que ofrecía mucha más seguridad y permitía también la transformación de muchos enclaves creados con fines meramente defensivos. Al mismo tiempo, las necesidades militares se trasladaban hacia el sur y exigían el establecimiento de nuevos enclaves de frontera.

**12.**

Los boni homines.

La gobernación de estas villas, lugares o centros rurales, se hacía a través de las asambleas. Normalmente, las integraban los miembros de la localidad sin interferencia de las autoridades o delegados regios, que solo presidían el *concilium* en supuestos muy importantes o cuando aquel se reunía para impartir justicia. El *concilium*, integrado por todos los habitantes de la localidad, fue una forma de gobierno que duró solamente el tiempo en que el número de miembros de la localidad era escaso y los asuntos económicos a discutir poco relevantes. Sin embargo, con el tiempo, la participación de todos los vecinos fue siendo sustituida por la gestión de los asuntos comunes por unos cuantos representantes a los que se denomina *boni homines*. Son estos una primera manifestación de la jerarquía social en el seno de las localidades rurales porque se trata normalmente de vecinos que tienen intereses territoriales en la aldea o villa, son los vecinos más destacados por su posición social, sus propiedades o su influencia.

**13.**

Heterogeneidad  
de las formas  
y tipos de  
organización  
municipal.

La estructura de los municipios no es inicialmente homogénea, no solo porque el fenómeno de la repoblación actúa con diferente fuerza en las diversas partes del territorio, sino también porque durante los siglos XI a XIII se forma una gran variedad de tipos de organización. De la época es, por ejemplo, la formación del concepto de «alfoz». Se

trata de un distrito que depende de una fortaleza o castillo, o de una villa principal de la que dependen otras aldeas o villas menores. La fórmula permitía agrupar a diferentes comunidades surgidas por las necesidades de conquista y repoblación a las que estamos aludiendo repetidamente. Las ciudades o villas principales tenían competencias y jurisdicción sobre las comunidades menores que integraban el alfoz. El centro de gobierno pudo radicarse inicialmente en el castillo o fortaleza, pero, más tarde, los alfoces acababan siendo gobernados por el *concilium* del centro urbano principal.

También es importante, en el período al que nos referimos, la fórmula de las comunidades de villa y tierra, vinculadas a la colonización del territorio por los grandes concejos urbanos. GARCÍA de VALDEAVELLANO las definió diciendo que estaban integradas «por la unión bajo un régimen común de la ciudad o villa cabeza de la comunidad y de los poblados situados en su término o tierra». Su denominación correspondía a la del concejo principal. El núcleo central de la comunidad estaba gobernado por un concejo urbano que tenía superioridad sobre los de las aldeas del alfoz, y que era responsable de organizar expediciones militares, perseguir a malhechores en las aldeas y resolver diferencias entre los concejos. Esta clase de comunidades tendió a perder importancia en la medida en que su función militar también fue decreciendo con el alejamiento de la guerra de su frontera.

También se forma en el período el concepto de *terminus* que se refiere a un territorio más restringido al del alfoz, por donde se extienden las explotaciones agrícolas y los bienes comunales de que es titular una villa o aldea. Los términos municipales aparecían por lo común divididos en seis partes o sexmos, división que procede de las fórmulas de reparto de tierra utilizadas a raíz de la Reconquista. Los sexmos se dividían a su vez en veintenas que se repartían entre los pobladores. Sexmero era el titular del sexmo, y vintinero el de la veintena.

También se forma el concepto de vecino, que es condición que se aplica a los individuos que integran esas comunidades locales, caracterizados por una igualdad esencial de derechos entre todos ellos. Precisamente en la evolución del régimen municipal tiene bastante que ver la ruptura inmediata con el principio de la igualdad universal. Las quiebras iniciales fueron las mejor aceptadas y evidentes, porque permitían distinguir entre vecinos y residentes sin vecindad o albardanes; también entre vecinos de la villa y vecinos de las aldeas; entre propietarios de heredades y los que nada tenían; entre cristianos, judíos y musulmanes. Y, en el marco de estas distinciones, se va decantando un concepto de vecindad que reclamará la concurrencia de tres

**14.**

*Comunidades de villa y tierra.*

**15.**

*Términos municipales y sus divisiones.*

**16.**

*La condición de vecino y las clases de habitantes del municipio.*

requisitos: residir, ser propietario y satisfacer tributos o cargas municipales. En muchos municipios los fueros añadirán, a partir del siglo XII, los requisitos de ser cristiano, varón y tener una determinada edad.

Por bastantes vías estas distinciones influirán en el gobierno municipal inmediatamente. El *concilium*, de cuyas características ya hemos dado cuenta, se va transformando en una asamblea o concejo donde se reúne un número más reducido de representantes de la comunidad. El *concilium* se convoca cada vez más esporádicamente. El gobierno de la ciudad se especializa y se asienta, por una parte, en el concejo, que queda a cargo de los *boni homines*, y, por otra, en los oficiales o aportillados. El concejo se elegía anualmente y fue paulatinamente sustituyendo al *concilium* en el ejercicio de algunas competencias fundamentales: esencialmente, en lo concerniente a la administración de los bienes comunales y el reparto de cargas fiscales y prestaciones personales. En el concejo también ocupaban posiciones los caballeros villanos, que configuraron con los hombres buenos una oligarquía burguesa destinada a controlar el poder en las ciudades y villas. Su ascendiente se debió a la escasez de caballeros nobles que lucharan en las batallas de conquista, pero, desde mediados del siglo XII, hay muestras de su presencia en los cargos municipales y, también, del otorgamiento a los mismos de algunos privilegios esenciales (C. PESCADOR).

### 17.

Del *concilium*  
al concejo.

La transformación del gobierno municipal supone también la institucionalización de cargos unipersonales. A partir del siglo XI los monarcas habían cedido sus facultades de gobierno en las villas y ciudades a un delegado denominado *tenens*, que derivó luego en el oficio denominado *dominus villae* o *prestamero*, cuya presencia se constata en todos los fueros de realengo desde el siglo XI hasta principios del siglo XIII. Ejercía su autoridad por delegación del monarca y entre sus facultades estaba la de designar, entre los vecinos de la villa que tuviesen casa y heredades, un merino que tenía la condición de auxiliar y subalterno del *dominus villae*. Esta fórmula primitiva de designación evolucionó hacia la designación del merino con la participación de los vecinos o, incluso, exclusivamente por estos. En algunas ciudades los merinos pasaron a ser oficiales dependientes del concejo. Tenía la importante función de mantener el orden en la comunidad, ejecutar las resoluciones judiciales de los alcaldes e intervenir en algunos tipos de conflictos trabados entre los vecinos. Los oficios concejiles se designaban por elección de las parroquias o de los sexmos en el ámbito rural. Los cargos tenían duración anual, aunque el concejo podía acordar la prórroga. La designación se hacía entre vecinos, inicialmente sin ninguna condición especial, pero, con el tiempo, los fueros impusieron algunas

### 18.

La aparición  
de los cargos  
unipersonales.

### 19.

El merino.  
El justicia, iudex  
o juez.

concretas (ser «sabio y derecho», tener caballo y armas, etc.). El máximo representante del gobierno local en el orden político, gubernativo y militar, en los municipios castellanos, leoneses, navarros y aragoneses, era el *iudex* o juez (también llamado «zalmedina» o «justicia»). Tenía la competencia para convocar el concejo y presidirlo, ejecutaba lo sentenciado por los alcaldes como juzgadores en el municipio, y también desempeñaba funciones relacionadas con la administración de justicia como realizar pesquisas, verificar prendas o retener a quien estuviere pendiente de juicio.

La figura de los alcaldes es, probablemente, anterior históricamente a la del *iudex*. El nombre viene del árabe *al-qadī*. Había siempre dos en cada municipio, y sus competencias eran esencialmente de carácter jurisdiccional. Las ejercían colegiadamente, siempre actuando los dos, salvo supuestos muy excepcionales. Sus decisiones podía conocerlas en apelación el «corral de alcaldes» que presidía el *iudex*.

Otros oficios se van decantando también hasta el siglo XIII: los jurados (eran todos los oficios concejiles que habían prestado juramento), los justicias (vinculados a la ejecución de las decisiones de justicia), escribanos, mayordomos —albotacén o almudafaz, según las zonas— (encargados de asuntos económicos), los porteros (recaudan pechas y tasas como el portazgo), los corredores (intervienen en las ventas), los andadores (que auxilian a jueces y alcaldes), el pregonero, etc.

Toda esta plétora de oficiales, que se ocupan de la gestión de los asuntos municipales junto con el concejo, determina que los antiguos *concilia*, que integran a todos los habitantes de la comunidad, queden relegados a las pequeñas aldeas mientras que, en las demás, el concejo abierto va transformándose en el concejo reducido. Esta rápida decadencia del concejo abierto no solo está vinculada, sin embargo, al incremento de la población de las ciudades y a la ampliación de sus horizontes económicos, sino también a la ruptura del principio de igualdad universal, al que ya nos hemos referido, en el seno de las villas. Una igualdad de tal clase estaba en evidente contradicción con la concepción estamental de la sociedad. En la medida en que se producía esta reserva de los cargos para los grupos oligárquicos, también se incrementaba en paralelo el deseo de estos mismos componentes de las villas de participar en las instituciones del reino. La ocupación de las mismas por la nobleza y la monarquía habría de abrirse también para incorporar a los representantes de las ciudades. El fortalecimiento de las oligarquías urbanas coincide con el fenómeno, aparentemente contradictorio, de la consolidación y expansión del poder real, y la progresiva eliminación de las libertades y derechos particulares de las

**20.**

Alcaldes.

**21.**Jurados,  
escribanos,  
mayordomos  
y otros.**22.**Decadencia del  
concejo abierto y  
del principio de  
igualdad universal.  
Ampliación del  
poder real/  
disminución de  
los derechos y  
libertades  
municipales.

villas. El conflicto aparente se resolverá reservándose los reyes la facultad de nombrar a los alcaldes de las ciudades. Por lo pronto se aseguraba, de esta manera, la aplicación del derecho común de la monarquía. Este proceso se desarrolla a partir de Fernando III y de Alfonso X, pero el crecimiento del intervencionismo regio tendrá su momento culminante en el siglo XIII con la creación, por Alfonso XI, del regimiento. Algunos historiadores consideraron que la implantación del regimiento es una decisión definitiva en el agotamiento de las libertades municipales medievales, pero esta tesis ha sido severamente revisada. La interpretación histórica más generalizada en la actualidad es la que considera que el regimiento no es sino la consolidación de una situación de hecho, anterior a su establecimiento, que consistió en la toma del poder municipal por las oligarquías urbanas que serán, precisamente, las primeras beneficiarias de su aparición. La formación de regimientos amparará, por una parte, a esas oligarquías que consolidaban su posición y, por otra, facilitaba la cooperación de las ciudades con los intereses de la monarquía.

**23.***El regimiento.*

La sustitución de las asambleas y la implantación de los regimientos comenzó con las Cortes de Valladolid de 1325, y culminó con el Ordenamiento de Alcalá de 1348. Inicialmente afectó a ciudades como Murcia, Sevilla, León o Madrid, pero, en poco tiempo, como ha estudiado VALDEÓN, el sistema se generalizó.

**24.***Implantación de regimientos.*

Los regimientos serán una institución definitiva para el gobierno local a partir de su implantación. La composición de los regimientos dependía de cada ciudad, variaba entre dos y doce miembros en la mayor parte de las ciudades, pero en Sevilla, Madrid y otras ciudades mayores, el número era muy superior. El nombramiento de los regidores correspondía al rey, aunque la elección se hacía utilizando fórmulas participativas de modo que la intervención real consistía en la ratificación de la designación y la formulación del nombramiento. Con el tiempo, el rey acabó perdiendo la potestad de nombrar directamente al regidor.

**25.***Composición de los regimientos.*

Al mismo tiempo que se produce esta uniformización de los órganos y oficios locales y de las formas de intervención del poder central en la vida municipal, también ocurre, casi simultáneamente, la universalización y uniformización del derecho aplicable en todas las localidades españolas. La variedad de fueros daba lugar a un extremado localismo jurídico que trata de encauzarse ya a partir de la *Curia Regis* que se celebra en León en 1017, que permitió a Alfonso V promulgar normas con validez en todo el reino. En el siglo XIII la tendencia unificadora se plasma en textos nuevos. Partiendo de la experiencia del *Liber ludi-*

**26.***Uniformización del Derecho local.*



*ciorum visigodo*, Fernando III promulga el *Fuero Juzgo*, sobre cuya base se uniformará el Derecho de muchas ciudades, añadiendo en sus fueros, además del Derecho municipal común, algunos privilegios particulares, hasta llegar al *Fuero Real*, al *Especulo* y a las *Partidas* de Alfonso X que da un impulso definitivo a este proceso. El *Fuero Real* sería concedido como Derecho municipal a muchas de las más importantes ciudades españolas.

Seguramente el proceso más importante que afecta a las regidurías y otros oficios municipales, a partir del siglo xv, es su patrimonialización. Tales cargos fueron vinculándose a las principales familias de cada ciudad y pudiendo ser transmitidos ínter vivos o mortis causa. Durante los siglos xvi y xvii los monarcas encontraron en la enajenación de las regidurías una interesante fuente de ingresos. Cuando no había oficios municipales disponibles para su venta, se podían crear otros nuevos. Como su establecimiento suponía una carga para los municipios, el concejo podía redimir ese perjuicio pagando a la Real Hacienda la cantidad que se había establecido como precio para su venta. Las operaciones también podían consistir en que los concejos compraran al monarca oficios para recuperar la facultad de elegir a sus miembros.

Pero, en definitiva, lo que nos interesa dejar subrayado es que el regimiento impuso un modelo de organización municipal que apartó definitivamente el sistema de concejo abierto que, a su vez, había sido debilitado y transformado en beneficio del acaparamiento de los cargos concejiles por parte de las oligarquías locales. Después de la implantación de aquel, le corresponderá la representación de la ciudad ante el rey, la formulación de quejas, peticiones o súplicas, la designación de procuradores a cortes cuando la ciudad tenía voto en ellas, el mantenimiento del orden público, el ejercicio de la potestad de ordenanza, el control sobre precios, abastecimientos, mercados, obras públicas, el patrimonio municipal, etc.

Además del control de los concejos, la otra vía de penetración del poder central en los municipios medievales es la designación de delegados o agentes reales capaces de matizar el poder de los grupos oligárquicos. El oficio que caracterizará más exactamente esta técnica de intervención será el de corregidor, que ya utilizan los monarcas en el siglo xiv aunque la consolidación de la figura no se produzca hasta el reinado de los Reyes Católicos. Los corregidores y los alcaldes mayores eran los representantes u oficiales delegados del monarca. Estos últimos se situaban jerárquicamente por encima de los alcaldes ordinarios de la ciudad, y asumían, por tanto, la administración superior de justicia, conociendo en apelación de los fallos de los alcaldes ordina-

**27.***Fuero Juzgo y Fuero Real.***28.***El proceso de patrimonialización de los oficios.***29.***Funciones del regimiento.***30.***La designación de delegados regios: el corregidor...***31.***... alcaldes mayores.*

rios; pero también tenían funciones de orden gubernativo vinculadas a la policía urbana. Al igual que los alcaldes ordinarios, también los alcaldes mayores actuaban colegiadamente: había dos al frente de cada ciudad. Los designaba el rey, normalmente entre miembros de la nobleza.

### 32.

*Régimen de los corregidores.*

Por lo que concierne a los corregidores, en 1480 se generaliza la institución a la que se da el rango de representante permanente de la autoridad real en los municipios castellanos. En 1500 se reglamenta su función mediante los denominados «capítulos para corregidores y jueces de residencia», que estuvieron vigentes hasta la nueva regulación que hace de los mismos, en 1648, Felipe IV. Tenían amplísimas potestades para intervenir en todos los ámbitos de la vida local. Convocaban el ayuntamiento y presidían sus sesiones; aunque no tenían voto, podían dirimir los empates. Velaban por el cumplimiento y aplicación de las ordenanzas y procuraban la modificación de las mismas cuando se apreciaba su necesidad. En materia de orden público, tenían la responsabilidad de velar por la tranquilidad de los municipios, la persecución de los delincuentes, la custodia de los puertos, la vigilancia de campos, caminos, ventas y bodegas, supervisar las obras públicas. Pero sus funciones más características fueron las de naturaleza jurisdiccional, que determinaron la subordinación de la actuación del alcalde a la del corregidor. Conocían de causas civiles y criminales, tanto en primera como en segunda instancia. Si se trataba de corregidores «de capa y espada», debían juzgar siempre acompañados de un asesor letrado.

En los citados «capítulos» de 1500 se establecían bastantes prohibiciones con las que se pretendía corregir las corruptelas que se habían observado durante los años anteriores: entre ellas, la prohibición de que los corregidores compraran bienes inmuebles en la localidad, que tuvieran ganados dentro de su jurisdicción o que fueran abogados o procuradores en la misma.

## 2. LAS REFORMAS FINALES DEL ANTIGUO RÉGIMEN

A medida que se incrementa el poder real durante todo el período de la monarquía absoluta, se produce lógicamente una pérdida de fortaleza del municipio que, con carácter general, puede entenderse sometido al control pleno del poder central. En el último siglo del Antiguo Régimen, los monarcas borbones que cubren todo el período, al mismo tiempo que llevan a cabo reformas definitivas para uniformizar y centralizar el sistema de gobierno y administración del Estado, pro-

ducen algunas reformas en el régimen municipal que, si no se analizan con cuidado, pueden resultar paradójicas por parecer un intento de democratización y de fortalecimiento del autogobierno local.

Cuando Felipe V asume la titularidad de los reinos de España, recordando, por una parte, su incondicionada potestad de legislar y, por otra, la circunstancia de que algunas partes del territorio se habían levantado en armas contra los intereses del monarca, declaró la abolición sucesiva de los fueros de Valencia, Mallorca, Aragón y Cataluña mediante los denominados «Decretos de Nueva Planta». Sin necesidad de estudiar ahora el alcance de estos Decretos, está claramente expresada en ellos la finalidad de la decisión del rey: «Mi real intención es que todo el continente de España se gobierne por unas mismas leyes». El régimen municipal que Felipe V encontró no era, sin embargo, nada uniforme. No lo era en Castilla, de modo que difícilmente podía derivarse de los Decretos de Nueva Planta, que exportan el régimen de Castilla a los demás reinos, un modelo absolutamente uniforme.

Por otro lado, la pretensión de incrementar y asegurar la centralización del sistema también planteaba algunas dificultades porque, a lo largo del Antiguo Régimen, como hemos notado en el apartado anterior, las Administraciones municipales se fueron quedando bajo el control de las minorías que detentaban la titularidad, muchas veces perpetua, de los oficios concejiles. Frente a esta situación de dominio de la Administración municipal por oficiales perpetuos, la contramedida más importante la aportaba la figura del corregidor, cuyo papel también hemos indicado.

Por otra parte, los proyectos centralizadores de la monarquía borbónica también tenían algunos precedentes de interés: un auto acordado, de 9 de febrero de 1610, había decidido agrupar a los municipios castellanos en cinco partidos encomendando a otros tantos miembros de la Sala de gobierno del Consejo su inspección y la fiscalización de los corregidores. En 1690 hubo de reconocerse el escaso cumplimiento de aquel auto acordado. Pero Felipe V insistirá en la necesidad de mantener un control firme sobre el territorio, para lo cual, expresando su deseo de tener «exacto conocimiento de cuánto ocurre en las provincias digno de practicarse o precaverse», acordó, en 1717, formar diez partidos y someter cada uno de ellos a la acción de un superintendente. Preocupaba al monarca la corrupción y abuso de los regidores municipales y el deplorable estado de las finanzas locales, de modo que la actuación centralizadora se focalizará inicialmente hacia la reforma de las haciendas locales, para lo que será decisivo el establecimiento de los intendentes. La regula-

**33.**

*La intención y los efectos de los Decretos de Nueva Planta.*

**34.**

*Oficios perpetuos contra centralización.*

**35.**

*La creación de los intendentes. Ordenanzas de Intendentes de 1749.*

ción pormenorizada de sus funciones la llevarán a cabo las Ordenanzas de 13 de octubre de 1749, cuyas características, funciones y conflictos con la institución de los corregidores, hemos estudiado en el volumen anterior. En el control de la Administración central sobre la hacienda local insistiría años después, fundándose en la misma preocupación por la corrupción y la penuria de medios, el Real Decreto de 30 de julio de 1760 que creó la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino, con residencia en la Corte y dependiente de la Sala Primera de Gobierno del Consejo de Castilla. Su función principal era la supervisión del destino de los caudales procedentes de las rentas de propios y arbitrios. El trabajo de la Contaduría no resultó sencillo por la continua oposición de los regidores municipales, cuyo comportamiento se guiaba más por su interés particular que por el interés de los vecinos.

**36.**

*Contaduría de  
Propios y Arbitrios.*

Precisamente la lucha contra los regidores y otros oficiales que ostentan el cargo por herencia, compra o donación, será alguno de los objetivos principales de los gobiernos ilustrados de Carlos III. Las reformas en el régimen municipal que llevan a cabo, debidas esencialmente a la iniciativa de CAMPOMANES, pretendían más que democratizar el funcionamiento de los ayuntamientos, facilitar la intervención de la autoridad real en los municipios, evitando la oposición de los titulares de los cargos perpetuos y privatizados. CAMPOMANES pensaba, acomodándose aquí a conceptos que TURGOT había propuesto simultáneamente en Francia, que el mejor medio para uniformizar y centralizar era introducir un principio electivo de algunos oficiales municipales. A esta propuesta está vinculada la implantación de los oficios de procuradores síndicos personeros y diputados del común.

**37.**

*Síndicos  
personeros y  
diputados  
del común.*

Aunque suele atribuirse su creación a Carlos III, GONZÁLEZ ALONSO, haciendo referencia a los informes de MIGUEL SERRANO BELÉZAR, contemporáneo de aquel monarca, remonta los procuradores de pecheros a 1346 en Madrid, y desvela la existencia de personeros, en algunos municipios, en los siglos xv y xvi. Normalmente, las crónicas y actas de la época describen la mala relación de estos oficiales con los regidores y miembros de las aristocracias locales. Aunque sea claro que la idea de establecer esta clase de oficiales venía de siglos anteriores, la oportunidad de su generalización en el momento histórico en que ocurrió, durante el reinado de Carlos III, está vinculada a la abolición de la tasa de granos y a los problemas de abastecimiento que se producen en España mediada la época de los sesenta en el siglo xviii.

Tomando ideas que proceden de los fisiócratas, Esquilache, de acuerdo con un informe de Campomanes, se dirigió al gobernador de Consejo en agosto de 1764 señalándole que «el rey se inclina al concepto de que conviene el libre comercio de granos». La Real Pragmática de 11 de julio de 1765 declaró la libertad de venta, circulación y precio del trigo (la reforma carolina fue simultánea a la llevada a cabo en Francia por LAVERDY). Esta libertad coincidiría con un momento de gran carestía, lo que permitió que los especuladores acumularan grano produciendo una situación de desabastecimiento de las ciudades. La constitución oligárquica de los ayuntamientos facilitaba también esta especulación.

La tasa de granos gravaba en Castilla su comercio desde 1502, teniendo como objetivo principal la regulación de su precio. La tasa operaba cuando el precio de mercado excedía de los límites fijados. Se aplicaban entonces precios de intervención que, por una parte, servían para garantizar el consumo y, por otra, evitaban el acaparamiento y la especulación. Pero, a cambio de estas garantías, producían el efecto de desincentivar la producción y la actuación de los comerciantes profesionales. Campomanes, de nuevo, luchó contra la tasa de granos por considerarla un estorbo que obstaculizaba el libre comercio. Pero también porque era una fórmula para atacar las posiciones de dominio de las oligarquías locales que dominaban las regidurías y otros oficios municipales. Estas pretensiones reformistas se enfrentaban simultáneamente con las malas cosechas que se estaban produciendo desde 1760. Esquilache solicitó la opinión de Campomanes, que este expresó rotundamente en una carta de 12 de agosto de 1764: «mi opinión es totalmente decidida por la libertad de comercio de granos, por la abolición de la tasa y por la franca introducción y extracción de este género como de todos los demás que se compran y se venden». La abolición de la tasa se llevó a cabo en 1765 y, aunque, como ha comentado A. MARCOS MARTÍN, la medida no influyó grandemente ni en la situación de los agricultores ni en la producción agraria, produjo el efecto de liberalizar ese sector del comercio. Pero con la liberación se produjo también el efecto de que los mercados locales se desabastecieron y los corruptos regidores locales hicieron su correspondiente agosto (agosto, justamente, era el mes decisivo para prever los abastecimientos).

Como consecuencia de todo ello, en 1766 se produce una cadena de motines que derribaron a Esquilache. Dado que la situación, en buena medida, también se debía a la imposibilidad de gestionar mejor el abastecimiento municipal por causa de la rigidez del sistema de

**38.**

*Eliminación de la tasa de grano: efectos.*

**39.**

*Régimen y función de la tasa.*

**40.**

*Las dificultades del abastecimiento local y la rigidez de los oficios perpetuos.*

oficiales perpetuos, y ante la imposibilidad de removerlos, se aprobó el Auto acordado de 5 de mayo de 1766, que imponía el nombramiento, en todos los pueblos que lleguen a dos mil vecinos, de un procurador síndico personero, y de varios diputados del común.

La significación de este Auto no ha sido fácil de recomponer debido, en buena medida, a que Juan de la Requera, autor de la *Novísima Recopilación*, lo incluyó de un modo fragmentado en diferentes capítulos de la misma. MARTÍNEZ MARINA advirtió contra ese troceamiento de sus preceptos en tres leyes distintas, operación que hacía perder sentido a la disposición. Con el primer capítulo del Auto se formó la Ley 13 del Capítulo 17 («De los abastos de los pueblos») del Título VII. Los siguientes se recogieron en la Ley 3 del Título XI («De los tumultos, asonadas y conmociones populares»), del Libro XII (donde estaba la materia penal y procesal penal); y los últimos en la Ley 1 del Título XVIII («De los diputados de abastos y síndicos personeros del común de los pueblos»). Esa fragmentación hacía perder sentido a la norma que se justificaba, acumuladamente, por los abusos de los regidores locales, las crisis de los abastos y los tumultos que de ello se derivaron.

#### 41.

*El Auto acordado de 1766 sobre el síndico personero y los diputados del común.*

El régimen de los diputados del común se desarrollará el siguiente 26 de junio de 1766. Se elegirán cuatro en las ciudades y villas de más de dos mil vecinos, disponiéndose que «tengan voz, entrada y asiento en el ayuntamiento, después de los regidores, para tratar y conferir en punto de abastos». Los vecinos «seculares y contribuyentes», reunidos por parroquias o barrios, designarían a los compromisarios que luego habrían de elegir a dichos diputados por un período anual. Sus funciones aparecían especificadas en el Auto acordado de 5 de mayo y consistían en «tratar y conferir en punto de abastos, examinar los pliegos o propuestas que se hicieren, y establecer las demás reglas económicas tocantes a estos puntos que pida el Común». La Instrucción de 26 de junio amplió sus competencias para determinar que fueran admitidos en las Juntas de pósitos y otras instituciones que tuvieran que ver con los abastecimientos. La Instrucción de 26 de junio establecía algunas incompatibilidades para estos cargos, aunque aclaraba que no había «distinción de estado» de modo que podían recaer «promiscuamente entre nobles y plebeyos». Se excluía, no obstante, a los deudores del ayuntamiento y a los parientes, hasta el cuarto grado, de los que fueran regidores del mismo.

#### 42.

*Designación y funciones de los diputados del común.*

Al mismo tiempo que se crean los diputados del común, se establece que «considerando que en muchos pueblos el oficio de Procurador Síndico es enagenado, y que suele estar perpetuado en alguna familia, o que este oficio recae por costumbre o privilegio en algún

regidor individuo del ayuntamiento», se acuerda que «en tales ciudades, sin exceptuar las capitales del Reyno o provincia, villas o lugares donde concurrieren estas circunstancias, nombre y elija anualmente el Común... un Procurador Síndico Personero del Público». Se habría de designar teniendo en cuenta las mismas incompatibilidades establecidas para los diputados del común. Su función, sin embargo, es más genérica: pedir y proponer todo lo que convenga al público generalmente. No tendría facultades decisorias, pero sí voz. Su establecimiento representa, según ha observado B. GONZÁLEZ ALONSO, que explicó agudamente esta reforma, «la versión dieciochesca de una figura antiquísima que indefectiblemente ha sobrevolado el régimen municipal en las épocas de crisis atraída por la descomposición, por la pérdida de autonomía y por las consecuencias combinadas de la intervención del poder central y de la constitución de sectores oligárquicos en el seno de las ciudades. Su virtualidad, desde el *defensor* romano en adelante, ha solido ser escasa». Así ocurrió también con el síndico personero, que siempre sufrió la animadversión y la desatención de las corporaciones en las que actuaba.

**43.**  
*Designación y funciones del síndico personero.*

### 3. LA CONFIGURACIÓN DEL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL

Los principios sobre organización y régimen de los municipios, que se establecen en la Constitución de 1812, tendrán una influencia perdurable en toda la legislación del siglo XIX. El debate retornó, en las abundantes leyes dictadas sobre la materia, siempre sobre los mismos conceptos: la posición de las entidades locales en relación con el poder central; las competencias propias de aquellas; las formas de designación de los miembros de la corporación, especialmente del alcalde; la doble condición de este como máxima autoridad municipal y delegado del poder central; la implantación de órganos de administración municipal en todos los pueblos, y el carácter uniforme de su organización; en fin, la naturaleza de la provincia como circunscripción territorial del Estado o como entidad local.

**44.**  
*Los grandes argumentos del debate decimonónico sobre el régimen local.*

Para la solución de estas cuestiones esenciales nuestros legisladores utilizarán, además de sus criterios propios, referencias continuas a nuestras tradiciones históricas, pero tendrán siempre puesta la mirada en las reformas municipales francesas. Esta circunstancia es más evidente en la primera legislación decimonónica que en las siguientes, aunque se hace perceptible continuamente. En los primeros años del siglo XIX los constituyentes gaditanos se enfrentan con el problema de secundar las ideas de un legislador revolucionario, el francés, que hasta pocos años antes había estado ocupando ilegítimamente el terri-

**45.**  
*La influencia francesa.*

torio español. Además, las propias ideas francesas se habían incorporado a la primera legislación de la centuria en materia de régimen local, que no será la de las Cortes gaditanas sino la que dictó, unos años antes, el rey José I. También la influencia de esta legislación josefista se hizo evidente, aunque nunca se hiciera expresa confesión de ello en las primeras regulaciones municipalistas españolas.

Por ello resulta inevitable que formulemos un resumen brevísimo de cuáles fueron las circunstancias de la implantación de un nuevo régimen local en la Francia revolucionaria, considerando la influencia enorme que ello tuvo en la configuración de nuestro primer municipalismo constitucional.

En los años anteriores a 1789, la Administración territorial francesa tenía características muy similares a las de los reinos españoles que hemos expuesto en epígrafes anteriores: proliferación de agentes, reales y señoriales, diversidad de circunscripciones, variedad de atribuciones y privilegios de las entidades locales, etc. Una de las primeras tareas que la Revolución acometió fue establecer una nueva división territorial que se basara en una circunscripción tipo, el departamento, implantada con el Decreto de 4 de agosto de 1789 y la Ley de 22 de diciembre siguiente. Los departamentos se dividen en distritos; los distritos, en cantones, y los cantones, en municipios. Es dominante en esta reforma la preocupación por la gobernación eficaz, la racionalidad de la geometría de estas divisiones y la uniformidad en su configuración, sin atender necesariamente a antecedentes históricos de ninguna clase.

Establecida la nueva división territorial, la reforma siguiente consistió en organizar su Administración. Frente a la patrimonialización de los cargos municipales, el dominio del gobierno local por las oligarquías, la retención perpetua de los oficios, la propuesta revolucionaria es radical: las nuevas demarcaciones han de ser gobernadas por «*corps élus*», de modo que el gobierno local correspondería a los ciudadanos y se ejercería a través de representantes elegidos por dos años, tanto en el caso de los municipios como en el de los departamentos. Así lo determinaron las Leyes de 4 y 22 de diciembre de 1789. En cuanto a las competencias municipales, la concepción que dominará será la basada en la idea del «*pouvoir municipal*» que había expuesto Turgot en su *Mémoire sur les municipalités*. También el padre de la Fisiocracia apelaba en su obra a la idea asociativa de la comunidad local vigente en toda Europa durante la Edad Media, encargada de los asuntos vecinales organizando su propio autogobierno. Las competencias que corresponden al *pouvoir municipal* serán escasas. Turgot cita el repar-

#### 46.

Revolución francesa y régimen local: los principios.

#### 47.

Representantes elegidos. La noción de *pouvoir municipal*.



timiento de impuestos, las obras públicas, caminos vecinales, la asistencia a los pobres, las relaciones con otros pueblos vecinos. Pero, aunque pequeñas responsabilidades, el autogobierno que Turgot defiende es incompatible con el desplazamiento al municipio de oficiales designados por el poder central; la misma incompatibilidad se produce en relación con los oficios hereditarios, enajenados, vinculados a familias concretas o perpetuos de cualquier clase. Desde luego, la idea de la democracia local no llega, en Turgot, a considerar que todos los vecinos tienen iguales derechos. Para participar en las tareas de gobierno hace falta, además, ser propietario de bienes inmuebles. Esta es una condición esencial para asegurar el talento, la lealtad y la seriedad del gobernante.

A tal concepción del *pouvoir municipal* se atenderá el Decreto de 14 de diciembre de 1789: «*Les corps municipaux —decía— auront deux espèces de fonctions à remplir, les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'Administration générale de l'État et déléguée par elle aux municipalités*» (artículo 49). El artículo 51 se refería a las funciones que podían ser delegadas en las asambleas municipales. Esta idea de la delegación era esencial porque se concebía como la contrapartida, claramente expresada en el pensamiento de Turgot, al no desplazamiento de agentes del poder central en las demarcaciones territoriales. Los órganos locales se ocuparían tanto de la atención de los asuntos propios como de la de los asuntos de la Administración General del Estado en su territorio. Pero esta idea de las delegaciones fracasó enseguida. En pocos meses los administradores locales entendieron su autonomía como un tesoro que había que guardar celosamente de cualquier interferencia, y los gobiernos locales se desvincularon enseguida de cualquier relación con el poder central e, incluso, fueron manifiestamente hostiles al mismo.

Tomando nota de dicho fracaso, la Constitución de 1791 dio un giro copernicano a la concepción del régimen local. La Sección segunda del Capítulo cuarto del Título tercero implantó reglas determinantes para la subordinación de los ayuntamientos a la autoridad administrativa central. El artículo 2 de dicha Sección expresaba que «los administradores no tienen ningún carácter representativo. Son agentes elegidos a tiempo por el pueblo para ejercer bajo la vigilancia y autoridad del rey las funciones administrativas». Se destaca que «no pueden ni inmiscuirse en el ejercicio del poder legislativo, o suspender la ejecución de las leyes, ni emprender nada en relación con el orden judicial, ni en relación con disposiciones u operaciones militares» (artículo 3). El artículo 4 seguía describiendo la nueva ordenación municipal: «Los

**48.**

*Poderes delegados y autogobierno ilimitado.*

**49.**

*La subordinación de las Administraciones locales a la Administración central.*

administradores son esencialmente encargados de repartir las contribuciones directas y de supervisar los dineros provenientes de todas las contribuciones e ingresos públicos en su territorio». Por lo que concierne a las relaciones que se reserva el poder central para el control de las entidades locales, los artículos siguientes no dejan duda de la supremacía: «El rey tiene el derecho de anular los actos de los administradores del departamento contrarios a las leyes o a las órdenes que les haya dirigido. Puede, en caso de desobediencia perseverante, o si aquellos comprometen con sus actos la seguridad o la tranquilidad pública, suspender sus funciones» (artículo 5). Competencias en materia de anulación de actos y de suspensión de administradores se confieren también a los administradores de distrito (artículo 6), etc.

El sistema acabó completándose en el período jacobino con la institucionalización de un agente individual, dependiente del Gobierno central, que se desplazará a las demarcaciones territoriales y, entre otras funciones generales, se ocupará de supervisar y vigilar la Administración municipal. Esta figura del agente individual, generalizada en toda Europa con diferentes nombres, se corresponde con la figura del comisario regio, cuya implantación general estudió O. HINTZE. La articulación de una cadena de agentes administrativos al servicio de la centralización y del sometimiento práctico de la actividad municipal a la dependencia del poder central, será obra definitiva de Napoleón, que implanta la fórmula con la Ley de 28 pluvioso del año VIII. La figura clave será el prefecto, que engarzado con el subprefecto y el alcalde, serán los eslabones territoriales de la cadena que conduce directamente hasta el Gobierno de la nación. Por supuesto cambia también la configuración de las funciones locales separándose completamente de la concepción establecida en 1789. El alcalde se convertirá en agente de la Administración central, al mismo tiempo que en jefe de la Administración municipal. Las funciones que la Administración del Estado encomiende a las corporaciones locales no se delegarán en estas como *corps élus* dotados de poderes propios, sino encomendadas al alcalde para que las ejerza él directamente en tanto que órgano del poder central.

En España, cuando se inicia el siglo XIX, las primeras reformas del municipalismo son las que intenta la Constitución de Bayona de 1808 seguida de varios Decretos dictados por el rey José I. Algunos de estos Decretos, que ha estudiado minuciosamente J. GARCÍA FERNÁNDEZ, tienen un gran interés. El que implantó una nueva municipalidad en Madrid, lo dictó José I el 21 de agosto de 1809, y había en él algunas innovaciones significativas aunque procuró mantener un equilibrio con

## 50.

Agentes territoriales al servicio de la centralización.

## 51.

Las reformas del rey José I.

los regimientos anteriores. Es esencial que, como correlato del principio de separación de poderes, que aparece por primera vez en nuestra historia en la Constitución de Bayona, se priva de competencias judiciales al corregidor para atribuir las exclusivamente a los jueces. No menos destacadas son las normas que atacan de manera definitiva la patrimonialización de los oficios municipales, poniendo fin a la misma. Un Decreto de 4 de septiembre de 1809 trató de extender a todo el reino el modelo establecido para Madrid. Otro de 17 de abril de 1810 se refirió a la reordenación del territorio estableciendo las prefecturas y reordenando las municipalidades del reino.

Aunque el período josefino fue breve y fugaz, no debe desconocerse su influencia sobre los debates que se producirán inmediatamente con ocasión de la elaboración de la Constitución de 1812. En alguna bibliografía histórica, caracterizada por su conservadurismo, se sostuvo en la primera mitad del siglo XIX la influencia plena en la Constitución de Cádiz de las fórmulas de la Francia revolucionaria; así se expone en las obras del Padre VÉLEZ y el Padre ALVARADO. Por lo común la doctrina española ha aceptado que confluyen, en la regulación gaditana del régimen local, elementos procedentes del Antiguo Régimen, títulos competenciales que proceden de la *Novísima*, y textos que sin duda son comparables con el modelo francés. Esta tesis, que expuso convincentemente W. H. DIEM, fue objeto de un intento de precisión muy exacta que llevó a cabo J. GARCÍA FERNÁNDEZ según el cual las competencias municipales procederían de la *Novísima Recopilación*; la figura del alcalde, también de la *Novísima* y de la Ley de 28 pluvioso del año VIII. La figura del jefe político, de las diputaciones provinciales y los procedimientos de tutela de la Administración central sobre la local, de la misma Ley francesa del año VIII. El uniformismo implantado con carácter general, del Decreto francés de 1789. Y el sistema electoral, de las reformas de Carlos III pasadas por la ideología democrática liberal de las Cortes de Cádiz.

Se acepte o no esta precisa adjudicación de las diversas influencias que concurren en el constitucionalismo gaditano, lo que es innegable es que el régimen que se implanta se compone con materiales de muy diversas procedencias.

Una de las enseñanzas incuestionables de la evolución de la regulación francesa sobre los debates constitucionales españoles es la concerniente al carácter más o menos federativo que habría de tener la organización de las corporaciones locales. El grupo de diputados americano que interviene en las Cortes constituyentes defendió la máxima autonomía posible de los cuerpos municipales. Pero la solución que la

## 52.

*Influencia histórica y francesa en el régimen local español.*

**53.**

*Opción federativa  
frente a  
subordinación de  
los municipios al  
poder central.*

Constitución implantó fue abiertamente contraria a esta idea, estableciendo diversas fórmulas que permitían la subordinación jerárquica de los ayuntamientos a la Administración central. Es difícil no ver en esta opción la enseñanza de la experiencia francesa a que nos hemos referido más atrás. Los fundamentos de la solución elegida están expresados de un modo terminantemente claro por el conde de Toreno cuando contestó a la intervención del diputado costarricense Castillo. Dijo: «El señor preopinante ha fundado todo su discurso en un principio a mi parecer equivocado cuando ha manifestado que los ayuntamientos eran representantes de aquellos pueblos por quienes eran nombrados. Esto es un error; en la nación española no hay más representación que la del Congreso nacional... Los ayuntamientos no son más que unos agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos; pero... se prefiere que estos agentes sean escogidos por sus propios vecinos, en la persuasión de que desempeñarán mejor su cargo y corresponderán a la confianza que los ha distinguido... Las Cortes y el rey son los poderes supremos de la nación; estos tienen respectivamente sus dependencias, y los ayuntamientos son esencialmente subalternos del poder ejecutivo; de manera que solo son un instrumento de este, elegidos de un modo particular, por juzgarlo así conveniente al bien general de la nación; pero al mismo tiempo para alejar el que no se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia, se hace necesario ponerles el freno del jefe político, que nombrado inmediatamente por el rey, los tenga a raya, y conserve la unidad de acción de las medidas del Gobierno. Este es remedio que la Constitución, pienso, intenta establecer para apartar el federalismo, puesto que no hemos tratado de formar sino una nación sola y única».

**54.**

*Opción  
centralizadora.*

El régimen local que se implantará en la Constitución de 1812 será manifiestamente centralista, al someter a las entidades locales a un rígido sistema de controles y de supervisión por parte de las autoridades delegadas del poder central. Al mismo tiempo, procurará una total uniformización del sistema, oponiéndose a las pretensiones de singularidad de algunos territorios forales todavía activos o de otros que habían tenido una organización municipal peculiar antes de los Decretos de Nueva Planta.

**55.**

*Universalización de  
los ayuntamientos.*

Al Gobierno interior de las provincias y los pueblos se refirió, en diversos preceptos, la Constitución de 1812. La universalización del sistema resultaba de la habilitación que contenía el texto constitucional para que se crearan ayuntamientos en los pueblos donde ya existiesen y en los demás en que conviniera instalarlos, siempre que el

pueblo o su comarca llegasen a las mil almas. El Decreto de 23 de mayo de 1812 autorizó, en desarrollo de estas previsiones constitucionales, a que cualquier pueblo que no tuviese ayuntamiento pudiese solicitar, a través de la diputación, la constitución de un ayuntamiento.

En la implantación de un régimen municipal común y uniforme se había avanzado el año anterior, cuando las Cortes aprobaron el decisivo Decreto de 9 de noviembre de 1811 sobre la incorporación de los señoríos jurisdiccionales, que prohibió la provisión de corregimientos y alcaldías mayores en los lugares que fueron señorío. Para valorar la importancia de esta disposición hay que considerar que casi la mitad de los municipios estaban sometidos a la jurisdicción señorial.

La base electiva de los ayuntamientos también se consagraba en el artículo 312 de la Constitución, donde se preveía que los alcaldes, regidores y procuradores síndicos, fuesen elegidos por los pueblos, cesando todos los que tuvieran oficios perpetuos. En los artículos 313 a 320 se recoge el régimen de la elección de los cargos, su duración e incompatibilidades. Todos los años en el mes de diciembre los ciudadanos de cada pueblo se reunirían para elegir, en proporción con el vecindario, un número de electores. Estos, a su vez, elegirían al alcalde, regidores y procuradores síndicos. El Decreto de 23 de mayo de 1812 desarrolló el sistema electoral. El número de electores está en función de los vecinos de cada localidad. Una vez realizada esa elección, otro día festivo de diciembre se reunía la junta de electores, presidida por el jefe político en las provincias o, en su defecto, por el más antiguo de los alcaldes o regidores, para proceder a la elección de los empleos en el ayuntamiento. El inmediato Decreto de 13 de junio de 1813, que aprobó la Instrucción para el gobierno político y económico de las provincias, pormenorizaría las reglas para la celebración de las elecciones.

No obstante el carácter electivo de estos oficios, el Decreto de 10 de julio de 1812, sobre formación de los ayuntamientos constitucionales, impuso que en la organización de los ayuntamientos se asegurara su subordinación a la Administración central. Las competencias del alcalde consistían en presidir el ayuntamiento, pero sus facultades no se describían con precisión (artículo 309). Le pertenecía todo lo concerniente a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y conservación del orden público (artículo 321). Pero estas atribuciones le corresponden caracterizadamente en tanto que delegado de la Administración central. Otra forma de asegurar la centralización era el sometimiento de las ordenanzas que hacían los ayuntamientos a la aprobación de las Cortes (artículo 321.9). Y, en lo demás, la diputación,

**56.**

*Eliminación de los regímenes señoriales.*

**57.**

*Carácter electivo de los cargos municipales.*

**58.**

*La doble condición del alcalde.*

presidida por el jefe superior y, en su defecto, el intendente, tendrá una función de supervisión y control verdaderamente general y decisiva. La Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, ya citada, precisaba toda la multitud de controles y tutelas sobre los ayuntamientos que se encomendaban a la diputación provincial.

**59.**  
*Competencias  
propias y  
delegadas de los  
ayuntamientos.*

En cuanto a las competencias de los ayuntamientos, también aparecieron consignadas en el artículo 321 de la Constitución, y luego desarrollados en la Instrucción de 1813. Se acoge la distinción entre competencias propias y delegadas. Entre las primeras, la policía de salubridad y comodidad, el auxilio del alcalde en cuanto a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y en la conservación del orden público, la administración e inversión de los caudales propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos; el repartimiento y recaudación de las contribuciones; el cuidado de las escuelas de primeras letras y demás establecimientos de educación que se paguen con los fondos del común; el cuidado de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y establecimientos de beneficencia; el cuidado de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común y de las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato; la formación de las ordenanzas municipales para su aprobación por las Cortes previo informe de la diputación provincial; la promoción de la agricultura, la industria y el comercio, y de cuanto le sea útil y beneficioso. Por lo que concierne a las competencias delegadas, el artículo 6 de la Instrucción preveía su atribución por los jefes políticos bajo la inspección y control de la diputación.

**60.**  
*Instrucción  
de 1813.*

La Instrucción de 1813 fue matizada en el sentido de flexibilizar un poco la marcada centralización del régimen local, por la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 3 de febrero de 1823. Es común la observación de los historiadores y estudiosos del régimen local sobre el carácter más marcadamente autonomista de esta segunda Instrucción, aunque tales reformas hay que entenderlas dentro de un contexto que sigue siendo rígidamente uniforme y jerarquizado, de modo que la relación de dependencia con el poder central y la supremacía de este no se rebajó señaladamente.

**61.**  
*Instrucción  
de 1823.*

Por lo que concierne a las competencias, se sigue manejando la distinción entre asuntos privativos municipales, que se amplía y aclara algo en relación con las formulaciones establecidas en la Instrucción de 1813: se incluye la policía de salubridad y comodidad, desecación de lagunas y pantanos, aguas estancadas e insalubres, saneamiento, etc. Estas competencias se ejercen conforme a las «disposiciones que acuerdan los ayuntamientos» y en los términos que ellos mismos esta-

blezcan. Existe otra categoría de facultades, denominadas «propias», como las estadísticas, censo de población, registro civil, abastos, obras públicas, etc., que se ejercen bajo el control de la diputación provincial.

La figura del alcalde también es objeto de una nueva y extensa regulación en la que aparece, por una parte, como agente de la Administración central, subordinado jerárquicamente al jefe político, y con la atribución específica de cuidar del gobierno político de los pueblos. Es un delegado del Gobierno en el municipio y en esta condición se le atribuyen sus principales facultades; las demás, en tanto que presidente de la corporación municipal, se ordenan más bien en sentido consultivo siguiendo la técnica napoleónica de reservar la función ejecutiva a los órganos unipersonales y la consultiva a los colegiados. Se eliminaron del todo las atribuciones jurisdiccionales del alcalde, procedentes del Antiguo Régimen, reduciéndose ahora a la incoación de las primeras diligencias sobre delitos a efectos de su remisión a los jueces competentes.

La segunda Instrucción estuvo vigente apenas tres meses porque, al caer el régimen liberal, el absolutismo fernandino se acogió de nuevo al sistema de alcaldes ordinarios que habían desempeñado sus cargos hasta el 20 de marzo de 1820. Pero algunas modificaciones hubo de introducir enseguida el Decreto de 17 de octubre de 1824.

La Instrucción de 1823 volvería a ponerse en vigor en algunos períodos tras la muerte del rey Fernando VII. En todo caso concluye con ella la conformación del primer régimen local constitucional cuyos principios se implantan con la Constitución de 1812.

#### 4. LA INESTABILIDAD Y LAS REFORMAS CONTINUAS DE LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL A LO LARGO DEL SIGLO XIX Y HASTA LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La Constitución interior de España, la concerniente al arreglo de su vertebración y organización territorial y las relaciones de los gobiernos locales con el central, no se asentó en todo el siglo XIX. Los elementos esenciales que habrían de servir para conformarla fueron siempre objeto de disputa, de tensión continua y de posiciones irreconciliables entre los diferentes grupos políticos. Las abiertas diferencias de criterio sobre dichos extremos esenciales determinaron que cada cambio en el control del Gobierno suscitara inmediatamente una reforma de la legislación de régimen local. Los puntos centrales a los que las reformas sucesivas se atienen son siempre los

mismos: forma de elección de los alcaldes y de los demás miembros de la corporación, así como la relación de los primeros con los jefes políticos o los gobernadores de las provincias en tanto que delegados del poder central; sistema de controles de la Administración del Estado sobre las entidades locales; competencias propias y competencias delegadas de las corporaciones municipales; evolución de la provincia como una dependencia de la Administración central o como una corporación local de carácter electivo. A. POSADA llevó a cabo, a principios del siglo XX, un análisis del recorrido completo de las reformas del régimen local desde principios del siglo XIX hasta los frustrados ensayos que se suceden en la época en que escribe su obra. S. MARTÍN-RETORTILLO y ARGULLOL enriquecieron y completaron ese análisis setenta años después, con nuevas aportaciones hechas por los historiadores. Numerosos trabajos ulteriores que han analizado períodos concretos (el de la Regencia de María Cristina, hecho por A. NIETO) o seguido la evolución completa del régimen local en España (destaco los estudios y la completa serie documental publicada por E. ORDUÑA y L. COSCULLUELA), han desvelado todas las incidencias y riqueza de los debates de aquel período. Nuestro propósito no es ahora seguir pormenorizadamente tal evolución, sino dejar constancia de sus hitos fundamentales.

**62.**

*Los temas de debate y su documentación.*

A la muerte de Fernando VII la reina gobernadora ordenó, mediante el Real Decreto de 10 de noviembre de 1833, la elaboración de una nueva ley de ayuntamientos. Mientras tanto, se adoptaron algunas medidas transitorias que recogió el Real Decreto de 23 de julio de 1835. Se confirmaron los ayuntamientos existentes, abriéndose de nuevo la posibilidad de que las ciudades o villas que superasen los cien vecinos pudieran solicitar la formación de un ayuntamiento. Volvía a declarar que «todos los oficios de la república y sus dependencias son de elección libre», lo que implicaba una nueva declaración de supresión de regidores, veinticuatro, jurados, alféreces, escribanos, alguaciles, guardas o cualesquiera otros enajenados a perpetuidad o de por vida, o provistos temporalmente por vía de merced. Los cargos de alcalde, teniente de alcalde y procurador del común serían bianuales y los de regidor cuatrienales. La articulación jerárquica de los ayuntamientos en relación con los gobernadores civiles la subrayó también aquella norma inequívocamente. Su vigencia general duró poco más de un año: El 15 de octubre de 1836 se restableció la Instrucción de 3 de febrero de 1823 y, con ella, la legislación que se había producido como complemento a las disposiciones municipales de la Constitución de Cádiz.

**63.**

*Real Decreto de 1835.*



El restablecimiento de la legislación de 1812, acordada en 1836, fue consecuencia del motín de La Granja; de este movimiento derivó también la necesidad de elaborar una nueva Constitución que se promulgó el 18 de junio de 1837. Dedicó tres únicos artículos a las diputaciones provinciales y a los ayuntamientos (artículos 69 a 71), que fueron aprobados sin discusión. Adolfo POSADA comentó, en su análisis de la evolución legislativa del régimen local, que «no se podía decir menos, ni cabría dar menos importancia constitucional a la organización del régimen local».

Los moderados ganaron las elecciones del otoño de 1837 y, en febrero de 1838, el ministro de la Gobernación presentó dos proyectos relativos a la organización y atribuciones de los ayuntamientos. La orientación ideológica de los mismos es inequívoca porque pretenden mantener a los ayuntamientos bajo la «necesaria y paternal tutela de Administración suprema»; lo que significaba que el ámbito de autonomía para la gestión de asuntos propios se reducía extremadamente, mientras el control general sobre su actividad, ejercido por el poder central, se ampliaba. La inclinación del proyecto era decididamente centralista. Sigue de cerca el modelo francés, como ya se advirtió en la época por M. AGUSTÍN SILVELA: distingue entre los órganos activos (alcalde) y consultivos (ayuntamiento); entre el alcalde como gestor del gobierno municipal y como delegado del poder central. El ámbito de competencia propia de los ayuntamientos se refería al nombramiento de sus empleados, la administración de los bienes de los pueblos y los actos puramente consultivos. Los proyectos de 1838 fracasaron.

En 1840, el Gobierno reclamó a las Cortes autorización para dictar una ley de reforma de los ayuntamientos. El 21 de marzo de dicho año, el ministro Calderón Collantes presentó dos proyectos sobre organización y atribuciones de las diputaciones y los ayuntamientos. La tendencia de los mismos era severamente centralizadora. Los progresistas se opusieron al modelo municipal al que se acogían los liberales. Los ideales de estos tampoco eran excesivamente descentralizadores porque se acogían sobre todo a la Instrucción de 1823 que marcaba, en la época, el máximo alcanzado en materia de autonomía y descentralización. El 8 de junio de 1840 la reina gobernadora autorizó al Consejo de Ministros a retirar el proyecto de diputaciones, y sancionó el de ayuntamientos como Ley Municipal de 14 de julio de 1840. Tal decisión provocó una fuerte tormenta política que concluyó con la abdicación de la reina gobernadora. Asumió la regencia Espartero, que adoptó inmediatamente la decisión de suspender la ejecución de la Ley mediante Decreto de 13 de octubre de 1840. De nuevo, el régimen local español quedaría sometido a los principios de la Instrucción de 1823.

**64.**  
*Ayuntamientos en  
la Constitución  
de 1837.*

**65.**  
*Proyectos  
de 1838.*

**66.**  
*La reforma  
de 1840.*

El período liberal que va de 1840 a 1843, bajo la regencia de Espartero, también incoará reformas del régimen local en sentido más descentralizador, pero tales pretensiones quedan lejos de consumarse. Espartero cae en 1843, año en que el Ministerio de Joaquín María López decidió adelantar la mayoría de edad de Isabel II, que juró la Constitución el 8 de septiembre. El 3 de mayo de 1844 accede al poder Narváez y, bajo su estrictamente conservador Gobierno, se promulgaría la Constitución de 1845. Antes de que la Constitución fuera aprobada, se solicitó una nueva autorización a las Cortes para elaborar una ley de régimen local, lo que las Cortes concedieron el 1 de enero de 1845. Solo siete días después, el 8 de enero de 1845, se aprobó la Ley de Ayuntamientos. El texto respondía a una filosofía completamente distinta de la que había inspirado la Instrucción de 1823. Se tratará de una Ley marcadamente centralista.

**67.**  
La Ley de  
Ayuntamientos  
de 1845. Sufragio  
censitario y  
designación  
de cargos.

En la Administración municipal se separaba claramente la figura del alcalde y la del ayuntamiento como corporación. Los alcaldes y tenientes de alcalde de todas las capitales de provincia, y de las que fuesen partido judicial con dos mil o más vecinos, serían de nombramiento real; y, en los restantes pueblos, la designación correspondería al jefe político. En uno y en otro caso, la designación se produciría entre concejales electos. La elección se haría conforme a un sufragio censitario muy restrictivo. En la atribución de competencias se mantiene la distinción entre las de carácter privativo, que son pocas y se ejercen de acuerdo con lo que establezca la legislación general, y las que se configuran como obligaciones municipales, que están sometidas a un control del jefe político muy estricto, hasta el extremo de que la ejecutividad de las decisiones depende de la aprobación del jefe político o del Gobierno. La Ley facultaba al monarca para que pudiera designar un alcalde corregidor, en lugar del ordinario, cuando lo estimara pertinente. Los acuerdos municipales perdieron, en general, su fuerza ejecutiva salvo los concernientes a los asuntos más estrictamente domésticos. Respecto de los restantes, la corporación municipal se limitaba a deliberar y proponer al Gobierno, por medio del gobernador civil, las medidas que estimase más útiles para los intereses municipales.

La Constitución se aprobó el 23 de mayo de 1845, después de la Ley de Ayuntamientos. Ratificó la concepción que esta había mantenido, y dedicó tres escuetos artículos, en el Título XI, a los municipios. La revolución de 1854 abre el bienio progresista, en el que la primera medida que adoptará el nuevo Gobierno es el restablecimiento de la simbólica Instrucción de 1823. Así lo acordó una Real Orden de 7 de agosto de 1854. En esta ocasión ya había transcurrido mucho tiempo desde que la Ins-

trucción se aprobó, y era evidente la necesidad de acomodarla a las nuevas circunstancias, de modo que la reforma de la legislación de régimen local se convierte en el argumento político fundamental del bienio. Se aprobó una nueva Ley de organización y administración municipal, el 6 de julio de 1856. Naturalmente, de tendencia descentralizadora, aunque aportando al efecto soluciones muy matizadas. En todo caso, el período de su vigencia fue tan breve que no llegó a tener ninguna efectividad ya que el nuevo período moderado, que comienza a final de 1856, arranca con el Real Decreto de 16 de octubre de dicho año que acordó el restablecimiento de la Ley de Ayuntamientos de 8 de enero de 1845. El nuevo Gobierno manifiesta de muchas maneras su viva preocupación por establecer arreglos definitivos del régimen local, pero todos los proyectos que se acometen están en la línea tradicional de la legislación moderada, fuertemente prevenida contra los ayuntamientos, orientada a coartar al máximo su autonomía y fortalecer la relación de dependencia con el poder central y la intervención general de este.

La Ley de 1845 se mantuvo vigente durante algunos años, modificándola y arrojándola parcialmente la Ley de 21 de abril de 1864 que limitaba la facultad regia de nombrar alcaldes corregidores en las ciudades de más de cuarenta mil habitantes, y el Real Decreto de 21 de octubre de 1866 que, en el marco de una nueva crisis política, volvió a establecer determinadas medidas para la designación de alcaldes por el Gobierno, incluido el restablecimiento de la facultad, suprimida dos años antes, de designar alcaldes corregidores.

La revolución de 1868 abre un nuevo período de reformas, todas poco duraderas. El instinto democrático y el deseo de instalar un programa de gobierno que evite el poder absoluto y elimine el añejo centralismo, está presente en los debates que conducen inmediatamente a la aprobación de la Ley de 21 de octubre de 1868, que pone de nuevo en vigor el régimen municipal del bienio progresista de 1854-1856; la Ley reproducía con pocas modificaciones el texto de 5 de julio de 1856.

La Constitución de 5 de junio de 1869 solo dedicó al régimen local el artículo 99, pero en él estaban presentes algunas ideas esenciales para el cambio de situación: las competencias de los ayuntamientos y diputaciones comprenderían todo lo concerniente a los intereses peculiares de las provincias y los pueblos; las sesiones serían públicas; asimismo, se publicarían los presupuestos, cuentas y acuerdos; se preveía la intervención del rey para impedir que las diputaciones y ayuntamientos se extralimitasen en sus atribuciones; se delimitaban más exactamente las facultades en materia de impuestos. El 21 de agosto

**68.***La Ley de 1856.***69.***Reformas de 1868.*

**70.**  
*Ley municipal  
de 1870.*

de 1870 se aprobó la nueva Ley municipal. Se configura en ella el municipio como una Administración territorial gobernada por ayuntamientos, que atiende como exclusivos todos los asuntos que corresponden a la «gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos» y, en particular, una lista bastante extensa de materias que comprende todo lo relativo al arreglo y ornato de las vías públicas, comodidad e higiene del vecindario, fomento de los intereses materiales y morales de este, seguridad de las personas y propiedades, policía urbana y rural, repartimiento, recaudación, inversión y cuenta de los arbitrios precisos para los servicios municipales, etc. Los acuerdos municipales recobran la condición de ser inmediatamente ejecutivos, con pocas excepciones en que siguen sometidos a aprobación previa. El alcalde será presidente de la corporación, jefe de la Administración municipal, y representante del Gobierno.

**71.**  
*Constitución  
de 1873.*

Tampoco esta Ley tuvo mucho tiempo para ponerse en práctica porque, en 1873, se produce la abdicación de Amadeo de Saboya y la proclamación de la I República. Se elabora enseguida un proyecto de Constitución que se aprueba el mismo año de 1873. En ella los municipios obtienen autonomía plena («todo lo municipal es del municipio» es la cláusula general atributiva de competencias que se desarrolla y especifica en diversos preceptos).

El ejercicio de este poder local autónomo dio lugar al fenómeno cantonalista que pesó siempre ulteriormente sobre las reformas de la Administración territorial en España.

**72.**  
*Constitución  
de 1876 y Ley  
municipal  
de 1876.*

El inmediato fracaso de la I República española dio lugar inmediatamente al golpe del general Pavía, y a la Restauración de la mano de Martínez Campos. La Constitución de 30 de junio de 1876 dedicó tres artículos al régimen local, que prácticamente se limitaban a transcribir otros de la Constitución de 1845, añadiendo algunos elementos que procedían de la Constitución de 1869. Lo que se innova es lo relativo a la organización y atribuciones de los ayuntamientos para reconocer el carácter electivo de los entes locales y sus atribuciones propias sin perjuicio de su sometimiento a los intereses generales. La reforma legislativa del régimen local consistirá en la modificación, por la Ley de 16 de diciembre de 1876, de la Ley municipal de 20 de agosto de 1870. El cambio es limitado, pero afecta a cuestiones electorales, que se abordan con criterios restrictivos, al fomento de las asociaciones de ayuntamientos, al nombramiento del alcalde, para fortalecer su dependencia del poder central, y a las atribuciones del Gobierno provincial, que se amplían. En relación con la Ley de 1870, la aprobada por las Cortes constituyentes de la Restauración es mucho más centralista.

La Ley de 2 de octubre de 1877 publica los textos refundidos de las leyes municipal y provincial. Será esta la Ley municipal que alcance un período de vigencia más amplio de todas las que hemos referido hasta este momento, ya que no fue sustituida hasta la aprobación de los Estatutos Municipal y Provincial de 1924 y 1925. Sin embargo, durante este lapso de tiempo se produjeron diferentes intentos de reforma. Los más importantes fueron, sin duda, los propiciados por los proyectos de Maura de 1903 y 1907. Este último rompía con las concepciones conservadoras sobre el régimen local y trataba de equilibrarlas incorporando muchos puntos de vista de otros partidos como el liberal, los catalanes, o los carlistas de Barrio y Mier. J. TUSELL estudió detenidamente esta composición en los proyectos mauristas. Se consiguieron muchas coincidencias de puntos de vista, entre el Gobierno y la oposición, en relación con dicho proyecto, como destacó Gumersindo de Azcárate. Pero, cuando se presentó al Congreso el 7 de junio de 1907, fracasó. Otros proyectos de reforma fracasados en el período fueron los de Dato de 1889, Silvela y Sánchez Toca de 1891, Moret de 1902, Romanones de 1906, La Cierva de 1907 y Canalejas de 1912. También son destacables en el período de vigencia de la Ley Municipal de 1877 las reformas que introdujo el Real Decreto Ventosa de 31 de diciembre de 1917, en relación con las Haciendas locales, y el proyecto González Besada de 19 de julio de 1918, también sobre exacciones locales.

La Dictadura de Primo de Rivera aportó al régimen local algunos textos legales fundamentales que supusieron una indiscutible mejora conceptual y técnica respecto de todos los que se habían aprobado en el siglo XIX. Además, fueron textos legales que se ajustaban a posiciones marcadamente autonomistas y descentralizadoras. Claro es que, contando con que se aprobaron en un período de dictadura, sus principios nunca llegaron a ponerse en práctica. La suspensión de sus disposiciones hasta mejor época había sido prevista, incluso, en la disposición final del texto, lo que determinó la inaplicación del Estatuto.

El Estatuto Municipal de 1924 tenía quinientos ochenta y cinco artículos, una disposición adicional y veintiocho transitorias. El municipio se consideraba en él como una asociación natural reconocida por la ley: «el municipio no es hijo del legislador; es un hecho de convivencia anterior al Estado y también anterior, y además superior, a la ley»; por consiguiente, explicaba el Preámbulo, el nuevo Estatuto admite la posibilidad allí donde la naturaleza la engendra, sin establecer requisitos de mero artificio, que nunca han podido tener posible cumplimiento. Esta concepción conducía a reconocer a todos los anejos, parroquias, lugares, aldeas, caseríos y poblados con intereses peculia-

**73.**

*Proyectos de reforma hasta el Estatuto Municipal de 1924.*

**74.**

*El Estatuto Municipal: sus principios e inaplicación.*

res y colectivos diferenciados, así como a la admisión del régimen de concejo abierto para los municipios menores de mil habitantes.

**75.**

*Competencias y desagravios de cargos: la configuración de la autonomía local en el Estatuto de 1924.*

Las competencias de los ayuntamientos se ampliaban notablemente, alcanzando todo lo concerniente al gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos en todo el territorio. Y de modo concreto se le atribuían nuevas funciones en materia de ferrocarriles suburbanos, obras de ensanche, urbanización, saneamiento y régimen interior. La larga enumeración de atribuciones es menos importante, sin embargo, para la configuración de la autonomía municipal, que la supresión del control estatal sobre las decisiones del ayuntamiento y la legitimación de este para plantear recursos contencioso-administrativos contra las disposiciones del Gobierno que lesionaran la autonomía municipal.

Los ayuntamientos se elegían por el pueblo, salvo un tercio que se reservaba a corporaciones y asociaciones. El alcalde, que representaba al Gobierno y dirigía la Administración municipal, se elegía por los concejales de entre los concejales o electores con capacidad para ser concejales, con lo que se rompía con la práctica del nombramiento de los alcaldes por real orden. También se garantizaba la independencia del cargo fijando un régimen de incompatibilidades más estricto.

**76.**

*Secretarios e interventores.*

Desde el punto de vista del funcionamiento de los ayuntamientos, también se adoptan medidas para mejorar su gestión; entre otras, la creación del cuerpo de secretarios de ayuntamientos, con sus dos categorías, así como el cuerpo de interventores de la Administración local. Supondría la emergencia de los cuerpos nacionales de Administración local con habilitación para ejercer en todo el territorio.

**77.**

*Reglamento del Estatuto.*

En fin, las importantes reformas de la legislación municipal del período se completan con el grupo de reglamentos de desarrollo del Estatuto, todos de 1924, entre los que destacan los de población y términos municipales y contratación, de 2 de julio; de organización y funcionamiento de los ayuntamientos, de 10 de julio; de obras, servicios y bienes municipales, de 14 de julio; de secretarios, interventores y empleados, así como de procedimiento y Hacienda municipal, de 23 de agosto; hasta concluir, el año siguiente, con el importantísimo reglamento de sanidad municipal de 9 de febrero de 1925. Ese mismo año se completó la obra legislativa con la aprobación del Estatuto Provincial.

**78.**

*Constitución de 1931 y legislación republicana de régimen local.*

La II República, como todos los períodos constituyentes anteriores, traería consigo un importante debate sobre la reforma del régimen local, esta vez incluso más justificado que en ocasiones anteriores porque la proclamación de la República derivó inmediatamente de las elecciones municipales de 1931. La Constitución de 1931 se refería a

los municipios al describir la estructura del Estado: decía el artículo 8 que «el Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía». Y el artículo 9 definía el régimen municipal en los siguientes términos: «todos los municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de concejo abierto». Se preveía la designación de los alcaldes por elección directa del pueblo o por el ayuntamiento. El desarrollo de la Constitución mediante una legislación municipal específica hubo de esperar casi hasta el final del régimen. La Ley municipal de 1877 había sido restablecida por otra de 15 de septiembre de 1931. Pero las primeras regulaciones del régimen local del período se produjeron en Cataluña, primero en el Estatuto y luego en el proyecto regulador de los ayuntamientos que se presentó al Parlamento catalán en 1933. La legislación municipal empezó propiamente con la Ley de Bases de 1 de octubre de 1935. El texto articulado de la Ley Municipal de la República se publicó el 31 de octubre de 1935. El municipio se concebía como una institución popular. Conservaba el régimen de carta o régimen especial para algunos ayuntamientos que había previsto el Estatuto de 1924. Las instituciones municipales eran el alcalde, la comisión permanente y el pleno. La comisión permanente la integraban el alcalde, los tenientes de alcalde y un máximo de diez concejales. Era una norma más autonomista que todas las del siglo XIX pero matizaba algunas de las prescripciones en este sentido que había recogido el Estatuto Municipal; incluso en los debates apareció la crítica sobre la peor calidad técnica del nuevo texto.

Después de la Guerra Civil, una Orden del Ministerio del Interior de 4 de noviembre de 1939 creó una Comisión de estudios para la elaboración de una nueva ley de régimen local promovida por Ramón Serrano Súñer. Resultaría de estos trabajos la elevación al Gobierno, en 1940, de un proyecto de Código de gobierno y administración local. La orientación de este proyecto, como de todos los siguientes, es centralista y contrario al autogobierno local sin ninguna clase de paliativos, como, por otra parte, resulta bastante comprensible considerando que procedía de un Gobierno autoritario que acababa de imponerse en una guerra civil. El impulso siguiente se produjo, años más tarde, con la formulación del proyecto de ley de bases de régimen local que el ministro de la Gobernación, Pérez González, elevó al Gobierno en 1944 y presentó a las Cortes el año siguiente. Se promulgó como Ley el 17 de julio de 1945. El Texto articulado se aprueba el 16 de diciem-

**79.**

*La legislación de régimen local de la postguerra civil: primeros proyectos.*

**80.**

*Texto refundido  
de 1955.*

bre de 1950. El 3 de diciembre de 1953 se dicta una nueva Ley de bases que dio lugar, finalmente, al Texto articulado y refundido de la Ley de Régimen Local, que se aprobó mediante Decreto de 24 de junio de 1955. Este será el texto legal que se mantendrá definitivamente vigente hasta años después de promulgada la Constitución de 1978 (una reforma parcial importante se acordó por Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero, por el que se adoptaron medidas urgentes que se transformaron en definitivas con la Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre régimen jurídico de las corporaciones locales), siendo sustituido definitivamente por la Ley reguladora de las bases de régimen local de 2 de abril de 1985, aunque antes de este momento se habían producido muchas reformas, entre las cuales la más importante fue la sustitución del régimen de designación gubernamental de los alcaldes y las restricciones al sufragio universal, por el principio de democracia y plena representatividad de los ayuntamientos con la Ley 39/1978, de 17 de julio, que reguló las elecciones locales. Las primeras de carácter democrático se celebraron en 1979.

**81.**

*Ley de elecciones  
locales de 1978.*

Las características de la legislación del período franquista consistieron, muy resumidamente expuestas, en la abolición de cualquier atisbo de autonomía municipal, el sometimiento pleno de los ayuntamientos, a través del alcalde y el gobernador civil, a las decisiones del Gobierno, lo que se articulaba mediante facultades de suspensión de las decisiones y la habilitación de una serie de controles de legalidad y de oportunidad. El alcalde era nombrado por el ministro de la Gobernación en los municipios de más de diez mil habitantes, y por el gobernador civil en los de menor población. El alcalde se configuraba como presidente del ayuntamiento, jefe de la Administración municipal y delegado del Gobierno. Los concejales eran elegidos por tercios: una tercera parte, por los cabezas de familia de la localidad; otra tercera parte, por la organización sindical, y el tercio restante por los colegios profesionales, corporaciones e instituciones del municipio, que proponían una lista al gobernador civil. Los ayuntamientos funcionaban en pleno y en comisión permanente, integrada esta última por el alcalde, teniente de alcalde y al menos tres concejales.

**83.**

*Inconstitucionalidad  
sobrevenida:  
STC de 2 de  
febrero de 1981.*

Con las leves modificaciones indicadas, y algunas otras que no cambiaron lo esencial, se llega a la Constitución de 29 de diciembre de 1978 que cambia radicalmente la concepción del régimen municipal, reconociendo el derecho a la autonomía de los municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137). Una decisiva Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 confrontó los principios del régimen local asentados desde 1955 con



la nueva ordenación constitucional, declarando la incompatibilidad de la mayor parte de los que implicaban controles políticos y de oportunidad sobre la acción de las corporaciones locales o conllevaban un menoscabo injustificable de su autonomía.

## 5. NOTAS SOBRE LA CONFORMACIÓN DE LA PROVINCIA COMO ENTIDAD LOCAL

Hemos estudiado, en el Capítulo primero de este volumen, la Administración territorial del Estado, de la que la provincia ha sido, al menos desde comienzos del siglo XIX y hasta hoy, una pieza completamente esencial. En dicha demarcación se han situado los agentes periféricos principales de la Administración del Estado para gestionar los intereses generales y supervisar y controlar la acción de las entidades locales, como hemos tenido ocasión de estudiar detalladamente. Dichos agentes, al mismo tiempo que gestores de los intereses estatales, han sido también, a lo largo de nuestra historia, elementos esenciales de la centralización administrativa.

Esta caracterización de la provincia, sobre la que ya no hemos de insistir, es la dominante durante todo el siglo XIX y también durante el siglo XX, al menos hasta la Constitución de 1978. Por esta razón, todas las regulaciones de la provincia la configuran como una organización administrativa al servicio del Estado, presidida por el jefe político o gobernador civil que, a su vez, actúa con supremacía sobre los ayuntamientos, actuando a través del alcalde que es, también, el representante del Estado en la localidad. Pero, con independencia de esta configuración dominante de la Administración provincial, en la legislación de finales del siglo XIX se puede apreciar, primero, un robustecimiento del carácter electivo de los miembros de la diputación provincial; segundo, una paulatina y relativa separación entre la diputación provincial como institución y el gobernador civil como representante del Estado, al que tiende a excluirse de la presidencia de aquel órgano; y, tercero, el reconocimiento a la diputación provincial de competencias para gestionar intereses propios de la provincia que, poco a poco, se van configurando como un núcleo de asuntos diferentes de los que ocupan su actividad como organización al servicio del Estado.

El proceso no es evidentemente claro en la legislación de los siglos XIX y XX porque está lleno de interferencias y, además, es notorio que los legisladores no tuvieron siempre presentes estas transformaciones, ocurridas más por la práctica y la fuerza de los hechos que en el marco de programas legislativos concretos.

### 84.

*La provincia como demarcación territorial de la Administración del Estado: una estructura al servicio de la centralización.*

Con todas estas limitaciones para el análisis, la evolución de la diputación, desde su característica condición de organización estatal hasta presentarse en ella los rasgos propios de una entidad local, es la siguiente:

El artículo 325 de la Constitución de Cádiz dispuso que en cada provincia habría una diputación provincial, presidida por el jefe superior y encargada de promover la prosperidad de su territorio. Era un órgano de carácter no representativo, incardinado en el poder ejecutivo central. Además del jefe político que actuaba como presidente, la integraban el intendente de la provincia y siete individuos elegidos. Se renovaba cada dos años. Se trata, claramente, de una circunscripción territorial para la acción de la Administración estatal.

Partiendo de esta clara configuración original, la diputación provincial irá cambiando progresivamente para transformarse en una estructura político-administrativa con vida propia, que asumirá la responsabilidad de atender los intereses provinciales como distintos y separados de los de la Administración del Estado.

El Decreto de 21 de septiembre de 1835 cambió el sistema de elección estableciendo requisitos para ser diputado, la duración del cargo, el régimen de las sesiones de la diputación, la forma de adoptar los acuerdos y la posibilidad de suspensión de las sesiones por parte del Gobierno o del gobernador. Aunque la Vicalvarada de 1836 impuso el retorno al régimen de la Constitución de Cádiz, otra Ley de 15 de enero de 1837 restableció el modelo de 1835.

Tales criterios fueron confirmados por la Ley de 13 de septiembre de 1837: las diputaciones se compondrían del jefe político, el intendente y un número de diputados igual al de partidos judiciales, pero con un mínimo de siete diputados. A esta fórmula añadió la Ley de organización y atribuciones de las diputaciones de 8 de enero de 1845, la novedad de que si los partidos no llegaban a nueve, los de mayor población nombrarían dos hasta llegar a dicho número, con lo que nueve sería en lo sucesivo el número de los diputados. Los cargos seguían siendo honoríficos, gratuitos, obligatorios y bianuales. La Ley de Bases de 1855 cambió la composición de las diputaciones estableciendo la regla de la proporcionalidad de los diputados en relación con el número de habitantes de cada provincia: un diputado por cada veinticinco mil habitantes. La Ley Provincial de 1863 refundió criterios utilizados en las normas precedentes, estableciendo que, por cada uno de los partidos judiciales de la provincia, se nombraría un diputado; pero cuando los partidos tuvieran más de treinta mil habitantes, designarían dos.

**85.**

*Configuración original de la diputación en la Constitución de 1812.*

**86.**

*Vaivenes legislativos...*

**87.**

*... y mantenimiento como estructura de la centralización administrativa.*

Durante el sexenio revolucionario se potenciaron las diputaciones. Los diputados eran elegidos por los vecinos de cada provincia por sufragio universal. La Ley Provincial de 20 de agosto de 1870 se atuvo al criterio de fijar el número de diputados en función de los habitantes de cada provincia. Pero la Ley Provincial de 1877 volvió a cambiar la composición de las diputaciones provinciales. A los diputados los elegirían los mismos electores de los ayuntamientos. Volvía a establecer reglas meticulosas sobre la proporción de diputados por partidos y atendiendo a la población de cada uno de ellos. En la Ley Provincial de 1882, la diputación se componía de diputados elegidos por los habitantes de la provincia a los que la Ley reconociera tal derecho; eran electores todos los españoles varones mayores de veinticinco años, en pleno goce de sus derechos civiles, y vecinos de un municipio en el que contaran con dos años de residencia.

El Estatuto Provincial de 1925 cambia muy señaladamente la concepción de la diputación al considerarla una corporación de representación popular a la que correspondía la administración de los intereses peculiares de la provincia. Los diputados podían ser directos o corporativos: los primeros representaban a los electores que elegían por sufragio universal y representación proporcional; los diputados corporativos eran designados por los ayuntamientos de la provincia constituidos en colegios electorales; pero solo podían ser diputados corporativos los concejales de la provincia. Este modo de elegir los miembros de la diputación revela que la provincia se concibe como una entidad intermunicipal que atiende intereses que son comunes a los de los municipios que los integran.

En fin, la legislación de régimen local del franquismo, esencialmente representada por el Texto Refundido de 1955, establecía que la diputación provincial estaba integrada por el presidente y los diputados provinciales. La elección de los diputados se haría mediante compromisarios de los ayuntamientos de la demarcación, entre sus alcaldes y concejales (la demarcación era el partido judicial). Además se elegirían diputados de representación corporativa y sindical. Este tipo de diputados no podía exceder de la mitad del número de representantes de los partidos judiciales.

Respecto de las competencias de las diputaciones, su enunciado en la legislación histórica ha ido variando y ampliándose a lo largo del siglo XIX en términos que no es preciso seguir pormenorizadamente. Casi al inicio del último tercio del siglo, la Ley de 20 de agosto de 1870 puede darnos una idea cabal de la configuración de las atribuciones de las diputaciones en aquel tiempo. Según esta Ley, «es de la exclu-

**88.**

*El cambio de concepción en el Estatuto Provincial de 1925: la provincia como entidad local.*

**89.**

*Texto Refundido de 1955. Evolución de las competencias de la Diputación.*

siva competencia de las diputaciones provinciales la gestión, el gobierno y la dirección de los intereses peculiares de las provincias, en cuanto, según esta ley o la ley municipal, no correspondan a los ayuntamientos y, en particular, a los objetos siguientes: 1.º establecimiento y conservación de servicios que tengan por objeto la comodidad de los habitantes de las provincias y el fomento de sus intereses materiales y morales, tales como caminos, canales de navegación y de riego, y de toda clase de obras públicas de interés provincial, establecimientos de beneficencia o de instrucción, concursos, exposiciones, y otras instituciones de fomento, y demás objetos análogos. 2.º Administración de los fondos provinciales, ya sea para el aprovechamiento, disfrute y conservación de toda clase de bienes, acciones y derechos que pertenezcan a la provincia o a establecimientos que de ella dependan, ya para la determinación, repartimiento, inversión y cuenta de los recursos necesarios para la realización de los servicios que están confiados a las diputaciones». Sobre algunas de estas materias las diputaciones están facultadas para adoptar acuerdos de carácter ejecutivo. En otras, tienen naturaleza puramente deliberante. Y, en relación con un tercer grupo, actúan únicamente como órganos consultivos.

## 90.

*Diputaciones: superioridad sobre los Ayuntamientos; órgano consultivo; órgano estatal, en la Ley de 1870.*

En la Ley Provincial de 1870 aparece ya decantada la evolución de la institución de las diputaciones provinciales de modo que son claramente diferenciables, entre sus competencias, las que le corresponden como órgano superior jerárquico de los ayuntamientos, las que tiene como órgano consultivo del Gobierno provincial, y las que ejerce en tanto que dependencia de la Administración estatal. Pero la legislación de la época ya ha producido una innovación importante que radica en el acotamiento de una serie de materias que definen ámbitos particulares propios o típicos de la provincia. La transformación progresiva de la provincia en una entidad separada de la Administración estatal requerirá que el gobernador civil se desvincule paulatinamente de ella. Esta previsión está ya en la Ley sobre las provincias de agosto de 1870, antes citada, porque la presidencia se atribuye a un diputado elegido por los propios miembros de la diputación. Esta innovación implica una cierta equiparación, organizativa y en punto a las competencias que ejercen, de las diputaciones con los ayuntamientos. También será decisiva la previsión de que, en las materias de competencia exclusiva, los acuerdos de la diputación sean inmediatamente ejecutivos y no puedan ser suspendidos por el gobernador civil.

Durante la Restauración, la Ley de 29 de agosto de 1882 establecerá la reforma que se mantendrá hasta el Estatuto Provincial de 1925.

La provincia sigue siendo una división territorial para la administración de los intereses de la nación; el gobernador mantiene su posición preeminente en la Administración provincial y preside con voto la diputación provincial cuando asiste a sus sesiones. Sin embargo, las competencias y atribuciones de las diputaciones no cambian mucho en relación con lo establecido en 1870. Son competencias relacionadas con los «intereses peculiares de las provincias respectivas», que se concretan en una serie de materias específicas. Con lo que la potenciación del carácter de entidad local de la diputación se mantiene. Pero no se pierde ni su superioridad jerárquica sobre los ayuntamientos, ni sus atribuciones delegadas de la Administración central.

El Estatuto Provincial de 1925 cambia definitivamente la concepción de la provincia que se configura como una «circunscripción territorial administrativa de carácter intermedio entre el Estado y los municipios» para «la administración y régimen de los fines del Estado, y en su caso de los de carácter local que no sean municipales». El doble carácter de demarcación para la prestación de servicios estatales y de entidad local se mantiene. Pero no cabe duda de que el Estatuto caracterizará más intensamente a la provincia como Administración local. E. GARCÍA DE ENTERRÍA afirmó, apreciando esta circunstancia, que «la verdadera aparición de la provincia como entidad local en nuestro Derecho (es) obra indiscutible de este Estatuto».

La legislación de la II República no producirá innovaciones significativas en relación con lo establecido en el Estatuto.

Por su parte, el Texto refundido de régimen local de 24 de junio de 1955 mantuvo la doble condición de la provincia como demarcación territorial para el ejercicio de las competencias de la Administración estatal y, al mismo tiempo, como entidad local caracterizada por ser una agrupación de municipios que se institucionaliza a través de la diputación provincial. Corresponde a esta el gobierno y administración de los intereses públicos peculiares de su territorio. Sus fines son de orden económico-administrativo, pero también se le reconoce un carácter representativo de la vida provincial, y se le asignan crecientes funciones de cooperación con los servicios del Estado.

En la actividad de las diputaciones como entes locales se interferiría mucho, en este período, la posición del gobernador civil y de la comisión provincial de servicios técnicos.

**91.**  
*Evolución durante  
la Restauración.*

**92.**  
*Configuración y  
competencias  
en el Estatuto  
de 1925.*

**93.**  
*La provincia como  
corporación local  
en la legislación  
de 1955.*

## II. LA AUTONOMÍA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

### 1. LA CONSAGRACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. LA EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS COMPARADOS

#### A) Los enunciados constitucionales: significación de los conceptos

El análisis de la evolución histórica del régimen local español que hemos hecho en los apartados anteriores permite establecer una conclusión incontestable: hasta la Constitución de 1978 no ha habido en España ningún período en el que las corporaciones locales hayan disfrutado de un efectivo poder de autogobierno. Decimos simplemente autogobierno, y no autonomía, porque aún nos parece que este último concepto implica la disponibilidad sobre potestades y competencias mucho más amplias. Los pocos textos legales que se han referido al autogobierno local han sido poco duraderos, y algunos, los más descentralizadores, como el Estatuto Municipal de 1924, nunca llegaron a aplicarse. La historia de nuestra Administración local es, por consiguiente, la propia de un sistema fuertemente centralizado. Es cierto que en la legislación de régimen local, desde la Instrucción de 1813, se reconoció a las entidades locales competencias para la atención de los asuntos particulares concernientes a los intereses del vecindario. Pero este núcleo competencial mínimo no fue nunca excesivamente importante. En todo caso, el elemento más caracterizador de nuestro régimen local a lo largo de varios siglos de nuestra historia (ya hemos visto que el proceso centralizador y la terminación de las supuestas libertades comunales hay que situarlo, por lo menos, a mediados del siglo XIV) ha sido, inequívocamente, la articulación de las corporaciones locales como piezas administrativas de un sistema de gobierno que comprende el conjunto del Estado. El perfeccionamiento técnico de esta articulación de las piezas administrativas que se integran en el aparato general del Estado ha sido paulatino. Es a partir de mediados del siglo XIX en España cuando se articula definitivamente la Administración estatal y la local sobre la base de un paquete de técnicas que nos resultan ya completamente familiares: la sumisión de la Administración municipal a la provincial, dirigida por el jefe político o el gobernador civil, y de esta, a su vez, a la del Estado a través del Ministerio de la Gobernación o del Interior. La configuración del alcalde como órgano de la Administración local y, al mismo tiempo, como representante y delegado del Gobierno en el municipio (durante períodos de tiempo que son los abrumadoramente más extensos en nuestra historia, la designación o el control sobre la elección del alcalde correspondió también a las autoridades

#### 94.

*No hubo autonomía local antes de la Constitución de 1978.*

#### 95.

*Piezas administrativas de un sistema centralizado.*

estatales); el sometimiento, en fin, de todas las decisiones locales que tuvieran alguna relevancia a la supervisión y control de los órganos de la Administración estatal. La provincia, en fin, no tuvo nunca vida propia como corporación local por más que algunos autores hayan tenido, entre nosotros, el empeño de destacar dicho carácter de las diputaciones provinciales; por el contrario, estas fueron siempre organizaciones administrativas dependientes y controladas por la Administración del Estado, incluso cuando su presidente natural, que fue durante todo el siglo XIX el gobernador civil, fue sustituido por un presidente de la diputación designado con independencia.

Esta es nuestra tradición en materia de régimen local. Sobre ella se superpuso la Constitución de 1978 con la manifiesta intención de cambiarla. Los debates parlamentarios sobre los escuetos preceptos de aquella referidos a la Administración local no dejan la menor duda. Pero tampoco el espíritu de la época en que la Constitución se elaboró presentaba la menor vacilación: la salida de un régimen autocrático no solo implicaba su sustitución por instituciones democráticas, sino que también dichas instituciones, cuando eran representativas de núcleos territoriales de población, tendrían que estar dotadas de autonomía. Democracia y autonomía se convirtieron en un binomio inseparable.

Los enunciados constitucionales al respecto son pocos y nada extensos, de modo que conviene dejarlos reproducidos de una vez para proceder luego a su análisis. Se trata de los artículos 137, 140, 141 y 142, que dicen lo siguiente:

— Artículo 137: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

— Artículo 140: «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto».

— Artículo 141: «1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. 2. El gobierno y la

**96.**

*El cambio hacia la autonomía en 1978: fundamentos.*

**97.**

*La consagración constitucional de la autonomía local: artículos 137, 140, 141 y 142.*

administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. 3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. 4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos».

— Artículo 142: «Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Todos estos preceptos están incluidos en el Título VIII de la Constitución, relativo a la organización territorial del Estado. El artículo 137 abre, en concreto, el Capítulo primero de dicho Título, denominado «Principios generales». Los demás están en el Capítulo segundo, que se refiere a la Administración local.

Utiliza la Constitución algunos conceptos muy fáciles de interpretar: primero, cuando garantiza la existencia concreta de algunas entidades que forman el régimen local, los municipios, las provincias y las islas, admitiendo la posibilidad de que se constituyan otras en el marco de lo que la ley establezca. Segundo, el carácter democrático de su gobierno, ya que se prescribe la naturaleza representativa de sus órganos, elegidos por sufragio universal. Tercero, la suficiencia financiera de las entidades que integran la Administración local. Pero, junto a ellos, se utiliza hasta tres veces (en los artículos 137, 140 y 141) el término «autonomía» cuya significación es mucho más difícil de despejar, aunque es fundamental hacerlo porque de su contenido depende la caracterización constitucional del régimen local.

Considerando que la consagración de la autonomía local era lo más visible e innovador que el texto constitucional ofrecía, en relación con nuestra centralista tradición histórica, se comprende bien que la doctrina se enfrentase enseguida con el problema de explorar el concepto de autonomía para desvelar su contenido.

Un método seguido para alcanzar tal propósito ha sido el de acudir a los análisis de algunos autores cuya obra, en este punto, ha tenido especial predicamento. Es el caso, por ejemplo, de los estudios de Santi ROMANO y M. S. GIANNINI.

Santi ROMANO puso énfasis en el carácter ordinamental de la autonomía. Su circunstancia caracterizadora consistiría en ser un poder para dictar, no alguna clase de norma singular sobre materias específicas, sino para producir un ordenamiento completo aunque incardi-

### 98.

*Principios y normas  
claras sobre  
autonomía local.*

### 99.

*El concepto  
de autonomía.*

### 100.

*Las exposiciones  
doctrinales  
relevantes:  
S. ROMANO y  
M. S. GIANNINI.*



nado en el ordenamiento general del Estado. Encajó ROMANO su idea en la tesis más general que tan brillantemente sostuvo sobre la fundamentación y articulación técnica del ordenamiento jurídico. M. S. GIANNINI precisó el concepto de autonomía añadiendo, a la característica de ser un poder de autonormación, la de comprender una capacidad de acción que incluye la facultad de autorregulación o autodeterminación, en el sentido de permitir a los órganos o instituciones titulares de la misma elegir entre diferentes opciones o estrategias políticas para su desarrollo. Alguna doctrina italiana todavía complementó las explicaciones de estos insignes autores para distinguir entre la «autonomía», que comprendería la plenitud de las potencias indicadas y, desde luego, la de dictar normas, y la «autarquía» que se caracterizaría por la atribución solamente de facultades de autoadministración.

Partiendo de estas exposiciones doctrinales, fijadas, como es natural, muchos años antes de que la Constitución española estuviera vigente, enseguida se proyectaron, como hemos dicho, sobre los artículos 137, 140 y 141 de nuestra Constitución de 1978 para concluir, sin titubeos, que la autonomía a la que el Constituyente se refirió era ese compendio de facultades que Santi ROMANO y GIANNINI describieron. Es verdaderamente sorprendente la repetición en la bibliografía de este esquema expositivo: la opinión de tales autores, u otros contemporáneos de aquellos, y la deducción a partir de ahí de lo que la Constitución quiso establecer. Sin embargo ninguno de los dos criterios doctrinales, aunque sean estimabilísimos, pueden servir ahora para explicar la significación de la autonomía local en la Constitución. La idea romaniana de que el ordenamiento local sea un ordenamiento completo, se formuló cuando el sistema ordinamental era bastante menos complejo que en la actualidad. Y la idea de GIANNINI, que puede ser plenamente aplicable a la posición constitucional de las Comunidades Autónomas, tiene una difícil proyección sobre la autonomía local, dada la complejidad de la interpenetración de las diferentes instancias administrativas en la producción de políticas propias, que transforman en gran medida la facultad de *indirizzo* político local en un derecho a participar en las acciones públicas que afectan a los intereses locales.

**101.**

*Autonomía  
y autarquía.*

**102.**

*Crítica e  
insuficiencia de  
las exposiciones  
clásicas.*

## **B) Los modelos comparados influyentes: Francia y Alemania**

La evolución de la Administración local hacia la descentralización a partir de una posición de integración, poco condicionada y prácticamente absoluta en un sistema político y administrativo de corte cerradamente centralista, ha sido una experiencia común en la práctica

**103.**

*La autonomía local: experiencia común en Europa.*

totalidad de los Estados europeos relevantes. En todos ellos se ha producido una evolución favorable a la consagración primero, y ampliación sucesiva después, de la autonomía local. Es de gran utilidad para comprender la significación de los conceptos que nuestra Constitución consagra analizar la evolución de estos otros modelos comparados.

**104.**

*Francia: los orígenes revolucionarios.*

En Francia, la Revolución de 1789 se ocupó enseguida de la reforma de la administración territorial estableciendo tres medidas relevantes: una nueva división del territorio en departamentos, una regulación nueva de la Administración local y el establecimiento de una red de agentes (prefecto, subprefecto, alcalde) perfectamente jerarquizados, a través de los cuales se articula la centralización, asegurando la ejecución de las decisiones de la Administración central y, simultáneamente, el control sobre las de la Administración local.

**105.**

*La continuidad con el Antiguo Régimen en punto a la estructura del régimen local.*

Estas reformas solo fueron verdaderamente importantes en lo que concierne al establecimiento del departamento como división territorial y a la articulación técnica de la centralización. Pero en lo respectivo a la Administración municipal, se preservaron por los revolucionarios en 1789 algunas soluciones organizativas procedentes del Antiguo Régimen. Además de los titubeos sobre la forma de configurar la Administración municipal, será importante para la historia futura del régimen local en Francia, el «conservadurismo» asumido por los revolucionarios en punto a la reforma estructural de las Administraciones locales ya que de la aplicación del principio de que en cada pueblo habría de haber una Administración municipal, resultó la consolidación de cerca de cuarenta mil municipalidades, que han constituido una rémora importante para la modernización y la eficiencia de la Administración local.

**106.**

*Prolongación del modelo hasta finales del s. XX.  
M. ROCARD,  
G. DEFFERRE.*

El modelo de Administración local no cambia en Francia sustancialmente hasta finales del siglo XX, con ocasión de las reformas que se implantan a partir de 1982. Los fundamentos ideológicos de estas reformas tienen antecedentes un poco más antiguos, que cabría situar en los años sesenta del siglo XX. Como ha explicado J. M. OHNET, P. MENDÈS FRANCE se había pronunciado en su libro *La République moderne*, publicado a principios de los años sesenta, sobre la necesidad de forzar la calificación a escala regional, estableciendo en ese nivel territorial estructuras políticas adecuadas aunque ello, desde luego, no supusiese el reconocimiento de autonomía política a las regiones. G. DEFFERRE reclamó en 1965 una transferencia de recursos y funciones a favor de las regiones y, dando un paso más allá de lo planteado por MENDÈS FRANCE, propuso crear un «ejecutivo regional elegido». El año siguiente, M. ROCARD amparó un informe titulado *Déco-*

**107.**

*Las ideas de MENDÈS FRANCE.*

*loniser la France*, que planteaba los problemas de la centralización y las reformas que habrían de implantarse. El Congreso de Epinay de 1971 debatiría sobre algunas alternativas para hacer efectivas algunas reformas descentralizadoras. La doctrina también estudió en el período las oportunidades y opciones que podían seguirse para llevar a cabo la reforma. Las aportaciones de M. CROZIER sobre la *société bloquée*, hechas a finales de los años setenta, tuvieron una influencia destacada. En la misma época empiezan a elaborarse proyectos de ley que contarán con el apoyo de alguno de los grandes políticos formados como gestores en la Administración local (G. DEFFERRE y M. MOUROY). Propone DEFFERRE poner fin a la supremacía de los despachos parisinos suprimiendo las tradicionales tutelas ejercidas por el Estado sobre las decisiones locales, la aproximación de las decisiones a los ciudadanos, ensanchar la iniciativa de los elegidos locales y los poderes de los municipios. Estas y otras iniciativas son la fuente ideológica, bien visible, de la Ley de 2 de marzo de 1982 sobre «derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones». Entre otros aspectos esenciales de esta reforma, verdaderamente revolucionaria en el aspecto administrativo, contaría la eliminación de las tutelas sobre las corporaciones locales. En el régimen tradicional, tales tutelas comprendían la posibilidad de anular o suspender decisiones de las asambleas locales, pero también el mantenimiento de un régimen de aprobación previa para un buen número de actuaciones municipales. Las potestades de tutela comprendían la posibilidad incluso de separar al alcalde o de disolver el Consejo Municipal. A lo largo del siglo xx la rigidez de las tutelas había sido objeto de una cierta flexibilización, pero en términos generales se mantenían, de forma que seguían siendo, según explica OHNET, «de más en más insoportables a los grandes electos urbanos, preocupados de poder determinar libremente las necesidades de sus colectividades y de ejecutar sin entorpecimiento sus proyectos».

Las medidas adoptadas en 1982, al suprimir la tutela ejercida por los agentes del Estado y confiar la totalidad del poder ejecutivo municipal a los representantes municipales elegidos por sufragio universal, produjeron el novísimo efecto, sin antecedentes en los decenios anteriores de la historia de la Administración municipal francesa, de convertir en inmediatamente ejecutivas las decisiones de las asambleas locales. La intención del legislador era sustituir la tutela a priori ejercida por el prefecto por un control a posteriori desempeñado por el juez administrativo. En consecuencia, los actos de las entidades locales eran ejecutivos sin necesidad de esperar a ninguna clase de comunicación al representante del Estado, aunque existiera obligación de llevar a cabo tal «transmisión». Cuando el Consejo Constitucional examinó la reforma de

**108.**

*La ampliación de las libertades municipales.*

**109.**

*La superación de las tutelas estatales en 1982. La Constitución impone la «transmisión» de las resoluciones locales a la Administración estatal.*

**110.**

*Ejecutividad de los actos municipales.*

marzo de 1982, sin perjuicio de avalar su constitucionalidad, observó que en un punto, la sustitución de las viejas tutelas administrativas por el control jurisdiccional final de cualquier acto municipal, debía ser mejor articulada, para respetar la Constitución. Esta, según el Consejo Constitucional, establecía unos límites infranqueables al legislador al regular la autonomía local. Prever, como hacía la ley, que los actos y resoluciones locales fuesen inmediatamente ejecutivos, incluso antes de su transmisión al representante del Estado, es decir, aun antes de que aquel los conociese, suponía impedir un control sobre las ilegalidades en que se hubiera podido incurrir. Ningún inconveniente constitucional existe para limitar la intervención del representante del Estado al simple papel de examinar la legalidad de los actos municipales a los efectos de plantear, o no, la cuestión ante el tribunal administrativo. Se respeta lo establecido en el artículo 72 de la Constitución si el representante estatal puede actuar ante el juez para asegurar que no se infringe la legalidad, pero no es posible aceptar dicha adecuación si no se da la oportunidad de practicar dicho control posterior y de legalidad. Todas estas razones llevaron a la aprobación de una ley complementaria de 22 de junio de 1982, en la que se precisaba la obligación de las Asambleas locales de publicar sus decisiones y comunicarlas a los prefectos. Asimismo se establecen con precisión cuáles son las resoluciones que están sometidas a dicha obligación de transmisión y cuáles se pueden considerar liberadas de la misma. Entre las primeras, las resoluciones de las asambleas municipales, las decisiones reglamentarias, los actos individuales y que supongan ejercicio de poderes de policía, reglamentos, contratos, empréstitos, concesiones de servicios públicos locales de carácter industrial o comercial, sanciones, autorizaciones, etc. No están sometidos a transmisión los actos de gestión corriente y los denominados «de Derecho Privado». La ejecutividad de estos actos es inmediata, la de los sometidos a comunicación ganan su plena ejecutividad en el momento en que la comunicación se produce. Lo que ha podido significar el cambio de formas de control, de gubernativo a jurisdiccional, a partir de las reformas de 1982, fue objeto de una evaluación por la sección de informes y estudios del Consejo de Estado, bajo la presidencia de G. BRAIBANT. Constató la generalización de prácticas de negociación previa de legalidad de los actos entre las colectividades locales y las administraciones prefectorales, lo que implicaba una curiosa huida de la intervención de los tribunales administrativos. El número global de actos controlados resultaba verdaderamente muy bajo y desigual según los departamentos. Muy pocas veces, en términos porcentuales, se llegaba a una resolución judicial para resolver las posibles controversias.

**111.**

*La obligación de comunicación y sus consecuencias.*

**112.**

*La práctica del pacto y el acuerdo.*

Entre 1992 (Ley de 6 de febrero de 1992) hasta el año 2002 (Ley de 27 de febrero de 2002) se han adoptado otras muchas medidas de reforma del régimen local. Quizá las más interesantes hayan venido de la *Ley Chevènement* de 12 de julio de 1999, a la que hacemos referencia más adelante al tratar de las entidades supramunicipales. Pero ninguna de estas medidas ha sido tan relevante como las contenidas en la legislación de 1982.

El 22 de marzo de 2003 se aprobó una Ley constitucional, bautizada como «Acto II de la Descentralización», relativa a la organización descentralizada de la República. Se trataba de incluir nuevos principios en el texto constitucional de 1958. Modifica su Título XII añadiendo cinco artículos nuevos, y modifica otros tres más de dicho título. También se añaden algunos preceptos al Título XII.

En Alemania, suele reconocerse que la historia del régimen local contemporánea tiene un punto de arranque casi coetáneo con las reformas administrativas francesas de principios del siglo XIX. En el caso alemán las reformas proceden de la obra del Barón Karl von und zum STEIN, que concluirían en la *Städteordnung* prusiana de 19 de noviembre de 1808. Esta ordenanza de las ciudades pretendió sobre todo facilitar la participación de los ciudadanos en la gobernación de las conglomeraciones locales. Naturalmente, siguiendo el criterio generalizado en la época, esta autoadministración por los vecinos se refiere a los vecinos propietarios, a los que tienen un determinado volumen de rentas. Con esta limitación es una asamblea elegida por los vecinos la que se convierte en el principal órgano deliberante de la ciudad. Había además un órgano ejecutivo denominado *magistrat*, de carácter colegiado, presidido por un *bürgermeister* o alcalde elegido por la Asamblea. El modelo de las reformas de von STEIN se aplicó en otros muchos territorios alemanes, aunque no en los municipios rurales, dominados por los terratenientes o *junckers*, que eran quienes realmente designaban al alcalde. La orientación más favorable al autogobierno que reflejaba su versión oficial fue corregida por otra ordenanza de 17 de marzo de 1831.

En algunos Estados persistió la diferenciación entre municipios urbanos y rurales, con la diferente forma de designación de los representantes que derivaba de la aplicación de una legislación favorable al autogobierno, o de la posición preeminente de los terratenientes. Pero en otros se produjo una equiparación entre las ciudades y los municipios rurales. Así se refleja en la Ley Municipal de Baden de 17 de febrero de 1832. La inspiración de esta norma está en las ideas de Karl von ROTTECK. Se aproxima este a la noción francesa del *pouvoir municipi-*

**113.**

*Reformas francesas posteriores a 1982.*

**114.**

*La evolución del régimen local en Alemania: la obra de von Stein.*

**115.**

*La autoadministración municipal: características del modelo.*

**116.**

*Ciudades y municipios rurales.*

pal para considerar que los municipios son una estructura natural, preexistente a la estatal, donde se desenvuelven las libertades ciudadanas en contraste con la estructura burocrática del Estado. Es un ámbito de libertad frente al Estado. La Constitución del Reich de 28 de marzo de 1849 aceptaría por primera vez que todos los municipios eran titulares del «derecho fundamental» a la elección de su presidente y sus representantes y a la gestión autónoma de sus asuntos propios, configuración del régimen local que no se prorrogó, sin embargo, en la Constitución del Imperio de 16 de abril de 1871.

**117.**

*Integración de intereses estatales y locales: la reforma de 1872.*

Una nueva orientación del régimen local germano, bien diferente de la anterior, se incorporó a la legislación del último tercio del siglo XIX gracias a las ideas de Rudolf von GNEIST. Tomando como referencia la noción de *local government*, tal y como, a juicio de GNEIST, se aplicaba en Inglaterra, propuso una regulación de la Administración local que facilitara su integración en las estructuras administrativas del Estado. La Administración local no debía ser otra cosa que una instancia colaboradora del Estado encargada de ejecutar sus leyes. Esto permitiría la integración de los intereses locales y los estatales, en lugar de su separación. Además, la Administración local debería ser entregada, para su gestión, a funcionarios honorarios seleccionados entre las capas superiores de la sociedad. La influencia de GNEIST se hizo visible en la reforma que llevó a cabo una Ley de 13 de diciembre de 1872. El modelo que traslucía esta reforma se inspiraba en la integración entre el Estado y las organizaciones locales que él había propugnado.

**118.**

*Von GNEIST y el local government.*

En realidad la idea de «*local self-government*» se desarrolló en Gran Bretaña casi simultáneamente con la del *pouvoir municipal* en Francia y otras semejantes que trataron de destacar el carácter de organizaciones naturales de los municipios, con posiciones jurídicas independientes del Estado. En Gran Bretaña las aportaciones de J. TOULMIN SMITH han sido un punto de arranque reconocido de estas concepciones orientadas a evitar que el Parlamento tuviera una potestad legislativa sobre el gobierno local que pudiera limitar la autonomía o restringir su contenido (W. R. GREENLEAF). La posición jurídica de las instituciones locales sería inmodificable, según la exposición de TOULMIN. Pero su tesis no tenía ninguna tradición en el constitucionalismo británico en el que la supremacía legislativa del Parlamento se había consolidado ya como una potestad no sometida a condiciones. Algunas de sus ideas, como las concernientes a la responsabilidad de los órganos de gobierno local, fueron retomadas por J. STUART MILL, aunque construiría de modo mucho más matizado una doctrina sobre la articulación de la Administración central y local. MILL creía imprescindible

**119.**

*El modelo de self-government: su significación y su práctica en Inglaterra.*

**120.**

*De TOULMIN SMITH a STUART MILL.*

ble distribuir las funciones de gobierno entre instituciones centrales y locales. Las entidades locales eran organismos de prestación de servicios públicos y centros de participación ciudadana, además de lugares ideales para la formación del espíritu cívico. Pero al mismo tiempo que se reconocía esta posición esencial, se aceptaba que el Parlamento, a través del ejecutivo nacional, debía verificar que las entidades locales no se desviaban de los objetivos esenciales que debían presidir su comportamiento. Por tanto no aceptaba MILL la teoría de que el «*local self-government*», en cualquiera de sus versiones, fuera incompatible con la regulación e intervención estatal, tanto para la defensa del ámbito de actuación autónomo de los entes locales como para imponer la responsabilidad por sus actuaciones. Realmente, como ha observado W. J. M. MACKENZIE, la idea de que el *self-government* formaba parte de la Constitución inmemorial británica procede de la primera mitad del siglo XIX y la primera expresión teórica es la de TOULMIN SMITH. La subordinación de la autonomía al legislador se hizo patente en las reformas decimonónicas, especialmente desde las *Local Government Act* de 1888 y 1894 y de la *London Government Act* de 1899.

Respecto de los autores alemanes que han influido en la evolución legislativa del régimen local, también es de importancia la obra de Otto von GIERKE: el municipio es una corporación independiente del Estado, aunque integrada en él. La independencia originaria debe implicar un freno a la centralización que haría imposible la libertad local. La centralización y el autoritarismo del Estado deben ser matizados por la autonomía municipal. Los contenidos de estas teorías corporativistas llegan ya a la época de Weimar, cuando influyen en autores importantes como KÖTTGEN y FORSTHOFF. La doctrina aprecia entonces que el reconocimiento pleno de la autonomía municipal respondía a circunstancias históricas que habían sido superadas. Así como en los tiempos del Estado monárquico la autonomía municipal constituía un formidable contrapeso al carácter autoritario del poder, en un Estado democrático como el consagrado en la Constitución weimariana de 1919, aquella tenía un sentido diferente. De aquí que en las obras de KÖTTGEN y FORSTHOFF se apunte una concepción nueva del municipalismo radicada en concebir a las corporaciones locales como administraciones indirectas del Estado. El Estado federal y los municipios serían parte de un todo articulado que compondría una especie de «síntesis institucional».

La Constitución de Weimar de 11 de agosto de 1919 reconoció en su artículo 127 a los municipios y agrupaciones municipales «el derecho a la autonomía dentro de los límites de las leyes». La remisión a las leyes

**121.**  
Von GIERKE  
y el corporativismo.

**122.**  
Administraciones  
indirectas  
del Estado.

**123.**  
El reconocimiento  
del derecho a la  
autonomía en la  
Constitución de  
Weimar.

para la delimitación de la autonomía era completamente esencial. Y la cuestión a discutir, por tanto, era la de saber cuáles son los límites que se imponen a las operaciones regulatorias del legislador. La omnipotencia del legislador podría dar al traste con cualquier aspiración a la autonomía, por más que la Constitución la hubiera consagrado. La explicación de los límites del legislador tuvo una brillante elaboración en la obra de Carl SCHMITT. Su teoría de la garantía institucional fue aplicada por el autor directamente al artículo 127 citado, aduciendo que dicho precepto significaba la consagración de una institución, la autonomía municipal, que no podía ser desconocida por el legislador, suprimiéndola o modificándola sustancialmente. Una Sentencia del Tribunal estatal del Reich de 11 de diciembre de 1929 recogería expresamente la doctrina de la garantía institucional para interpretar el artículo 127 de la Constitución del Reich y explicar definitivamente el contenido del derecho fundamental a la autonomía.

**124.**

*La doctrina de la garantía institucional.*

En el período nacional-socialista se aprobó una Ordenanza municipal de 30 de enero de 1935 que estableció un régimen común para toda Alemania. No perduró, naturalmente, después de la II Guerra Mundial, pero la Ordenanza de 1935, que técnicamente estaba bien estructurada, fue utilizada como modelo de inspiración de muchas leyes municipales de los *Länder*.

En la Ley Fundamental de Bonn, la autonomía local se ha consagrado como un derecho fundamental en el artículo 28 que establece lo siguiente: «1. El orden constitucional de los *Länder* deberá responder a los principios del Estado de derecho republicano, democrático y social en el sentido de la presente Ley Fundamental. En los *Länder*, *kreise* y municipios el pueblo deberá tener una representación surgida de elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas. En los *kreise* y municipios, de acuerdo con el Derecho de la Unión Europea, son también electores y elegibles las personas que poseen la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea. En algunos municipios, en lugar de una corporación elegida, podrá actuar una asamblea vecinal.

**125.**

*El artículo 28 GG: contenido del derecho a la autonomía local.*

2. Deberá garantizarse a los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad y en el marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Las asociaciones de municipios gozarán igualmente, en el marco de sus competencias legales y de acuerdo con las leyes, del derecho a la autonomía. La garantía de la autonomía abarca también las bases de la propia administración financiera; estas bases incluyen una fuente tributaria que, junto al derecho de fijar los tipos de recaudación, corresponde a los municipios y se rige por la respectiva capacidad económica.»



La influencia de la doctrina de la garantía institucional de SCHMITT ha seguido siendo utilizada por la doctrina alemana para explicar la significación de lo que establece el artículo 28, aunque como tendremos ocasión de exponer más adelante, ensanchando notablemente la significación que SCHMITT dio a dicha garantía. En su obra, la interpretación de lo que establecía el artículo 127 de la Constitución de Weimar se orientó fundamentalmente a preservar el derecho de autonomía frente a una acción del legislador que supusiese su total desconocimiento o eliminación. Entre los autores que han interpretado el artículo 28 de la Ley Fundamental de Bonn utilizando la técnica de la garantía institucional se da a esta un contenido mucho más amplio. Comprendería, por lo menos, la garantía de la existencia misma de municipios y *kreise* como corporaciones integrantes de la estructura del Estado; supondría al mismo tiempo el reconocimiento a estas corporaciones de una competencia general para gestionar, como dice el artículo 28.2 GG, «todos los asuntos de la comunidad local», haciéndolo además «bajo su propia responsabilidad»; por tanto sin sometimiento a mandatos ni controles de las administraciones territoriales superiores. Y, por último, también comprendería una garantía de que municipios y *kreise* pueden defender el ámbito de sus poderes de cualquier tipo de decisión que implique una vulneración de sus posiciones autónomas. Por ejemplo, medidas legislativas que no respetan el contenido esencial de la autonomía local, que lo limitan de modo significativo o le hacen perder su imagen característica, o, en fin, le imponen restricciones o limitaciones excesivas, desproporcionadas o arbitrarias.

### C) Administración autónoma, administración indirecta del Estado

Podría establecerse, como conclusión, que no hay un solo ejemplo, ni histórico ni constitucional vigente, que pueda tomarse como referencia, para pretender que el principio de autonomía implica la formación de administraciones locales completamente independientes de la Administración estatal. El principio de autonomía es extraordinariamente relevante, pero lo es también la articulación de las Administraciones locales en el conjunto de la organización política y administrativa del Estado. Cómo se arbitra esta doble condición del concepto de autonomía y cuáles son sus proyecciones será el objeto de nuestro estudio a partir de ahora. La historia de nuestra Administración local es muy expresiva de estas mismas concepciones. Por más que, desde la Instrucción de 1813, se distinguiera entre poderes propios y delegados, como ya hemos visto, el control de la Administración estatal no se

#### 126.

*La explicación del artículo 28 GG conforme a la doctrina de la garantía institucional: contenido de la garantía.*

#### 127.

*Articulación de la Administración estatal y la autonómica.*

levantó nunca hasta después de la Constitución de 1978, y la incardinación de la autonomía local, en las escasas ocasiones en que la fórmula «autonomía» se ha empleado por la legislación, no ha sido nunca obstáculo para que las entidades locales fueran piezas organizativas complementarias de la Administración estatal, encargadas en su territorio de la ejecución de las decisiones de esta.

Lo anterior, que es incuestionable en el caso del municipio, es aún más manifiesto si nos referimos a las provincias que, en toda nuestra historia, nunca fueron Administraciones locales autónomas sino dependencias, pura y simplemente, de la Administración estatal. La elevación a la condición de ente local autónomo ha sido una concesión de la Constitución de 1978 que no se corresponde con realidades históricas de ninguna clase, en nuestro criterio. Responde, eso sí, a construcciones doctrinales que enfatizaron la importancia de la provincialización del régimen local para superar la penuria de medios y la incapacidad de gestión administrativa de la mayoría de los ayuntamientos españoles (E. GARCÍA DE ENTERRÍA), que tenían mucho sentido en el marco del Estado centralista, pero que lo perdieron cuando la Constitución vigente permitió la implantación de Comunidades Autónomas en todo el territorio.

R. PARADA VÁZQUEZ se ha manifestado como el último epígono de la corriente doctrinal que considera viable todavía la configuración esencial del régimen local español sobre la base de las provincias, articulando sus competencias en el marco ordenado de un sistema administrativo en el que actúen, más bien, como Administraciones indirectas del Estado, sin perjuicio del limitado reducto de poderes propios concernientes a los asuntos de interés del vecindario.

No compartimos esta tesis, como podrá verse a lo largo de las páginas que siguen. Pero es importante el énfasis que pone en la necesidad de articular las entidades locales como una pieza más del sistema administrativo completo. Ello forma parte de la posición constitucional de las corporaciones locales y, por tanto, es un elemento esencial para la delimitación jurídicamente correcta de su autonomía. A ello se refirió tempranamente el Tribunal Constitucional. La Sentencia de 28 de julio de 1981 advirtió que el artículo 137 CE «refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesta por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía», pero que todas ellas son «elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional». O, más explícitamente, en la Sentencia de 27 de febrero de 1987: «cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo».

**128.**

*La novedad histórica de la autonomía de las provincias se produjo en 1978.*

**129.**

*Cada organización territorial es parte de un todo.*

Es consecuente con la conservación constitucional de la autonomía local cualquier pretensión que se dirija a delimitar exactamente los poderes que comprende y a fortalecerlos configurando las potestades y competencias que comprende sin participación de los demás poderes del Estado, como ha pretendido hacer con mucho énfasis el primer borrador del Libro Blanco para la reforma del gobierno local de 15 de enero de 2005. Pero los análisis sobre la significación de la autonomía no pueden hacerse aisladamente, sin destacar oportunamente cómo se articulan las relaciones entre las diferentes instancias territoriales que conviven en el seno del Estado.

## 2. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL Y GARANTÍAS DE LA AUTONOMÍA LOCAL

La interpretación que más rápidamente se ha extendido entre la jurisprudencia y la doctrina constitucional españolas, sobre la significación del reconocimiento de la autonomía de las provincias y municipios en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución, es la que ha explicado que establecen una garantía institucional de la autonomía local. Como nos consta y hemos debido explicar con carácter más general, a los efectos del estudio de los límites constitucionales de la reserva de ley, la doctrina de la garantía institucional se implantó en Alemania gracias a la obra de C. SCHMITT, y consiguió una inmediata aceptación en la doctrina jurídico-pública. La doctrina de las garantías institucionales había sido formulada especialmente para dispensar la necesaria protección de la autonomía local frente a las decisiones del legislador. El artículo 127 de la Constitución de Weimar de 11 de agosto de 1919 reconocía a los municipios y a las agrupaciones municipales «el derecho a la autonomía dentro de los límites de las leyes». Es decir, por una parte, consagraba el principio de autonomía municipal pero, por otra, dejaba la formulación de su contenido a la libertad dispositiva del legislador. Lo mismo ocurría, por cierto, con los derechos fundamentales, como ya hemos tenido ocasión de estudiar. Esta clase de enunciados constitucionales se consideraron por la doctrina como programáticos, vacíos de contenido normativo o sin eficacia. La aportación de Carl SCHMITT partía de la afirmación de que el artículo 127 de la Constitución de Weimar, al proclamar la autonomía de los municipios, lo que estaba garantizando era que la autonomía local «no puede ser suprimida y todas las leyes que por su contenido material la supriman o la priven de su contenido esencial son inconstitucionales». El impacto de las ideas de SCHMITT es bien conocido y fue inmediato sobre la doctrina y la jurisprudencia. En cuanto a esta última, la Sentencia de 10/11 de

### 130.

*La aplicación de la doctrina de la garantía institucional a la interpretación de los artículos 137, 140 y 141 CE.*

### 131.

*Fundamento y ámbito de la doctrina de C. SCHMITT.*

### 132.

*Frente a las decisiones ablatorias del legislador.*

diciembre de 1929 del *Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich* estableció que «el artículo 127 de la Constitución del *Reich* no significa un simple programa sin contenido jurídico. Antes bien, establece de forma vinculante que a los municipios y a las asociaciones municipales les corresponde el derecho a la autonomía. La legislación del *Land* no puede, por consiguiente, suprimir este derecho y transferir a las autoridades estatales la administración de los asuntos municipales. Tampoco puede limitar la autonomía de tal manera que quede vaciada de contenido, que pierda la oportunidad de una acción vigorosa y solamente pueda llevar una existencia aparente».

El concepto de garantía institucional aplicado a la autonomía municipal seguirá utilizándose en Alemania en lo sucesivo y, después del cambio constitucional, para interpretar el artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn. El propio Tribunal Constitucional Federal acogió la doctrina en su famosa Sentencia de 20 de marzo de 1952 («aunque el artículo 28 GG esté incluido en el capítulo “la Federación y los *Länder*”, en él debería garantizarse a los municipios el derecho a la autonomía con una amplitud similar a como lo había sido en el artículo 127 de la Constitución de Weimar que esta había colocado entre los derechos fundamentales»).

**133.**

Aplicación al artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn.

Desde entonces a la actualidad, ni los autores ni la jurisprudencia han abandonado la doctrina de la garantía institucional de la autonomía municipal, pero se ha hecho notoria la necesidad de pasarla a un segundo plano y resaltar algunos aspectos de la protección constitucional de la autonomía que no figuraban en la nómina de las preocupaciones primarias del principal promotor de aquella teoría. Algunos autores han prescindido, pura y simplemente, de utilizarla, explicando a cambio que la autonomía municipal está protegida por un complejo de garantías constitucionales que no se resumen en lo que las garantías institucionales pretenden establecer (MAURER, ROTTERS, BURMEISTER). Los autores que, en cambio, siguen manejando la tesis de la garantía institucional han efectuado una notoria ampliación de su contenido para extenderla mucho en relación con su configuración original. En la dogmática actual, al menos se exponen tres garantías: la primera es la relativa a la existencia misma de la autonomía local, que protege a los tipos concretos de corporaciones existentes. La segunda es la garantía de la autonomía propiamente dicha que ha de comprender el reconocimiento de un complejo de facultades o posiciones jurídicas específicas que incluyen, como mínimo, una competencia universal para todos los asuntos de interés local, que, además, puedan ser gestionados bajo la propia responsabilidad de la entidad local y el reconocimiento

**134.**

Aplicación al artículo 127 de la Constitución de Weimar. Alternativa a la doctrina de la garantía institucional.

**135.**

Ampliaciones sobre la versión original.

de potestades de planificación, organización, poderes normativos y de carácter tributario, etc. Y, en tercer lugar, incluye la atribución a cada entidad local de facultades de actuación, bien ante la jurisdicción contencioso-administrativa, bien ante la jurisdicción constitucional, para la defensa de sus derechos, intereses y competencias frente a cualquier invasión ilegítima de cualquier otro poder público.

Todas estas explicaciones, no obstante, no han llegado a resultados satisfactorios cuando se han enfrentado con el problema de precisar cuáles son los contenidos objetivos de la autonomía local que se imponen al legislador y que no puede este desconocer. La respuesta a esta cuestión suele ser la invocación del concepto de «contenido esencial»; pero su definición no ha alcanzado resultados satisfactorios ni en la doctrina ni en la jurisprudencia. El Tribunal Constitucional Federal alemán ha utilizado sobre todo, para definir el contenido esencial, criterios y manifestaciones de carácter histórico. Nuestro Tribunal Constitucional ha apelado a la idea de imagen y concepción social de las corporaciones locales, como veremos enseguida; pero es evidente que, entre nosotros, por las razones que ya están explicadas, una apelación a la configuración histórica de la autonomía local daría poco de sí para determinar, a través de ella, los contenidos mínimos protegidos (la STC 32/1981, de 28 de julio, estableció que la garantía institucional tenía como función la «preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar»). A la postre, todos los métodos de determinación del contenido esencial han sido incapaces de fijar límites concretos cuando el legislador ha arrancado a las corporaciones locales capacidad de disposición sobre materias determinadas. Para evitarlo se ha tenido que constituir todo un conjunto de técnicas complementarias. Por ejemplo, la consistente en la «prohibición del exceso», que trataría de evitar las restricciones arbitrarias o desproporcionadas de la autonomía local; el principio de subsidiariedad, que exigiría la no intervención de las Administraciones superiores salvo que se pueda probar la necesidad de actuar desde una perspectiva más general o existan fundadas razones de eficiencia en la acción pública; o también, incluso, la aplicación del principio de lealtad institucional en favor de las entidades locales (BLÜMEL, SCHMIDT-ASSMANN, CLEMENS). Una aportación importante del Tribunal Constitucional Federal para fortalecer la doctrina de las garantías constitucionales ha sido establecida por su conocida Sentencia *Rastede*, de 23 de noviembre de 1988. Se afirma en ella que el contenido esencial de la autonomía municipal consiste, por un lado, en reconocerle la totalidad de los asuntos de carácter local que no hayan sido transferidos a otras instancias. Esta asignación

**136.**

*El contenido esencial de la autonomía local.*

**137.**

*Prohibiciones de exceso, subsidiariedad, lealtad y otros límites al legislador.*

**138.**

*La Sentencia  
Rastede del TCF  
alemán.*

constitucional de la competencia general sobre tales asuntos locales fija el núcleo de la garantía en favor de la autonomía, pero afecta también a la distribución de competencias, que debe ser articulada de modo que aquella clase de asuntos pertenezcan siempre a la comunidad local. Además de estos asuntos propios de los municipios, la Sentencia establece que el legislador solo puede sustraer a los municipios una competencia de marcado carácter local cuando no sea posible asegurar de otra manera el ejercicio de tal competencia. Aunque exista un margen de apreciación para el legislador, el desplazamiento de competencias solo es posible en el marco de una decisión atendida al principio de proporcionalidad. La Sentencia advierte que no basta la invocación de motivos de índole económica para justificar el desconocimiento de la posición de las entidades locales y el desplazamiento de las competencias.

**139.**

*Recepción en  
España de la  
doctrina de  
la garantía  
institucional.*

La significación que había tenido en Alemania la garantía institucional para explicar la posición de las corporaciones locales fue expuesta entre nosotros casi simultáneamente por A. EMBID IRUJO y L. PAREJO, cuyas explicaciones siguieron luego muchos otros autores. La evolución ulterior de la doctrina de la garantía institucional también fue hecha con detenimiento por J. ESTEVE PARDO, F. SOSA WAGNER y J. L. CARRO, entre otros. Pero la implantación de la doctrina de la garantía institucional y su difusión última se debe, sin ninguna duda, al Tribunal Constitucional, que la acogió de plano en sus Sentencias de 28 de julio de 1981, 23 de diciembre de 1982, 16 de mayo de 1983, y 27 de febrero de 1987, entre las primeras y más destacadas. En ellas se dice, primero, que los artículos 137, 140, 141 y 142 de la Constitución establecen una garantía institucional de la autonomía local que implica que las entidades locales previstas en la Constitución son titulares de un derecho de autonomía constitucionalmente garantizado; ese derecho no comprende la posibilidad de recurrir ante el Tribunal Constitucional normas con rango de ley que lo perjudiquen. La garantía en cuestión es una técnica de protección. Dijo el Tribunal, en la primera Sentencia citada, que «el orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales». Establece el Tribunal Constitucional la importancia de dicha técnica de protección para las corporaciones locales porque, en su caso, «a diferencia de las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en estos la configuración institucional concreta se difiere al legislador ordinario...». La protección que dispensa la garantía institucional es distinta de la reserva de ley «pues

**140.**

*Aplicación  
por la  
jurisprudencia  
constitucional.*

es precisamente la necesidad de preservar la autonomía frente al legislador lo que da razón de ser a esta garantía»; se trata, por tanto, de un límite al legislador. La garantía de la autonomía local así concebida «no precisa cuáles son los intereses ni el haz mínimo de competencias para atender su gestión», como tampoco «asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas». Acepta, por tanto, el Tribunal Constitucional que la garantía institucional deja margen a la libertad dispositiva del legislador. Lo que protege, sin embargo, es «la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar». Deduce de aquí la existencia de un «reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza» que sería «indisponible para el legislador». No dice mucho más la jurisprudencia sobre qué sea el contenido esencial, pero advierte que «cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre», se desconoce la garantía. Aunque la observación está hecha con toda clase de matices porque precisa el Tribunal que «la única interdicción claramente discernible es la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace».

La ambigüedad en la apreciación del contenido esencial que debe respetar el legislador o, lo que es lo mismo, los límites a la disponibilidad de aquel, se ha mantenido sin correcciones reseñables en la jurisprudencia a lo largo del tiempo. La STC 240/2006, de 20 de julio, vuelve a recordar que «la autonomía local reconocida en los artículos 137, 140 y 141 CE se configura como garantía institucional de un núcleo de autogobierno de los entes locales que les hace reconocibles para la imagen socialmente aceptada de ellos y que se concreta en un derecho a participar en los asuntos que les atañen, el cual admite distintos grados de intensidad (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4); de ahí que la Ley pueda concretar «el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución» (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). Debe admitirse, pues, que los citados preceptos constitucionales contienen una garantía plural de «las autonomías provincial y municipal» (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4), garantía que incluye también la tutela de la disponibilidad de las facultades de carácter especial que puedan venir atribuidas a algunos entes locales en virtud de circunstancias que tengan reflejo en su régimen jurídico».

**141.**

*El reducto indisponible o núcleo esencial.*

**142.**

*Los límites al legislador que resultan de la garantía institucional de la autonomía local.*

**143.**

*La imagen de la institución.*

**144.**

*Continuidad de la jurisprudencia.*

**145.**  
*Las proyecciones  
principales de  
la garantía.*

Corresponde ahora hacer un análisis de las aportaciones técnicas que ha traído la doctrina de la garantía institucional para explicar la configuración constitucional de la autonomía local. L. PAREJO, a quien corresponde el principal mérito de haber advertido sobre la importancia de dicha doctrina para explicar el significado jurídico de la consagración constitucional de la autonomía local, ha remarcado que la garantía institucional de la autonomía local tiene un triple efecto básico: la consideración de que cualquier decisión de los poderes públicos que prescindiera de los entes locales o desvirtuara su *status* esencial sería inconstitucional; la reserva de ley en lo que concierne a la definición del estatuto de los entes locales, y la compatibilidad de la garantía con las reformas territoriales de la Administración local, aunque puedan llevar consigo la modificación o supresión de algún concreto municipio o provincia.

**146.**  
*Ampliaciones  
de su contenido.*

No es poco, pero resulta insuficiente. Para intentar reconducir a la garantía institucional todas las técnicas que la Constitución utiliza para configurar la posición de los entes locales, es necesario, como ha hecho la actual doctrina alemana, que antes hemos citado, forzar y ensanchar los objetivos y pretensiones originales de la doctrina de la garantía institucional para rellenarla con nuevos contenidos.

**147.**  
*Las garantías  
resultantes de  
los artículos 137  
a 142 CE.*

Es necesario examinar con atención, de nuevo, los artículos 137 a 142 de la Constitución para poder determinar qué es lo que estos preceptos establecen de modo directo, es decir, las garantías que prestan a la autonomía local, para poder saber en qué medida son suficientes para protegerla y definirla.

Resulta de este examen, por lo menos, lo siguiente:

**148.**  
*Entes locales  
necesarios o  
constitucionales.*

— Dichos preceptos establecen la garantía de existencia de una tipología de entes locales concreta: el municipio, la provincia y la isla; deja abierta la posibilidad de la constitución por ley de otros.

**149.**  
*Principio  
democrático y  
representativo.*

— Consagran un principio organizativo esencial, como es el democrático y representativo. Del principio democrático y de la condición representativa de las corporaciones locales se deduce una cualificación especial de estas entidades como Administraciones públicas, lo que implica que sus potestades normativas tengan, además de la habilitación que derive de las leyes, una legitimación directa derivada del carácter electivo de los órganos que las ejercen (que es directa, frente al carácter indirecto y burocratizado de la legitimación de la Administración estatal). Asimismo, definen algunos órganos e instituciones básicos: ayuntamientos, diputaciones, concejales, alcaldes.



— Refieren la autonomía local a la «gestión de sus respectivos intereses», prescripción de la que puede deducirse que la configuración legal de la autonomía tiene que respetar necesariamente un núcleo esencial de asuntos que son los que conciernen a los intereses de la propia localidad. La competencia sobre estos les tiene que ser reconocida a las entidades locales a menos que exista una justificación suficiente y proporcionada. El artículo 137 contiene, por tanto, una regla sobre distribución de competencias, que tiene que ser necesariamente observada. Implica no solo el respeto, como competencia propia, de los asuntos que conciernen a los «respectivos intereses» de la comunidad local, sino también la habilitación de posibilidades de participación en otros asuntos públicos que les afecten.

— Para que la autonomía sea efectiva, los asuntos propios han de ser gestionados bajo la responsabilidad de los órganos representativos de las entidades locales; es decir, sin interferencias o mandatos o controles políticos ejercidos por las Administraciones territoriales superiores.

— El precepto que acaba de citarse está incluido en el Capítulo primero del Título VIII, titulado «principios generales», por lo que es inequívoco que la autonomía local también es, en términos constitucionales, un principio (lo destacó E. AJA oportunamente). De modo que debe entenderse como un mandato al legislador para que las normas que puedan afectar a la autonomía local mejoren o potencien la disponibilidad de las entidades locales sobre sus propias competencias.

— Los preceptos de referencia contienen una reserva de ley en materia de organización local, con toda la protección que de la misma deriva. Entre otros extremos, la ley no puede, desde luego, suprimir las entidades locales, vaciarlas completamente de contenido, ni privarlas arbitrariamente de sus competencias, porque tal medida sería directamente contraria a los preceptos constitucionales que analizamos.

— Proclama la Constitución el principio de suficiencia financiera de las entidades locales. Del principio de autonomía puede derivarse también, sin esfuerzo, la atribución de las potestades esenciales para ejercer ese autogobierno; entre ellas, las de carácter normativo y administrativo.

— La autonomía de las corporaciones locales se ha configurado desde la aprobación de la Constitución como un derecho subjetivo de las mismas. Con anterioridad a la Constitución, se derivó de tal dere-

**150.**

*El núcleo de asuntos de competencia local necesaria.*

**151.**

*Bajo la propia responsabilidad.*

**152.**

*La autonomía como principio.*

**153.**

*Reserva de ley.*

**154.**

*Potestades financieras y otras necesarias.*

**155.**  
*Legitimación procesal para la defensa de la autonomía ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el TC.*

cho su legitimación para accionar ante la jurisdicción contencioso-administrativa contra las decisiones y normas reglamentarias que afectasen a sus intereses y competencias. Esta misma capacidad se ha mantenido, naturalmente, después de la Constitución. Con ocasión de la reforma de la Ley del Tribunal Constitucional de 1999, se ha añadido, además, la posibilidad de que las corporaciones locales planteen el llamado «conflicto en defensa de la autonomía local» (artículos 75 bis a 75 quinquies, introducidos por la LO 7/1999, de 21 de abril). La legitimación para actuar en sede contencioso-administrativa es individual. La necesaria para plantear el conflicto indicado es, sin embargo, colectiva, ya que tienen que reunirse grupos de corporaciones para recurrir.

**156.**  
*Coincidencia de la Carta Europea de Autonomía Local.*

— La Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 28 de enero de 1988, que, en los términos del artículo 10 de la Constitución, ha de ser utilizada para interpretar el ordenamiento jurídico entero, ofrece una explicación de los contenidos esenciales de la autonomía local que coinciden esencialmente con lo expuesto y permiten complementar los preceptos constitucionales a los que nos hemos venido refiriendo.

**157.**  
*La garantía reforzada establecida en los Estatutos.*

— Además de las garantías expuestas, existe otra reforzada que resulta de la regulación de las corporaciones locales en los Estatutos de Autonomía. La primera generación de Estatutos, que arranca del de Cataluña de 1979, hacía algunas referencias poco extensas a la Administración local, pero esta situación ha cambiado a partir de la reforma del mismo Estatuto, de 2006, que contiene una importante y extensa normativa referida a la organización y competencias locales. Resulta de ello que, como nos detendremos inmediatamente a precisar, los Estatutos dispensan a las corporaciones locales una protección semejante a las que ofrecen a las propias instituciones autonómicas.

**158.**  
*Garantía constitucional directa.*

Considerando todas estas circunstancias, es difícil aceptar que la noción de «garantía institucional», felizmente ideada en el primer tercio del siglo xx para proteger una institución de los ataques del legislador, pueda seguir siendo ampliada para dar cabida a todas y cada una de las garantías que la Constitución otorga directamente a las entidades locales. En el plano de la construcción dogmática, no cabe ninguna duda de que dicho ensanchamiento es innecesario porque lo cierto es que lo que ahora se pretende abarcar con la ampliación de la doctrina de la garantía institucional puede derivarse, directamente y sin ningún esfuerzo, de la Constitución.

### 3. LA GARANTÍA ESTATUTARIA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Los Estatutos de Autonomía reformados, que se han aprobado a partir del Estatuto de Cataluña de 2006, han incluido en su texto una amplia consideración de la tipología, organización y competencias de las corporaciones locales, así como, algunos de ellos, previsiones sobre nuevas divisiones territoriales distintas de la provincia, que han de ser tanto lugares de emplazamiento de la Administración periférica de la propia Comunidad Autónoma como nuevas demarcaciones de entidades locales.

El fenómeno, cuyo significado no ha sido bien resaltado, es de enorme importancia para explicar la posición constitucional de las corporaciones locales y las garantías de su autonomía.

#### A) El carácter intracomunitario del régimen local

La cuestión de decidir si las entidades locales forman parte de la estructura organizativa general del Estado, o lo son, en particular, de las Comunidades Autónomas, no ha permitido entre nosotros un debate muy extenso porque, apenas abrirse, lo cerró el Tribunal Constitucional con su famosa Sentencia de 28 de julio de 1981.

Sin embargo, la cuestión es crucial. En un sistema federal tan mirado por nosotros como el alemán, a efectos de aprender de sus ensayos y de sus problemas, tanto la Constitución de Weimar como la Ley Fundamental vigente establecieron sin duda que la autonomía local que en ellas se reconocía (artículos 127 de la primera Constitución y 28.2 de la segunda) debe entenderse consagrada en el marco de las leyes (*im rahmen der Gesetze*). Ninguna de estas Constituciones estableció de modo específico qué legislador es competente para la regulación general del régimen local. Pero la cuestión del legislador competente, dada esta falta de determinación expresa, es fácilmente resoluble porque los artículos 73 y siguientes de la Ley Fundamental de Bonn, al repartir competencias, concluyen con una cláusula residual (en general, artículo 30, y, para las competencias legislativas, artículo 70) que beneficia a los *Länder* de las potestades no atribuidas a la Federación. Nunca ha cabido la menor duda, por tanto, de que las entidades locales son estructuras administrativas propias de los *Länder*, que a estos corresponde legislar. La única observación doctrinal que se ha opuesto a esta conclusión, que es la generalmente sostenida por la doctrina y la jurisprudencia, procede de autores como BURMEISTER y ROTERS, que se han preocupado de explicar que la autonomía local debe compren-

#### 159.

*Las entidades locales son estructuras administrativas propias de los Länder en Alemania.*

**160.**  
La regulación de la  
organización local y  
la determinación  
de las  
competencias.

derse dentro del sistema administrativo completo, en el que es una práctica habitual que no solo los *Länder* sino también la Federación se relacionen ordinariamente con las entidades locales. De esta observación ha derivado un ensayo de nueva explicación de la posición constitucional de las entidades locales (muy criticada por otros autores) según la cual no es correcto atribuir la totalidad de las competencias regulatorias sobre el régimen local a los *Länder*. Habría que distinguir, en la ordenación legislativa de los mismos, entre dos aspectos, los estrictamente organizatorios y los competenciales. Respecto de los primeros, el régimen local no es propiamente una materia, como las demás que aparecen en las listas de la Constitución a los efectos de repartir competencias entre el *Bund* y los *Länder*, sino que, propiamente, al ser los entes locales instancias integradas en la estructura interna de los *Länder*, la regulación de los mismos es una operación autoorganizatoria, una acción de autodisposición de los *Länder* sobre sus propias estructuras. Desde este punto de vista, ni siquiera es necesario que la «materia» régimen local aparezca atribuida expresamente a los *Länder* en las listas de competencias; igualmente resulta innecesario utilizar la cláusula residual para concluir que aquellos tienen la competencia. La atribución a los *Länder* de la facultad regulatoria del régimen local deriva de que es una cuestión de tipo autoorganizativo.

Sin embargo, el problema es distinto si lo que se considera es la delimitación o atribución de competencias a los entes locales. El legislador que debe definir las que corresponden a las entidades locales es aquel que, según la Constitución, tiene disponibilidad sobre la materia de que se trate por estarle atribuida como propia. El legislador competente por razón de la materia atribuirá, en cada caso, las competencias que han de ejercer los entes locales en relación con cada sector o actividad de interés público. Desde el punto de vista competencial, el régimen local no es una materia única, sino un conjunto de materias sobre las que habrá de disponer el legislador que sea competente.

Con estas precisiones doctrinales, que en términos generales son asumibles, puede establecerse como conclusión inequívoca que en los sistemas federales, y desde luego en el alemán, lo común es que las Administraciones locales se consideren estructuras internas de los *Länder*. Dotadas de autonomía, pero integradas en el aparato administrativo de los *Länder*. Esta disposición del sistema administrativo es crucial para su organización y funcionamiento, ya que permite distribuir internamente las competencias administrativas o ejecutivas (que en el caso alemán pertenecen, con carácter general, a los *Länder*; no existe una Administración periférica de la Federación con la extensión que

**161.**  
Reformas y ventajas  
de la concepción  
explicada.

tradicionalmente ha tenido entre nosotros). Asimismo, corresponde a los *Länder* disponer sobre la organización de las Administraciones públicas existentes en el espacio por ellos dominado.

La cuestión de la integración o no del régimen local en el ámbito organizativo de las Comunidades Autónomas ha sido, sin embargo, hasta ahora, una cuestión polémica y malamente resuelta entre nosotros. La Constitución ha mantenido, ciertamente, una inconveniente ambigüedad sobre este punto. Aunque algunas pistas pueden encontrarse para sostener posiciones similares a las que hemos descrito antes. El artículo 137 CE precisa que es «el Estado» el que se organiza en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, de donde pudiera deducirse que los municipios son una pieza organizativa del Estado y no de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el artículo 148.1.1.<sup>a</sup> reconoce competencia plena a las Comunidades Autónomas en materia de «organización de sus instituciones de autogobierno», entre las que cabría incluir sin ninguna dificultad las concernientes a la organización local. En el artículo 149, por otra parte, no existen reservas explícitas, en materia de régimen local, a favor del Estado; el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> se refiere, con carácter general, a la competencia estatal básica sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Pero ni aun extendiendo mucho la significación del concepto puede incluirse, en la competencia sobre el régimen jurídico, toda la regulación de la organización interna de las Comunidades Autónomas. La jurisprudencia que ya nos consta sobre la interpretación del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> no permite, en efecto, tal expansión de modo incondicionado. Pero la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 fijó una doctrina, que ha seguido pesando en toda la jurisprudencia ulterior, según la cual la garantía institucional de la autonomía local, que, según su doctrina, consagran los artículos 137, 141 y 142 de la Constitución, reclama que el derecho a la autonomía de las corporaciones locales institucionalmente garantizada «no puede ser dejada, en la configuración de sus órganos de gobierno, a la interpretación que cada Comunidad Autónoma haga de ese derecho». Afirma rotundamente la Sentencia citada que «la garantía constitucional es de carácter general y configura un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de los principios o criterios básicos en materia de organización y régimen de las corporaciones locales».

No obstante lo anterior, todos los Estatutos de Autonomía, desde su primera redacción, aludieron a las entidades locales como piezas organizativas territoriales integradas en el complejo institucional gene-

**162.**

*El problema del carácter intracomunitario o no de la Administración local está mal resuelto entre nosotros.*

**163.**

*Ambigüedad de la Constitución. La STC de 28-7-81.*

ral de cada Comunidad Autónoma. Esta es una orientación regulatoria que han elevado al máximo, y reiterado, los Estatutos de segunda generación aprobados a partir de 2006, como luego veremos.

Sin embargo, en virtud de la doctrina establecida por la antes citada Sentencia de 28 de julio de 1981, el Tribunal Constitucional estimó que también el Estado puede utilizar el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> para regular el régimen local. Dijo, en este sentido, que el precepto constitucional citado contempla una acción «reflexiva» del Estado sobre su propio aparato y, además, dedujo de la garantía institucional que, a su juicio, establecen los artículos 137, 140 y 141, que el Estado retiene competencias para fijar los principios generales de organización y competencia de las corporaciones locales aplicables en todo el territorio. En nuestro sistema constitucional, por consiguiente, de acuerdo con dicha doctrina, a diferencia de lo que ocurre con el sistema federal alemán que hemos recordado sucintamente, la competencia genérica del Estado abarca tanto los aspectos organizativos como los competenciales del régimen local, aunque siempre limitada a la regulación de lo básico. Veremos un poco más adelante con qué límites ha de entenderse esa atribución competencial ya que el propio Tribunal Constitucional se vio obligado muy pronto a matizar sus afirmaciones aceptando que los elementos puramente organizativos del régimen local no podían ser condicionados por la legislación estatal en la misma medida que los de carácter competencial, siempre dependientes de las normas que cada legislador pueda dictar en virtud de las competencias sectoriales que la Constitución y los Estatutos atribuyen.

Nos interesa ahora destacar que el debate sobre el carácter intracomunitario, o no, del régimen local volvió a plantearse de un modo muy significativo con ocasión de decidir sobre si el Estado puede relacionarse directamente con las entidades locales, cooperando con ellas o acordando transferencias económicas o apoyos financieros de cualquier clase. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de diciembre de 1982 resolvió un recurso de inconstitucionalidad planteado contra el artículo 28 de la Ley 44/1981, de Presupuestos Generales del Estado para 1982, que autorizaba transferencias directas del Estado a los entes locales. La Generalidad de Cataluña, que actuaba de recurrente, defendió que en su Estatuto el régimen local es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma y que las entidades locales son estructuras intracomunitarias. Las relaciones con ellas corresponden en exclusiva, según la tesis del recurrente, a la Comunidad Autónoma. Sobre este planteamiento, la Sentencia referida estableció una doctrina que también se ha mantenido hasta la actualidad: «El análisis de

#### 164.

*El régimen local, competencia básica del Estado, tanto en los aspectos básicos de organización como de régimen jurídico.*

#### 165.

*La cuestión de las relaciones directas del Estado con las entidades locales.*

los preceptos constitucionales y estatutarios ofrece, sin embargo, poca base para ese debate. Los entes locales (municipios y provincias) tienen autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137 CE); la determinación de cuáles sean esos intereses es obra de la ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que, en todo caso, debe respetar la autonomía y, como sustrato inexcusable de esta, reconocerles personalidad propia. Algunas Comunidades Autónomas y, entre ellas, la de Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local (artículo 9.8.º EAC) y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante ley del régimen jurídico de las corporaciones locales de su territorio (artículo 5 EAC). 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, como la catalana, 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». Añadía la Sentencia que «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 este, en su integridad, y sin merma de ella, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse y si bien el grado superior de autonomía que es propio de las Comunidades les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, estas y aquellos 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 (artículo 141 CE y artículo 5.4 EAC) divisiones territoriales para el cumplimiento de la actividad del Estado, y municipios y provincias, como entes dotados de personalidad jurídica propia (artículos 40 y 141 CE), 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».

Algunas declaraciones de la Sentencia referida son incontestables y nos acercan al modelo organizativo que hemos descrito como más característico y lógico en los Estados complejos: las estructuras locales

**166.**

*La doctrina de la STC de 23-12-82.*

*La doctrina sobre la condición intracomunitaria y extracomunitaria del régimen local, acumuladamente.*

se integran en la instancia política inmediatamente superior. Lo cual en nada empece a que las relaciones de los entes locales puedan dirigirse u orientarse tanto con la Administración inmediatamente superior como con la Administración General del Estado.

**167.**

*Crítica  
de la jurisprudencia  
del TC.*

Sin embargo, otras manifestaciones de la Sentencia pueden tenerse por constitucionalmente poco acertadas y, en nuestro criterio, han producido consecuencias poco favorables para la más racional organización del sistema administrativo completo e incluso para fortalecer las garantías constitucionales de la autonomía local.

En concreto por lo siguiente: ninguna duda cabe de que la delimitación de competencias de las corporaciones locales está regida por el dualismo a que el Tribunal Constitucional alude; su determinación depende del legislador que sea competente según el reparto constitucional de competencias. Pero esto mismo no puede decirse también de las entidades locales en cuanto organizaciones administrativas. En relación a este extremo, no resulta razonable, ni es posible aceptar, que la Constitución permita que dos legisladores puedan decidir al mismo tiempo sobre la planta o disposición de dichas estructuras intracomunitarias. Sencillamente porque se puede incurrir en decisiones contradictorias: supóngase, por ejemplo, el caso de una medida estatal prohibiendo la constitución de comarcas al mismo tiempo que se produce una ley autonómica que las establece. La única compatibilidad posible entre decisiones organizativas de carácter dual es que las del Estado se limiten a la formulación de criterios generales sobre la planta de las Administraciones locales. Es decir, la determinación de la tipología de las mismas y los aspectos más generales de su organización interna. Pero sin excluir que las Comunidades Autónomas puedan disponer la creación de otras entidades, o adoptar políticas que conduzcan a la reforma, fusión o supresión de algunas de ellas. Como estudiaremos un poco más adelante, ninguna de estas medidas está impedida por la garantía institucional de la autonomía local, de la que la jurisprudencia indicada parte.

**169.**

*Provincia entidad  
local  
y provincia  
demarcación.*

Por otro lado, hay en la Sentencia indicada una manifiesta confusión entre la provincia como entidad local y la provincia como demarcación para la prestación de servicios de la Administración estatal. La pervivencia de la división provincial no tiene nada que ver, como resulta completamente obvio, con el mantenimiento o no de corporaciones locales de ámbito provincial. Es perfectamente compatible la competencia estatal para disponer sobre las divisiones provinciales, y la autonómica para decidir si la entidad local provincial forma parte, o no, de su estructura interna.



Nuestro criterio, por tanto, es que el carácter intracomunitario, en el sentido organizativo, de la Administración local está establecido en la propia Constitución y es, además, la única manera razonable y lógica de ordenar adecuadamente su articulación con las demás Administraciones públicas. Las dudas a este respecto han llevado a la doctrina a debatir sobre la posibilidad de que las reformas de los Estatutos de Autonomía incorporen definitivamente a las Administraciones locales como estructuras administrativas internas y propias de las Comunidades Autónomas. T. FONT I LLOVET ha subrayado que esta puede ser una de las funcionalidades importantes de los Estatutos reformados. Y L. ORTEGA ÁLVAREZ ha observado al respecto que los Estatutos de Autonomía son un instrumento normativo inadecuado e inoportuno para llevar a cabo tal operación regulatoria, sosteniendo, sin embargo, que el carácter bifronte del régimen local es irreformable estatutariamente porque está en la Constitución. Por lo que venimos diciendo, nos alejamos de ambas posiciones: en efecto, los Estatutos de Autonomía no podrían cambiar los principios de ordenación del régimen local establecidos en la Constitución. Las regulaciones que establezcan solo pueden ser legítimas si se acomodan a aquella. Pero es que es la Constitución misma la que ha establecido la integración de las Administraciones locales en el aparato organizativo interno de las Comunidades Autónomas. Lo único que añaden, por tanto, los Estatutos es una garantía formal, por razón del rango de la norma, que resulta, sin embargo, de gran importancia, como estudiaremos enseguida, para fortalecer la autonomía local.

Todo lo anterior es lo que resulta de un análisis jurídico del texto de la Constitución. Somos conscientes, no obstante, de que existe una corriente de pensamiento municipalista que pretende que la estructura del Estado se soporta en tres organizaciones, la Administración General, las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales. Estas últimas tendrían que ostentar, dentro de su ámbito, posiciones de poder autónomo que, según la ideología expresada, se compece mal con la integración en cualquier otra instancia territorial superior. Un reflejo de esta posición puede encontrarse en la Recomendación 121 de 2002 sobre la democracia local y regional en España, formulada por el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa.

Sin perjuicio de profundizar en los epígrafes sucesivos sobre esta importante cuestión, interesa ahora subrayar que las ambigüedades mantenidas acerca del carácter intracomunitario de la Administración local, la insistencia en su carácter «bifronte», sin distinguir suficiente-

**170.**

*El carácter intracomunitario del régimen local está establecido en la Constitución.*

**171.**

*El reconocimiento en los Estatutos del carácter intracomunitario de las entidades locales añade una garantía a la autonomía.*

**172.**

*Crítica de la alternativa de considerar la autonomía local como una pieza más de la estructura del Estado.*

mente entre los aspectos organizativos y competenciales, han llevado a la paradoja de debilitar las garantías constitucionales de la autonomía local, en lugar de fortalecerlas como la doctrina que criticamos pretendía (al evitar que esta delicada materia quedara en manos exclusivas del legislador autonómico).

Esta consecuencia resulta de que la concepción jurisprudencial de referencia conduce a que el régimen local no pueda considerarse una materia de naturaleza estatutaria, es decir, incorporada y regulada en los Estatutos de Autonomía, sino meramente legislativa, sometida a la disposición de los legisladores ordinarios, que son los que determinan la organización de las entidades locales y sus competencias.

Naturalmente, esta rebaja de rango del régimen local ha producido también el efecto de que no pueda gozar de las garantías que el propio Estatuto como norma ofrece, y que son esenciales, como ahora estudiaremos, para completar la protección de la autonomía local.

## B) El contenido y significación de las garantías estatutarias

En los análisis sobre la significación constitucional de la autonomía local (L. PAREJO, A. EMBID, J. L. CARRO, SOSA WAGNER, L. MORELL, A. FANLO, M. SÁNCHEZ MORÓN, T. FONT, etc.) existe coincidencia en la afirmación de que la autonomía local tiene una significación constitucional semejante a la de las Comunidades Autónomas, pero se diferencia señaladamente de ella porque es una autonomía de determinación legal. La Constitución se ha abstenido prácticamente del todo de establecer las reglas sobre organización, régimen y competencias de las corporaciones locales, encomendando a la ley que lo haga. Por ello, los estudios de referencia concluyen siempre que la autonomía local se caracteriza porque cuenta con una menor densidad regulatoria directa en la Constitución, porque la norma de cabecera a partir de la cual se fija su organización y régimen jurídico es de menor rango, y porque la naturaleza de los poderes que las entidades locales ejercen siempre se desenvuelven en el marco de las leyes que los delimitan, que nunca pueden ser contradichas por las entidades locales.

Los estudios sobre autonomía local, en general, no han advertido sin embargo un dato muy relevante a los efectos de su configuración o delimitación normativa. Es absolutamente cierto que la regulación que la Constitución contiene de las Comunidades Autónomas es más amplia que la referida a las entidades locales. Pero la concreción de la autonomía de aquellas depende de lo que los Estatutos de Autonomía

**173.**  
*Autonomía de concreción legal y autonomía de delimitación estatutaria.*

establezcan. Es el Estatuto, como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (artículo 147.1 CE), la norma encargada de establecer la organización y competencias autonómicas en el marco de lo dispuesto en la Constitución. La garantía constitucional de las Comunidades Autónomas depende, por tanto, del binomio Constitución-Estatuto. Este último es un instrumento normativo indispensable para activar las disposiciones constitucionales. Es tan decisivo que se integra inmediatamente en el bloque de la constitucionalidad (artículo 28 LOTC) y empieza a servir, desde su aprobación, como parámetro para valorar la constitucionalidad de las demás normas con rango de ley o inferior. Además, el Estatuto es una norma rígida, que solo puede ser modificada siguiendo los procedimientos formalizados que en el mismo se establecen, circunstancia que ofrece una particular resistencia a las reformas, que no pueden ser introducidas por leyes orgánicas u ordinarias sino, precisamente, acogiéndose a los procedimientos indicados en el propio Estatuto.

En general, todos los defensores de que la protección de las entidades locales está establecida en la Constitución mediante la técnica de la garantía institucional (cuyas insuficiencias y matices ya hemos comentado) suelen comparar esta situación con las Comunidades Autónomas. En relación con estas hay una regulación constitucional precisa, de modo que no puede hablarse de garantía de instituciones concretas sino de una garantía constitucional general, establecida mediante prescripciones normativas de aplicación directa. Sin embargo, como acabamos de señalar, las garantías constitucionales no se estabilizan y hacen efectivas sino cuando los Estatutos se aprueban.

Si se considera que el régimen local es una materia estatutaria, es decir, que puede ser objeto de regulación en los Estatutos, las diferencias entre la posición constitucional de las Comunidades Autónomas y las de las corporaciones locales se acortan evidentemente. Una competencia concreta de determinada Comunidad Autónoma queda protegida porque, en el marco de la Constitución, se la ha atribuido el Estatuto. Una regla o prescripción relativa a la organización de una entidad local, de igual modo, queda protegida por la circunstancia de que, de acuerdo con la Constitución, la ha establecido así el Estatuto. Si las entidades locales son estructuras intracomunitarias reguladas en el Estatuto, quedan sometidas, como es inequívoco, al mismo régimen jurídico que toda la materia estatutaria completa. Puede predicarse, por tanto, de la misma el rango superior, la rigidez, la resistencia a las reformas y la integración en el bloque de la constitucionalidad. El cam-

**174.**

*Estabilización y concreción de las garantías en los Estatutos.*

**175.**

*Acortamiento de la diferencia constitucional entre CCAA y entidades locales.*

**176.**

*Rango, rigidez e integración del Estatuto en el bloque de la constitucionalidad, como garantías de la autonomía local.*

bio de concepción no es nada pequeño, como bien se advierte. Esta situación jurídica es bastante distinta que la de someter la delimitación de la autonomía local a las decisiones del legislador ordinario, que pueden ser cambiantes, contradictorias y merecedoras de una protección rebajada en relación con el Estatuto.

**177.**

*El Estatuto como parámetro de enjuiciamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local.*

Nótese la importancia, que también ha destacado REQUEJO PAGÉS, de contar con una norma, integrada en el bloque de la constitucionalidad, que se puede utilizar como parámetro para enjuiciar la validez de las demás normas, a los efectos de hacer más operativos y eficaces los conflictos en defensa de la autonomía local que puedan plantear las entidades locales (artículos 75 bis y siguientes LOTC). Considérese que, al no existir en la Constitución una regulación material extensa del contenido de la autonomía local, el planteamiento de aquellos conflictos contra leyes suscita siempre el problema de encontrar las reglas constitucionales que sirvan de parámetro de valoración. La incorporación de una regulación más extensa del régimen local a los Estatutos completa muy eficazmente el indicado déficit.

**178.**

*Incidencia de la legislación estatal sobre las regulaciones estatutarias.*

En particular, una vez que la regulación del régimen local, en lo esencial, se incorpora al Estatuto, ninguna ley autonómica puede establecer normas contradictorias de ninguna clase y, en principio, tampoco puede hacerlo la legislación estatal. Queda abierta la posibilidad de que lo que el Estatuto haya dispuesto pueda ser precisado o completado por la legislación básica del Estado, o por la legislación sectorial dictada por el mismo en la materia en que sea competente. Pero esta incidencia de la legislación estatal sobre el Estatuto no es distinta de la que se produce en relación con otras muchas materias en las que el propio Estatuto acepta una última concreción por parte del legislador estatal cuando la Constitución le ha atribuido alguna competencia sobre aquellas.

**179.**

*El carácter intracomunitario del régimen local favorece las garantías.*

La conclusión es, por tanto, que la configuración como «intracomunitaria» de la materia régimen local, como nos parece lógico también desde el punto de vista organizativo y no solo constitucional, favorece las garantías de la autonomía local en lugar de achicarlas. Fijados en el Estatuto los aspectos sustanciales de la organización y las competencias locales, tales regulaciones se hacen resistentes a cualquier acción futura del legislador ordinario, estatal o autonómico. En qué medida ello es compatible con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha admitido la legitimidad constitucional de una legislación general del Estado en materia de Administración local (en la actualidad, la LRBRL de 1985, cuya acomodación a la Constitución, salvo pocas excepciones, declaró la STC 214/1989, de 21 de diciembre), depende

exactamente de que el Estatuto no vulnere las competencias básicas del Estado según las ha entendido la jurisprudencia, que, en sus últimas expresiones, acepta que en los aspectos organizativos la libertad de disposición autonómica no puede condicionarse en lo sustancial por la legislación estatal. Pero nos remitimos, para más precisiones, a lo que expondremos más adelante al tratar del reparto de competencias en dicha materia según la ha entendido la jurisprudencia.

Los Estatutos de Autonomía aprobados a partir de 2006 han acogido regulaciones más extensas que las contenidas en los precedentes. Tomamos como ejemplo el Estatuto de Cataluña, cuyas determinaciones han sido seguidas esencialmente por el Estatuto de Andalucía y otros. Por lo pronto, es significativo que se regule «el gobierno local» en el Capítulo VI que forma parte del Título II dedicado a «las instituciones». El Estatuto sostiene, por tanto, que las Administraciones locales son estructuras integradas en la organización administrativa de Cataluña. Parte, inequívocamente, del carácter intracomunitario de esta organización. En cuanto al contenido de la regulación, son importantes las concreciones que lleva a cabo, tanto en relación con las competencias como a lo que concierne a las entidades que componen a la Administración local. En cuanto a las competencias, el artículo 84 establece un listado de materias en las que las entidades locales tendrán necesariamente competencias «en los términos que establezcan las leyes». Además, el Estatuto «garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía» (artículo 84.1). He aquí una distinción entre las competencias para la atención de los intereses locales, que debe tenerse por una incorporación de la cláusula general de competencias para atender todos los asuntos de interés local, a que se refiere la propia Constitución en el artículo 137, y, por otro lado, las competencias de determinación legal, que son todas las que se listan en la relación referida que contiene el artículo 84.2. El párrafo 3 del mismo artículo precisa que la distribución de las responsabilidades administrativas en este último caso «se rige por las leyes aprobadas por el Parlamento», con lo que el Estatuto parte de excluir que la delimitación de las competencias municipales en los mismos asuntos pueda ser interferida por el Estado. Esta concepción es, en principio, correcta. Las materias a las que se refiere el artículo 84.2 del Estatuto están, según esta misma norma, disponibles para el legislador autonómico; aunque el Estado pudiera establecer normas sobre alguna de ellas, podría hacerlo fijando normas básicas o de principio, pero no decidiendo sobre la distribución administrativa de responsabilidades, que es algo que concierne a las

**180.**

*El «gobierno local»  
como institución  
autonómica.*

**181.**

*Régimen  
estatutario de las  
competencias  
locales.*

competencias de desarrollo o ejecución, que se enmarcan dentro del ámbito autonómico. Todo lo cual quiere decir que la fijación de una lista de materias mediante la cual se garantiza la autonomía básica que corresponde a los municipios, es una operación garantizadora y de concreción de la autonomía, que el Estatuto puede llevar a cabo sin interferirse para nada en la competencia estatal para la formulación de las leyes básicas de cualquier carácter, incluida la legislación básica en materia de régimen local.

**182.**  
*Determinaciones  
estatutarias sobre  
organización local.*

Por lo que concierne a los principios referentes a la organización, el artículo 83.1 establece que la organización territorial catalana se basa en los municipios y veguerías (las veguerías fueron reguladas por la Ley 30/2010 de Cataluña, pero su constitución se dejó pendiente hasta que se modificara la legislación del Estado). No se alude a la provincia. Permite el establecimiento de comarcas en el ámbito supramunicipal, e incluso que se creen otras entidades de carácter asociativo (párrafos 2 y 3 del artículo 83).

**183.**  
*Relaciones  
con otras  
Administraciones.*

En cuanto al municipio, el Estatuto establece principios de organización y régimen jurídico muy elementales. Unos replican lo establecido en la propia Constitución: la gobernación de los municipios por ayuntamientos, formados por alcaldes y concejales elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto (artículo 86.2 y 6). En cuanto al régimen jurídico, el Estatuto eleva el rango y convierte en rígida una regulación que, hasta ahora, ha podido encontrarse en la legislación ordinaria, con lo cual se fortalece la garantía de la autonomía. Conciernen estas reglas a la articulación de las relaciones entre los municipios y la Administración de la Generalitat, en extremos importantes para delimitar la no interferencia de poderes superiores en la Administración municipal. Por ejemplo, los actos y acuerdos de los municipios no pueden ser objeto de control de oportunidad por ninguna otra Administración; el control de la adecuación al ordenamiento jurídico corresponde a la Generalidad y comprende, si procede, la impugnación correspondiente ante la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 86, puntos 4 y 5). Por otro lado, recoge el Estatuto las potestades esenciales de los municipios: capacidad de autoorganización; de asociación para el ejercicio de sus competencias; potestad normativa, etc. (artículo 87). Por lo que concierne a la veguería, el artículo 90 la define como «el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local y tiene personalidad jurídica propia. La veguería también es la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios» (artículo 90).

**184.**  
*Normas estatutarias  
sobre veguerías.*

Tiene por tanto la veguería la doble condición de demarcación territorial para la implantación de los servicios periféricos de la Generalitat y de Administración local. En esta última condición «goza de autonomía para la gestión de sus intereses» (artículo 90.2). El Estatuto también fija los órganos esenciales del gobierno y Administración autónoma de la veguería, que son el presidente y los consejos de veguería. Estos consejos se configuran como órganos que sustituyen a las diputaciones.

### C) Las divisiones territoriales estatutarias

La última regulación indicada del Estatuto de Cataluña sobre la implantación de una nueva demarcación territorial, la veguería, y la sustitución de las diputaciones provinciales por el consejo de veguería, requiere un análisis añadido sobre la regulación estatutaria de los entes locales.

No solo el de Cataluña sino todos los demás Estatutos, en sus versiones vigentes o en las anteriores, han asumido que la disposición de las Comunidades Autónomas sobre su propio espacio territorial implica la regulación de las estructuras locales intracomunitarias. Todos los Estatutos que no presentan especialidades en materia de régimen local se han referido a tres niveles de Administración local: municipios, comarcas y provincias. Pero, además, han previsto la creación de otras entidades de carácter supracomarcal.

Las posibilidades de creación de entidades locales nuevas, algunas en franca competencia con la provincia, ha planteado ya entre nosotros el problema de si es constitucionalmente posible la supresión de esta instancia de Administración local. Desde la publicación del *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, en 1982, venimos sosteniendo que tiene poca racionalidad organizativa la multiplicación de niveles de Administración local, manteniendo pequeños municipios, con pocos medios y capacidad de gestión, junto con otras entidades asociativas, comarcales o de otro género, al mismo tiempo que se conservan a ultranza las instancias provinciales aun cuando pierdan en estas operaciones buena parte de sus competencias.

La provincia es una división territorial que tiene un asentamiento diferente en la tradición según las zonas de España que se consideren. En buena parte de los territorios españoles, la provincia constituye una realidad administrativa indiscutida como entidad local. Por otro lado, la Constitución la ha consolidado (artículo 141), y la práctica totalidad

#### 185.

*Planta de la Administración local.*

#### 186.

*El problema de la supresión de las provincias.*

#### 187.

*Diversidad de la tradición provincial.*

de los Estatutos ha contado con ella y la ha integrado como pieza esencial de la organización interna de las Comunidades Autónomas. Pero, al mismo tiempo que esta tradición es indiscutible en algunas Comunidades Autónomas (Andalucía o, en otro sentido, el País Vasco donde las provincias son los «territorios históricos» que integran la Comunidad y, por tanto, son su base institucional más firme), en otras, como en Cataluña, tienen un evidente menor arraigo y compiten con otras divisiones y entidades locales que existieron históricamente y que fueron eliminadas por las reformas uniformistas borbónicas de principios del siglo XVIII que ya hemos estudiado. En concreto, las veguerías. En las Comunidades Autónomas en las que existen estas otras alternativas organizatorias internas, la pervivencia de la provincia como *Administración local* puede ponerse en cuestión, en principio, desde el punto de vista de la racionalidad de la organización interna; apreciación que no excluye una valoración sobre la adecuación a la Constitución de las medidas de carácter supresivo. En los casos en que las Comunidades Autónomas, en uso de sus competencias autoorganizatorias y sobre el régimen local, disponen sobre su organización interna estableciendo nuevas demarcaciones territoriales que pueden ocuparse de la atención de los mismos asuntos que correspondían a la competencia tradicional de las diputaciones, parece de todo punto lógico que estas estructuras no puedan, en absoluto, seguir perviviendo. El problema es que, si las Comunidades Autónomas tienen disponibilidad para establecer nuevas demarcaciones de su Administración local y no pueden reformar el régimen provincial porque pertenece a la competencia del Estado, estaríamos ante un reparto de competencias organizatorias que haría difícilmente operativa una acción regulatoria como la que tratamos de explicar.

Hemos dicho más atrás, sin embargo, que es absurdo y la Constitución no acepta que, desde el punto de vista organizativo, el régimen local sea a la vez intracomunitario y extracomunitario, es decir, que sea bifronte como el Tribunal Constitucional pretendió en su primera jurisprudencia. Que el Estado pueda establecer principios generales de organización administrativa no es una competencia impeditiva de las reformas que pueda introducir una Comunidad Autónoma en las estructuras de su régimen local.

La cuestión resultó vivamente debatida y planteada con ocasión de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981. De ella parte la doctrina que afirmó que los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución contienen una garantía institucional de la autonomía local. La Sentencia establece que tal garantía institucional no es

**188.**

*Otras divisiones  
territoriales  
históricas.*

**189.**

*Incompatibilidad  
de decisiones  
organizatorias del  
Estado y las CC.AA.*



obstáculo para una redistribución de competencias entre las Administraciones locales. Pero no puede suponer nunca una pérdida o vaciamiento total de las competencias de las Diputaciones provinciales, porque ello sería contrario a la garantía institucional que, en relación con las provincias, establece el artículo 141 CE.

Por tanto, la alternativa que aquella Sentencia siguió fue la de hacer indisponibles las provincias a las potestades de organización de las Comunidades Autónomas, impidiendo, mediante la aplicación de la técnica de la garantía institucional, que pudiera producirse una minoración o reducción esencial de las funciones de las instituciones provinciales. Afirmó la Sentencia que esta clase de transformaciones «no pueden llevar consigo, sin embargo, a menos que la Constitución sea reformada, una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses». Esta interpretación de la garantía institucional no es, sin embargo, acertada. El Tribunal Constitucional utiliza la técnica de la garantía institucional tomándola directamente de la formulación de C. SCHMITT que nos resulta conocida. La garantía institucional tendría, por tanto, la significación y consecuencias siguientes, que la Sentencia explica: «El orden jurídico político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que considera componentes esenciales, y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible para el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional... Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar». La Sentencia deriva de esta afirmación que las instituciones provinciales no pueden ser vaciadas de contenido. Pero confunde, acto seguido, en nuestro criterio, la provincia como institución y las diputaciones como órganos específicos de la misma. La garantía institucional, tal y como la ideó C. SCHMITT, protege la autonomía provincial, pero no es una técnica antirreforma, concebida para congelar la planta administrativa establecida en concreto y oponerse a cualquier rectificación de la misma. No asegura dicha doctrina que deban pervivir por siempre las mismas provincias que existían cuando la Constitución entró en vigor, petrificando el sistema administrativo. Que esta intención quedaba lejos del pensamiento de Carl SCHMITT puede probarse de la manera más simple recurriendo al propio texto donde el insigne autor alemán formuló su doctrina. Dijo al respecto:

**190.**

*¿Protege la garantía institucional a las Diputaciones provinciales frente a su supresión?*

**191.**

*El vaciamiento de las competencias de las Diputaciones en la STC de 28-7-81: crítica.*

«Los municipios y las agrupaciones de municipios tienen el derecho de administración autónoma dentro de los límites de la ley. Este postulado contiene una garantía legal-constitucional: el instituto de la autonomía queda garantizado por ley constitucional del *Reich*, de manera que la institución de la Administración municipal autónoma como tal no puede ser suprimida, y todas las leyes que por su contenido objetivo nieguen esa Administración autónoma del municipio, o le arrebatan su esencia, son inconstitucionales. Por el contrario *no se garantiza en esa prescripción un derecho a la existencia del municipio en particular, o de la asociación de municipios en particular*. Por eso son también posibles anexiones de municipios, según el Derecho del *Land* y contra la voluntad del municipio. Tampoco se fija el *status quo...*».

**192.**

La garantía institucional no protege entidades locales concretas frente a su reforma o supresión.

Una lectura atenta de nuestra Constitución permite establecer estos mismos matices con que C. SCHMITT desarrolló su doctrina. Por ejemplo, cosa distinta de que la garantía institucional proteja o preserve a los municipios como institución, es que no puedan suprimirse municipios en concreto, lo cual es con toda evidencia posible porque la propia Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas competencia en materia de «alteraciones de términos municipales» (artículo 148.1.2.<sup>a</sup>), operación que puede ejecutarse, desde luego, acordando la fusión y consiguiente supresión de algunos de ellos. La misma posibilidad resulta de la previsión en el artículo 141.1 de la «alteración de los términos provinciales».

**193.**

La Constitución permite la supresión de municipios.

La interpretación constitucional correcta tiene que pasar también por la distinción entre la provincia como demarcación territorial para la prestación de los servicios del Estado, y la provincia como corporación local. Es de todo punto evidente que, de acuerdo con la Constitución, las Comunidades Autónomas no pueden alterar la demarcación provincial como división del territorio para la prestación por el Estado de servicios administrativos. El artículo 141 de la Constitución reserva a una ley orgánica la alteración de los términos provinciales, por lo que la decisión queda fuera del ámbito disponible para el Estatuto o las leyes autonómicas. Sin embargo, que una Diputación provincial en concreto pueda suprimirse no solo no es contrario a la garantía institucional sino que cabe plenamente dentro de su lógica. Si las Diputaciones provinciales forman parte de la Administración local, y la organización de esta es un asunto intracomunitario sobre la que las Comunidades Autónomas pueden disponer, es claro, a nuestro juicio, que pueden implantar las reformas que consideren precisas. Naturalmente no podrán hacerlo las leyes autonómicas cuando los Estatutos de Autonomía hayan consagrado a la provincia como enti-

**194.**

Las CCAA no pueden alterar la provincia como división territorial...

**195.**

... pero sí suprimir la entidad local provincial o cambiar la organización de sus órganos de gobierno.

dad local, porque en tal caso el Estatuto se habrá constituido en una barrera normativa impeditiva. Pero si los Estatutos nada disponen al respecto, no se refieren a la provincia como corporación local, o, directamente, deciden sustituirla por otra corporación local de semejante carácter, nada podrá oponerse constitucionalmente a dicha decisión organizativa. En este sentido, el primitivo Estatuto de Cataluña de 1979 estableció en su artículo 5.4 que la creación de entes comarcales y supracomarcales «se entenderá sin perjuicio de la organización de la provincia como entidad local y como división territorial para el cumplimiento de la actividad del Estado, de conformidad con lo previsto en los artículos 137 y 141 de la Constitución». Pero el Estatuto de Cataluña de 2006 ha eliminado cualquier referencia a la provincia como entidad local, con lo cual el límite estatutario a las reformas ha desaparecido.

A la corrección constitucional de esta operación suele objetarse que la reforma del régimen local en Comunidades como Cataluña, que prescinden de la provincia, supone una agresión para una institución bicentenaria que está arraigada firmemente en la conciencia del pueblo. No compartimos este enunciado, que creemos erróneo. Lo que en el Estado español tiene doscientos años de antigüedad es la división provincial. Las provincias constituidas en 1833 han sido, desde entonces, demarcaciones para la prestación de los servicios del Estado. Las Diputaciones, formadas con una debilísima base electiva, han sido la mayor parte de su vigencia presididas por el jefe político o gobernador civil. Y a lo largo de toda su historia han sido estructuras al servicio de la centralización administrativa. Es verdad que, a partir del Estatuto Provincial de 1925, se atisba una transformación de la provincia en entidad local. Pero ya nos consta que dicho Estatuto no tuvo nunca eficacia práctica. Puede sostenerse en consecuencia, con toda rotundidad, que la provincia como entidad local tiene muy poca o ninguna tradición administrativa entre nosotros, y muchísima, sin embargo, como demarcación o lugar de asentamiento de los servicios periféricos estatales. Por lo mismo, puede suponerse (a falta de estudios sociológicos que concreten lo que ahora afirmaremos) que el sentimiento provincial que, sin duda, existe en la mayor parte de las Comunidades Autónomas españolas proviene de la circunstancia de que cada una de las capitales de provincia sean, además, capitales administrativas, lugares de referencia para la gestión de los asuntos gubernativos, tributarios y otros dependientes de los diferentes departamentos estatales.

**196.**

*Sobre la supuesta tradición de la Diputación como gobierno local.*

**197.**  
*Legitimidad de la  
 creación estatutaria  
 y legal de nuevas  
 demarcaciones y  
 entidades locales.*

Al margen de estas constataciones, en fin, y para concluir sobre si la creación de nuevas demarcaciones y nuevas entidades locales por los Estatutos es constitucionalmente correcta, nuestra posición es que lo es sin duda. La creación de las veguerías, por ejemplo, por el Estatuto de Cataluña, queda dentro del ámbito de disponibilidad del Estatuto. Puede este crear demarcaciones para el establecimiento de los servicios periféricos de la Generalidad, porque la Constitución no obliga a que use las mismas demarcaciones que el Estado. El Estatuto no establece modificación alguna en la división provincial porque el artículo 141 CE se lo impide. De modo que el Estado puede seguir utilizando esta demarcación para la implantación de sus servicios periféricos. En fin, que la veguería sea al mismo tiempo una corporación local es una determinación que se corresponde con las potestades autoorganizatorias de la Comunidad Autónoma, y se incardina en la facultad de crear nuevas entidades locales que reconocen todos los Estatutos. La decisión última de que el consejo de veguería sustituya a la Diputación provincial no supone un cambio sustancial del régimen jurídico de estas corporaciones, que son designadas por los mismos procedimientos electivos y democráticos, y tienen competencias parangonables. La eliminación de una Diputación provincial en concreto, como ya hemos explicado ateniéndonos a la doctrina original sobre la garantía institucional, tampoco sería contraria a la protección que la Constitución ofrece.

#### 4. DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES

##### A) **Análisis y crítica de la doctrina establecida sobre la competencia de la competencia en materia de Administración local**

La posición de la jurisprudencia constitucional, muy arraigada desde las Sentencias de 2 de febrero y 28 de julio de 1981, sobre la imposibilidad de considerar el régimen local en nuestra Constitución de modo exclusivamente «intracomunitario» o «extracomunitario» ha repercutido, naturalmente, en la regulación de su organización y competencias.

La cuestión que esta singular situación del régimen local, según la jurisprudencia, ha planteado inmediatamente es la de saber si el Estado tiene atribuciones suficientes como para establecer una regulación básica y general de dicha materia, que la ordene de modo uniforme, correspondiendo a las Comunidades Autónomas, dentro de

dicho marco normativo general, establecer las disposiciones complementarias o de desarrollo. La primera jurisprudencia constitucional antes citada estableció sin dudar que el Estado tiene competencias, derivadas del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE, para establecer una regulación general del régimen local limitada a lo básico pero comprensiva tanto de los aspectos organizativos como competenciales. El artículo 149.1.18.<sup>a</sup> atribuye al Estado la competencia sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», lo que le permitiría establecer «una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación» (STC 1/1982). La razón aducida por el Tribunal Constitucional para justificar esa competencia regulatoria general se apoya en la siguiente argumentación que explicitó inmediatamente después la STC 32/1981: «Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las entidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho... La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado». La misma doctrina ha mantenido sin variaciones sensibles en las SSTC 213/1988, 259/1988, 214/1989, 33/1993, 159/2001, etc. Esta interpretación constitucional ha permitido mantener una legislación general de régimen local de carácter estatal que pivota alrededor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

A pesar de la aparente firmeza de la referida doctrina, la verdad es que, en nuestro criterio, tiene un soporte constitucional bastante endeble y, al menos parcialmente, aunque de modo sutil, el propio Tribunal Constitucional ha tenido que corregirla a lo largo del tiempo.

La debilidad radica en que el título constitucional, «régimen jurídico de las Administraciones públicas», en que se basa la interpretación de que corresponde al Estado establecer una regulación general del régimen local, no menciona de modo concreto esta materia. Aunque se refiere a las Administraciones públicas y los entes locales lo son, concreta la competencia que atribuye al Estado en la fijación del régimen jurídico de todas ellas. Es preciso manejar flexiblemente el concepto «régimen jurídico» para incluir en él también la organización y competencias de las entidades locales. El Tribunal Constitucional advirtió pronto esta dificultad y estableció las siguientes matizaciones:

**198.**  
*El artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE como título habilitante de la legislación estatal de régimen local.*

**199.**  
*La garantía constitucional de la autonomía local impone una regulación uniforme de su organización y competencias esenciales.*

**200.**  
*Falta una mención expresa a la «materia» régimen local.*

**201.**

*La determinación de las competencias corresponde al legislador sectorial.*

1.º Por lo que concierne a la fijación de las competencias de las entidades locales, no es posible utilizar la competencia sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» para concretar de modo pormenorizado las atribuciones que ostentan las Administraciones locales. La decisión sobre tal atribución de competencias en una materia o sector de la actividad pública concretos solo puede corresponder, en nuestro sistema constitucional, al legislador estatal o autonómico que sea competente, según la Constitución y los Estatutos, para la regulación de esa materia. Si no fuera así, el esquema constitucional de reparto de competencias podría quedar burlado por el simple expediente de atribuir, por ejemplo, a las entidades locales competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas según sus Estatutos. Ha advertido, en consecuencia, el Tribunal Constitucional que «la concreción última de las competencias locales queda remitida —y no podría ser de otra manera— a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 214/1989). Por tanto, ha aceptado la jurisprudencia constitucional que el legislador estatal, al fijar las bases del régimen local, no puede llegar a una «fijación detallada» de las competencias locales (SSTC 214/1989 y 159/2001).

**202.**

*Uniformidad matizada: margen para las opciones del legislador autonómico.*

2.º Aunque el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> permite al Estado establecer las bases del régimen local, tanto en los aspectos organizativos como competenciales, la legislación estatal tiene que tener en cuenta las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas. La misma jurisprudencia que venimos citando se preocupó de subrayar que «la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales en todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es, en estos supuestos, de carácter reglamentario» (SSTC 32/1981, 27/1987, 33/1993).

Dada la falta de concreción del título competencial «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» para fundar en él una regulación general del régimen local, la jurisprudencia ha desarrollado una interpretación complementaria de la Constitución con la pretensión de justificar la razón de ser de una legislación estatal uniforme. En efecto, las dos pioneras Sentencias 1/1982 y 32/1981 se refirieron al imperativo constitucional de que en materia de régimen local existiera una «regulación normativa uniforme y de vigencia común en toda la Nación» (STC 1/1982). Y, en concreto, la segunda Sentencia citada,

que fue la primera en utilizar la doctrina de la garantía institucional para explicar la posición constitucional de las entidades locales, argumentó, como ya hemos recordado, que la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, de lo que deriva «que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado». La argumentación la secundaron luego otras muchas sentencias que afirmaron que el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> «tiende a asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las corporaciones locales en todo el territorio nacional, sea cual sea la Comunidad Autónoma en que estén localizadas» (SSTC 213/1988, 259/1988, 214/1989, 159/2001). Estas últimas sentencias reconocen al legislador estatal que define las bases una «función constitucional» que radicaría en «garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local». Ha insistido la jurisprudencia en que el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> permite al Estado establecer un «modelo local común».

Toda esta doctrina no es mucho más robusta que la que ha interpretado extensivamente el concepto «régimen jurídico de las Administraciones públicas» que antes hemos analizado. Nótese, en efecto, que la afirmación de la existencia de una competencia general del Estado para regular el régimen local la deriva el Tribunal Constitucional del hecho de que las entidades locales sean instituciones constitucionalmente garantizadas. Al serlo, según la jurisprudencia referida, su regulación tiene que ser uniforme porque no es posible que las entidades locales estén diferentemente organizadas y tengan distintas competencias según su localización territorial.

Esta afirmación es poco compatible con el sistema constitucional de autonomías territoriales y, además, está en franca contradicción con alguna jurisprudencia esencial del Tribunal Constitucional que procede, además, de la misma época. En efecto, también en 1981 el Tribunal Constitucional tuvo que plantearse la muy grave y seria cuestión de si la igualdad de los derechos de los españoles en todo el territorio del Estado, que resulta de lo que establecen los artículos 14, 139 y 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, significa que el Estado tiene necesariamente que regular cualquier materia que afecte a dichos derechos o, a la inversa, que es ilegítima cualquier norma de las Comunidades Autónomas de la que pueda resultar un trato diferente a los españoles según el territorio en el que se encuentren, o si las Comunidades Autónomas no pueden establecer regulaciones diferentes en cuanto afecten de cualquier modo a los derechos de los ciudadanos.

**203.**

*La fijación de un nivel mínimo uniforme de autonomía.*

**204.**

*Vinculación de la competencia general del Estado a la garantía institucional de la autonomía local...*

**205.**

*Crítica de la doctrina del TC.*

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1981 estableció la conocida doctrina (que ya hemos estudiado en el Capítulo primero de este volumen, adonde ahora nos remitimos) de que el principio de igualdad «no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones. (...) Las potestades legislativas de que las Comunidades Autónomas gozan hacen potencialmente de nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio». La misma doctrina reiteró enseguida la STC de 22 de diciembre de 1981. Refiriéndose a los artículos 149.1.1.<sup>a</sup>, 9.2, 14 y 139.1, las SSTC 46 y 136/1991, 186/1993, 337/1994, etc., han establecido que ninguno de estos preceptos «exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes se refiere, una igualdad de las condiciones jurídicas fundamentales».

**206.**  
*Las garantías  
constitucionales  
no imponen  
regulaciones  
uniformes.*

Se deduce de lo anterior que, siendo la garantía constitucional de los derechos tan fuerte o más que la de cualquier otra institución constitucional y a pesar de que respecto de ellos la Constitución declara directamente la igualdad general y la competencia legislativa estatal, el Tribunal Constitucional ha tenido que interpretar esta regla en combinación con el principio de autonomía en el sentido explicado. Todo lo cual hace perder bastante peso a las apodícticas afirmaciones de la jurisprudencia en el sentido de que la garantía de una institución exige sin más una regulación uniforme de la misma en todo el territorio.

La debilidad de la jurisprudencia de la que nos atrevemos a discrepar pese a estar tan firmemente asentada, también se aprecia en otras incoherencias finales en las que incurre. Por ejemplo:

a) A pesar de que se funda en la necesidad de establecer una organización común del régimen local en todo el territorio del Estado, la verdad es que, por un lado, los principios más elementales de esa organización común están en la propia Constitución (los municipios son regidos por ayuntamientos, que son instituciones democráticas; los concejales son elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto; los alcaldes son elegidos directamente o por los concejales, etc.: artículo 140 CE), y, por otro, la propia jurisprudencia, como ya hemos señalado, acepta que, en materia de organización, la libertad

**207.**  
*Las reglas  
esenciales están en  
la Constitución.*



de disposición que queda a las Comunidades Autónomas tiene que ser amplia. Esto les permite matizar el modelo, establecer estructuras especiales, regular singularmente algunos municipios, crear nuevas entidades locales, etc. De modo que la supuesta uniformidad exigida por la garantía institucional se diluye en los aspectos organizativos.

b) Otra abierta contradicción de la jurisprudencia consiste en tener que aceptar necesariamente que la uniformidad exigida por la Constitución no puede ser plena porque existen regímenes especiales que han de ser respetados, como los de carácter foral (STC 214/1989). Es bien cierto que podría buscarse una justificación constitucional para esta excepción particular, pero también ha admitido el Tribunal Constitucional otras quiebras mucho más extremas y sin fundamento expreso en el texto constitucional. En concreto, ha aceptado que se rompa la uniformidad, que es supuestamente la finalidad última de la legislación básica estatal, para que algunas Comunidades Autónomas puedan establecer regímenes peculiares respecto de sus entidades locales (SSTC 214/1989 y 109/1998). Para lo cual ha tenido que aceptar dos derogaciones acumuladas de su propia doctrina: donde establece que la garantía institucional impone que la regulación del régimen local sea uniforme, y la que ha explicado que las bases regulatorias que el Estado establece son un mínimo común denominador de aplicación general en todo el territorio de la nación.

c) Un elemento esencial de la garantía institucional son las competencias de las entidades locales. Si dicha garantía impone que sean uniformes en todo el territorio, tendrían que hacerse constar, de un modo inmodificable por las Comunidades Autónomas, en la legislación estatal de régimen local. Pero no es el caso. Según la propia jurisprudencia que hemos referido, la determinación de las competencias de que disponen las entidades locales corresponde al legislador que sea competente según la materia de que se trate. Normalmente, será el legislador autonómico, lo que asegura una cierta diferenciación, en este punto crucial de las competencias, entre las entidades locales según su localización territorial. Es notorio que, aunque la LRBRL establece una lista de competencias básicas de las entidades locales, la concreción de esas atribuciones depende de lo que establezca el legislador sectorial, que puede no ser el Estado, con lo que el régimen competencial se diversifica.

Las garantías constitucionales del régimen local en materia de competencias no pueden entenderse, como ha hecho la jurisprudencia que comentamos, en el sentido de que impongan una regulación estatal uniforme. Lo que exige la Constitución es que las corporaciones

**208.**

*Derogaciones de la uniformidad aceptadas por la jurisprudencia.*

**209.**

*La determinación sectorial de las competencias asegura la diversidad.*

locales dispongan de un núcleo de competencias esenciales para poder atender los intereses de la comunidad local, y, por otra parte, que puedan ejercer o participar en el ejercicio de decisiones que pueden afectar a dichos intereses. Para satisfacer esta garantía, el legislador tiene que precisar las materias que conciernen a uno y otro bloque de asuntos. Pero lo mismo vale la legislación estatal que la autonómica para hacerlo. Respetada la Constitución, la tarea corresponderá al legislador competente.

No obstante todo lo cual, es claro que las competencias legislativas del Estado le permiten formular regulaciones en relación con las Administraciones locales. El título «régimen jurídico de las Administraciones públicas» habilita para hacerlo, sin ninguna duda. Pero también lo permiten las competencias para fijar un procedimiento administrativo común, las atribuciones en materia electoral, las competencias en materia procesal y contencioso-administrativa. Así lo ha visto claramente la jurisprudencia al aceptar, por ejemplo, la competencia estatal para determinar el quórum y mayorías precisas para la adopción de acuerdos por los órganos de gobierno de las entidades locales (SSTC 33/1993 y 331/1993); el sistema de controles de legalidad (SSTC 27/1987, 213/1988, 46/1992, 11/1999); impugnación de actos y acuerdos de las corporaciones locales (STC 331/1993); relaciones interadministrativas, formas de coordinación y delegación de competencias (SSTC 76/1983, 27/1987); régimen de incompatibilidades de los miembros de las corporaciones locales (STC 331/1993), etc.

La conclusión a que puede llegarse después de los análisis anteriores es la siguiente: la legislación del Estado en materia de régimen local contiene disposiciones de tipo organizativo junto con otras concernientes a las funciones y competencias de las entidades locales. Las de carácter organizativo se mueven entre las prescripciones determinantes establecidas en la propia Constitución y las atribuciones de las Comunidades Autónomas sobre la misma materia. Por otro lado, las referencias a las competencias de las corporaciones locales requieren siempre una precisión ulterior por parte del legislador que sea sectorialmente competente. De una y otra limitación general resulta que la legislación del Estado tiene muy pocos contenidos que no puedan ser concretados o sustituidos por el legislador autonómico. Esta circunstancia explica que en las Comunidades Autónomas hayan proliferado leyes generales de régimen local con contenidos paralelos a los de la legislación básica del Estado. Son significativos, por ejemplo, el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, modificado por

### 210.

*Alcance y límites de la legislación general.*

### 211.

*La sustitución de la legislación básica por regulaciones autonómicas de régimen local. La legislación básica del régimen local como ley marco/modelo.*

Ley 9/2006, de 5 de julio; el Texto refundido de la Ley comarcal de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre; la Ley de 22 de julio de 1997, modificada por la Ley 8/1999, de 30 de diciembre, de Administración local de Galicia; Ley de 3 de marzo de 2003, de Administración local de La Rioja; Ley de 25 de agosto de 1988, de Régimen local de Murcia; Ley de 9 de abril de 1999, de Administración local de Aragón; Ley de 2 de julio de 1990, de Administración local de Navarra, modificada en diversas ocasiones (las últimas en 28 de octubre de 2002 y 29 de octubre de 2004); Ley de Castilla y León, de 4 de junio de 1998, de Régimen local, modificada por Ley 13/2005, de 27 de diciembre; Ley de la Comunidad de Madrid 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local, etc. La muestra es suficiente para revelar que en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas se han establecido leyes que regulan con carácter general el régimen local, dictadas aprovechando las competencias de carácter organizativo que tienen las Comunidades Autónomas (fortalecidas por el carácter intracomunitario de las entidades locales, lo cual es particularmente perceptible en la abundante legislación autonómica que regula las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las provincias, o entre aquellas y las comarcas) y para determinar las competencias de las Administraciones locales; según los Estatutos de Autonomía, es el legislador autonómico el que detenta habitualmente competencias legislativas en los principales sectores en los que los intereses locales resultan concernidos.

*Dadas estas circunstancias, la legislación general estatal en materia de régimen local, que tiene carácter básico, ha venido reduciendo su eficacia práctica muy notoriamente desde que se dictó, al ser sustituida por las legislaciones autonómicas. No por ello queda privada por entero de su función constitucional.* Entre nosotros, el concepto de legislación básica, como advertimos al estudiar esta técnica legislativa, se ha entendido de un modo excesivamente rígido. Por lo normal, tanto la doctrina como la jurisprudencia han configurado las leyes básicas como normas que establecen principios generales que luego son desarrollados por normas autonómicas. Como indicamos en el lugar citado, hay otras aplicaciones posibles del concepto de legislación básica. Por ejemplo, en el sentido en el que en el federalismo alemán se utiliza modernamente el concepto de «ley marco», especialmente después de la reforma de 2006. La ley marco cumple la función de ser un modelo regulatorio, que tiene aplicación y eficacia directa hasta tanto no exista una legislación de los *Länder* que la sustituya. Cuando esto ocurre, la legislación de los *Länder* tiene aplicación preferente. Justamente, aunque sin mucha fundamentación teórica, a esta solu-

**212.**

*Las competencias sectoriales que afectan a las entidades locales pertenecen ordinariamente a las CCAA.*

ción hemos llegado nosotros en la práctica. La Ley básica de régimen local cumple la función de orientar y establecer las pautas generales concernientes a la organización y competencias de las entidades locales. Contiene una regulación completa y sistemática de la materia. Pero como las Comunidades Autónomas también tienen competencias determinantes en materia de organización y atribuciones de la Administración local, pueden establecer leyes sustitutorias, como ha ocurrido de hecho, que son aplicadas con preferencia a la legislación general. Esta circunstancia no excluye que tanto en la legislación general del Estado como en otras leyes sectoriales que el legislador estatal apruebe usando competencias específicas (de procedimiento, régimen jurídico, electorales, etc.), las reglas correspondientes tengan la eficacia prevalente que se corresponde con la circunstancia de que hayan sido dictadas por el legislador específicamente competente.

#### **B) El núcleo esencial y el círculo complementario de las competencias locales**

La tesis que hemos sostenido en el apartado anterior nos parece concluyente en el sentido de que de la garantía institucional de la autonomía local no puede derivarse que la Constitución imponga la existencia de una legislación general y uniforme de régimen local. Los fundamentos de esta legislación están en las competencias específicas del Estado, que están afectadas de los límites que ya se han indicado. La garantía institucional de la autonomía local debe entenderse, por tanto, de otra forma. En lo que concierne a las competencias, que ahora estudiamos, consiste en la garantía de que las entidades locales puedan tener atribuidas como propias y ejercer las atribuciones necesarias para atender los intereses locales, y, además, todas las imprescindibles para poder participar en decisiones que afecten a aquellos intereses.

La separación entre las esferas de interés local, autonómico y estatal es, en sistemas jurídicos tan complejos como los actuales, extremadamente difícil. Por esta razón, algunos autores (BURMEISTER, ROTTER), en lugar de acotar un ámbito de competencias locales exclusivas, han concebido la autonomía local como un derecho de participación general en cualquier sector de la actividad pública en que los intereses locales queden concernidos. No habría un núcleo esencial de competencias locales, sino que la autonomía municipal se expresaría en un derecho de participación en todos los sectores relevantes para el interés local.

La doctrina más asentada, tanto en Alemania como entre nosotros (un resumen comparativo muy expresivo ha hecho, al respecto, J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR), sostiene que, tanto en el artículo 28 de la Ley Fundamental de Bonn como en el 137 de la nuestra, existe una garantía constitucional que impone el reconocimiento de un núcleo esencial de competencias a las corporaciones locales: deben atribuírseles como propias, por la legislación de régimen local, todas las competencias necesarias para la atención de los intereses locales. Ambos preceptos indican que la autonomía concierne a la gestión de los intereses locales. Dicho núcleo esencial comprende, por tanto, todas las competencias necesarias para cumplimentar la misión que la Constitución impone a los entes locales y para la que les dota de autonomía. Pero, además, la misma interpretación del artículo 137 de la Constitución impone que se reconozca a las entidades locales, de un modo complementario y no de forma exclusiva o monopolística, competencias compartidas que les permita la participación en asuntos en que puedan resultar implicados los intereses locales que aquellas están encargadas de administrar.

Esta distinción entre el núcleo esencial de las competencias locales, que resulta indisponible para el legislador, y el halo o parte complementaria cuya atribución depende de decisiones en las que aquel cuenta con un margen de discrecionalidad razonable, ha sido asumido por la jurisprudencia constitucional de modo completo. En este sentido, la STC 148/1991 reconoció que el Estado es el responsable, en primer término, de explicitar o de aclarar cuál es «el contenido esencial de la autonomía local garantizado directamente por el artículo 137 CE». Lo que se prescribe en este precepto constitucional es un «contenido mínimo que el legislador debe respetar» (STC 46/1992); la operación legislativa, en tal caso, es simplemente de desvelar o expresar contenidos de la autonomía local que están constitucionalmente protegidos, aunque no expresamente determinados. A partir de este «contenido constitucionalmente indisponible», como lo llama la última Sentencia citada, se pueden añadir otros que ya no forman parte del contenido esencial de la autonomía local. La STC 46/1992 indica, en este sentido, que «más allá de ese contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía constitucional».

Naturalmente, el problema que plantean, tanto la determinación del núcleo esencial como su atribución de otras competencias complementarias, en ejercicio de la discrecionalidad del legislador, es en qué

**213.**

*El núcleo esencial coincide con los intereses locales.*

**214.**

*El núcleo es indisponible; está en la Constitución; el legislador solo ha de desvelarlo.*

**215.**

*Las atribuciones complementarias dependen de las opciones del legislador.*

**216.**

*El legislador competente para delimitar el núcleo esencial.*

medida puede hacerlo el legislador estatal, o corresponde concretarlo al legislador autonómico. La jurisprudencia constitucional ha sostenido, refiriéndose a la Ley básica de régimen local, que «el legislador estatal, en el ejercicio de la competencia que le reconoce el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, ha optado aquí, como en otros supuestos, por ampliar el alcance y contenido de la autonomía municipal, sin que a ello pueda imputarse exceso competencial de ningún tipo, al ser siempre concreción de una legítima opción política que, cualquiera que sea la valoración que pueda suscitar, constitucionalmente no permite juicio alguno de este Tribunal» (STC 214/1989, y, en el mismo sentido, SSTC 27/1987, 213/1988, 46/1992, 146/1999, etc.).

Por tanto, la legislación básica del Estado utilizaría dos títulos distintos: primero, a efectos de explicitar el contenido esencial de la autonomía local, tendría su apoyo en los artículos 137, 140 y 141 CE; y, segundo, para concretar las competencias complementarias, no integradas en dicho núcleo, utilizaría la previsión contenida en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> y demás preceptos que atribuyen al Estado competencias sobre sectores específicos. La STC 159/2001 es la que más exactamente ha explicado esta doble fundamentación. Refiriéndose a la LRBRL, dijo: «Esta Ley puede a priori contener, de un lado, tanto los rasgos definitorios de la autonomía local, concreción directa de los artículos 137, 140 y 141 CE, como, de otro, la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales. Solo aquellos extremos de la LRBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LRBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental».

**217.**

*Habilitaciones basadas en los artículos 137, 140 y 141 CE. La inconsistencia de la jurisprudencia sobre fijación de las competencias esenciales.*

La cuestión problemática, a pesar de la seguridad con que se manifiesta la jurisprudencia constitucional, es por qué razón la explicitación del núcleo esencial del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada ha de ser llevada a término por el legislador estatal y no por el autonómico. Por un lado, el Tribunal Constitucional parece aceptar que los artículos 137, 140 y 141 CE contienen una habilitación de competencias a favor del Estado; afirmación que está en radical oposición con toda su jurisprudencia en la que se insiste en decir que

no hay cláusulas habilitantes de competencias fuera de los artículos 148 y 149. Por otra parte, tampoco es evidente que el Estado, usando el artículo 149.1.18.<sup>a</sup>, pueda ampliar las competencias locales en materias que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas según sus Estatutos. El Tribunal Constitucional ha debido ser consciente de los excesos a que puede conducir su doctrina, porque, en más de una ocasión, ha advertido que la concreción de las competencias que no forman parte del contenido esencial de la autonomía local tiene como límite las competencias autonómicas, que no pueden ser desconocidas o eliminadas por una normativa estatal pormenorizada o expansiva. En este sentido, ha dicho que «la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado», ya que debe dejar margen para el ejercicio de la «potestad normativa de las Comunidades Autónomas» (SSTC 32/1981, 27/1987, 33/1993). En consecuencia, inmediatamente se ha pronunciado contra la fijación detallada «de las competencias locales por la legislación básica estatal» (SSTC 214/1989 y 159/2001). Por este camino argumental, ha concluido en un sentido difícilmente compatible con la doctrina general que hemos recogido unas líneas más arriba, aproximándose a dar fundamento a la crítica que estamos formulando. Ha dicho la STC 214/1989 que «la concreción última de las competencias locales queda remitida —y no podría ser de otra manera— a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». También, según la misma Sentencia, el legislador básico no puede cerrar «la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo en materia de organización».

La LRBRL de 2 de abril de 1985 ha recogido con mucha precisión técnica todos los requerimientos constitucionales expuestos a la hora de precisar las competencias de las entidades locales. Por un lado, en el artículo 2.1 establece un criterio general al que ha de acogerse toda la tarea específica de asignación de competencias. El precepto reconoce, en efecto, que la autonomía implica un derecho de las entidades locales a «intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses». Coincide esta precisión con la garantía constitucional de un núcleo esencial de intervención en asuntos públicos a favor de las entidades locales. La determinación de los poderes de actuación concretos corresponde al legislador considerando «las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de las entidades locales, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».

**218.**

*La correcta regulación de la delimitación de competencias en la LRBRL.*

La especificación o delimitación de las competencias ha de llevarse a cabo, en fin, por la «legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas reguladoras de los distintos sectores de la acción pública».

El artículo 25 de la misma LRBRL también distingue (apartado 1) entre el derecho de participar, intervenir o gestionar cualquier asunto que esté relacionado con las necesidades o aspiraciones de la comunidad local, y las competencias propias que, «en todo caso, han de reconocerse a las entidades locales». Estas últimas forman parte de una relación que, con carácter general, establece el apartado 2 del precepto citado, sin perjuicio de que cada una de las materias a las que se refiere (seguridad, ordenación del tráfico, protección civil, urbanismo, medio ambiente, abastos, salubridad pública, cementerios y servicios funerarios, servicios sociales, suministro de agua, servicios de limpieza, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, etc.) haya de ser regulada por el legislador competente siendo misión de la ley sectorial específica la concreción de las competencias municipales. Estas competencias se separan estrictamente de las competencias delegadas, que tienen el régimen diferente establecido en el artículo 27 de la misma Ley, al que nos referimos en el apartado siguiente. También estas delegaciones están subordinadas a decisiones ulteriores que dependen de la Administración delegante en el marco de las normas reguladoras de cada sector. Lo que no depende de ninguna delimitación ulterior, porque se configuran como obligaciones municipales, son los servicios que los municipios deben prestar necesariamente, que son los relacionados en el artículo 26 del mismo texto legal.

### C) El binomio competencias propias, competencias delegadas

**219.**  
*La distinción  
en la LRBRL.*

El artículo 7.1 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local establece que «Las competencias de las Entidades locales son propias o atribuidas por delegación». Los dos párrafos siguientes del precepto prescriben el régimen general de una y otra clase de competencias: «Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas»; «Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar las potestades de autoorganización de los servicios de la Entidad local». Otros preceptos de la misma Ley contienen prescripciones complementarias sobre el



régimen de las delegaciones por parte de la Administración y de las Comunidades Autónomas en los municipios (artículo 27) o en las provincias (artículo 37).

La distinción entre competencias propias y competencias delegadas está bien arraigada en la historia del régimen local. Apareció en el Decreto de la Asamblea francesa de 14 de diciembre de 1789 y, desde entonces, se ha mantenido viva en la legislación de todo el continente europeo.

La distinción entre las competencias propias y las encomendadas o delegadas es importante en todos los sistemas por el diferente régimen a que queda sometido su ejercicio. En la gestión de los asuntos delegados (*Auftragsangelengenheiten*, en la legislación de régimen local de los *Länder* alemanes) los entes locales quedan sometidos a controles reforzados, que alcanzan incluso a la oportunidad de las medidas adoptadas. Las autoridades superiores disponen en estos casos de poderes especiales de vigilancia que les permiten dictar instrucciones y dirigir de manera más efectiva la ejecución de las tareas correspondientes.

La distinción entre los asuntos propios y delegados se recibe en España en la primera legislación de régimen local —Instrucciones de 1813 y 1823—, al igual que en los demás países europeos directamente influidos por la obra legislativa de la Revolución francesa. No obstante, el régimen de una y otra clase de competencia quedó siempre muy diluido por la razón, que ya hemos analizado con detenimiento, de que los entes locales fueron sometidos a lo largo de toda nuestra historia a una situación de fuerte subordinación en relación con la Administración del Estado, tanto cuando ejercían competencias propias como cuando actuaban en base a encargos o delegaciones de la Administración estatal. De aquí que la importancia de la distinción, aunque aparezca reiteradamente utilizada en nuestra legislación histórica, resultara bastante difuminada.

En la Ley de Ayuntamientos de 8 de enero de 1845, aunque se mantiene la diferenciación entre los asuntos propios o «privativos» y los delegados, cuando, por ejemplo, en el artículo 79 se relacionan los asuntos «privativos» se advierte finalmente que «los acuerdos sobre cualesquiera de estos puntos se comunicarán al jefe político sin cuya aprobación, o la del Gobierno en su caso, no podrán llevarse a término». El párrafo describe una situación de cotitularidad de la competencia que no es muy diferente de la que opera en el ámbito de los asuntos delegados. A partir de la Ley Municipal de 20 de agosto

**220.**

*Diferencias tradicionales de régimen jurídico.*

**221.**

*El reconocimiento de la distinción en la legislación histórica española.*

**222.**

*Supervisión sobre poderes propios y poderes delegados.*

de 1870 la distinción entre asuntos propios y delegados empieza a cobrar sentido. El poder de dirección burocrática efectiva sobre la organización municipal solo parece conferirse en la ley —en la práctica la jerarquización rigurosa de los agentes unipersonales matizaría la situación— en los supuestos de competencias delegadas. Así, el artículo 83 expresaba: «los ayuntamientos, en todos los asuntos que según esta ley no les competan exclusivamente y que obren por delegación, se acomodarán a lo mandado por las leyes y disposiciones del Gobierno que a ellos se refieran». La distinción se mantiene en la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, si bien hay que relativizar su importancia, dada la posibilidad, en todo caso, de recurrir en alzada las decisiones municipales ante las autoridades estatales (artículo 171), lo cual confiere a estos un poder de revocación de amplitud fácilmente comprensible. Las variaciones que introduce el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 en este punto, apenas puede decirse que tengan relevancia utilizadas, como fue el caso, en un período de dictadura.

**223.**

*La distinción  
en la legislación  
preconstitucional.*

En la legislación de régimen local de la etapa franquista y, en particular, en la Ley de Régimen Local, texto articulado y refundido de 24 de junio de 1955, la distinción entre lo privativo y lo delegado se mantiene, aunque las diferencias entre una y otra clase de competencias vuelven a difuminarse. El artículo 7 de dicha Ley establecía que «En las materias que la ley no confíe expresamente a la exclusiva competencia de los municipios y provincias, actuarán unos y otros bajo la dirección administrativa del Ministerio de la Gobernación». Sin embargo, como observaron GARRIDO FALLA y SALAS, analizadas las competencias que se conferían a las entidades locales, no resultaba, en verdad, ninguna que pudiera calificarse de exclusiva. Los artículos 101 y 243 de la Ley relacionaban las competencias municipales y provinciales respectivamente. Y, más adelante, los artículos 156 y 285 establecían que el ejercicio por los ayuntamientos y Diputaciones de las competencias que la ley les reconoce no sería obstáculo para el ejercicio por el Estado de competencias sobre las mismas materias. La conclusión de este conjunto de disposiciones era que el poder de dirección se extiende sobre la actividad municipal entera.

La distinción entre competencias propias y competencias delegadas está correctamente subrayada en la vigente LRBRL. El artículo 25 se refiere a las competencias propias de los municipios, y el 27 establece el régimen de las competencias delegadas. El artículo 36 alude a las competencias propias de las provincias, y el 37 se refiere a las competencias delegadas de estas corporaciones. La misma distinción, tan arraigada en todo el derecho continental europeo, ha sido incor-

porada a la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985. En este caso, subrayando vivamente que las competencias básicas de las entidades locales deben fijarse con criterios de estabilidad y, además, «deben ser normalmente plenas y completas» (artículo 4.4), lo que quiere decir que «no pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la ley» (párrafo citado). Refleja la Carta una cierta prevención, patente en el párrafo transcrito, frente a la conversión de las competencias locales en meros derechos de participación en las decisiones de las demás instancias políticas o administrativas. De esta preocupación se han hecho eco todos los promotores en España del denominado «Pacto local» y de las propuestas de reforma del «Gobierno local» (el Informe sobre el Gobierno local de 2005 pone grandísimo énfasis en este problema). No deben configurarse las competencias locales simplemente como participativas o delegadas. En la jurisprudencia constitucional que ha interpretado el artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn, donde se reconoce la autonomía de las entidades locales, se ha destacado siempre, siguiendo el tenor literal de dicho precepto, que la garantía de la autonomía comprende no solo el reconocimiento de un núcleo de competencias propias, sino también la posibilidad de ejercerlas bajo la responsabilidad de las entidades locales, lo que implica la exención de las intervenciones y controles que siempre acompañan a las competencias delegadas. En definitiva, la aceptación general del binomio competencias propias-competencias delegadas no autoriza a configurar la autonomía de las entidades locales como Administraciones delegadas de la estatal o autonómica.

Sin perjuicio de lo anterior, la legislación de régimen local hoy vigente ha mantenido un tipo de competencias propias o exclusivas que pueden ser, sin embargo, sometidas a supervisión o control por parte de las Administraciones superiores. El supuesto está contemplado actualmente en el artículo 59 LRBRL. Autoriza este precepto que, para asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas, y cuando tal objetivo no pueda alcanzarse por otro procedimiento, las leyes del Estado o las de las Comunidades Autónomas puedan atribuir, al Gobierno de la nación o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias. La coordinación se realizará mediante la definición concreta de los intereses generales, a través de planes sectoriales en los que se fijan los objetivos y prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. Las leyes fijan las condiciones y límites de la coordi-

**224.**  
*Competencias  
propias sometidas  
a coordinación  
estatal o  
autonómica.*

nación y las entidades locales han de ejercer sus facultades en el marco de las previsiones de los planes sectoriales antes aludidos.

**225.**

*Antecedentes de esta técnica en la LPA.*

La primera referencia a esta técnica apareció en el proyecto de LOAPA de 1981 y quedó en el artículo 7 de la Ley del Proceso Autonómico. Establece dicho precepto que «en los supuestos de competencias concurrentes, las Comunidades Autónomas y las Diputaciones provinciales podrán coordinarse a efectos de la gestión de los servicios correspondientes además de aquellos supuestos en que la coordinación venga impuesta por ley. El primer desarrollo normativo de esta idea se hizo por Ley de la Comunidad Autónoma valenciana de 4 de octubre de 1983. La técnica que utilizó la ley fue la de declarar de interés general comunitario una larga lista de competencias propias de las Diputaciones, cuya calificación de «propias» se mantenía. El efecto que seguía a tal declaración era el ejercicio coordinado de las competencias, lo que permitía el sometimiento de las Diputaciones a las directrices emanadas del órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma. En concreto, el Consell valenciano habría de aprobar cada año un decreto en el que se contuvieran las directrices de coordinación, cuyo contenido obligaba a las Diputaciones. La regulación valenciana fue declarada parcialmente inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 1987, por entender que vaciaba de contenido las competencias propias de las Diputaciones provinciales, vulnerando su autonomía.

**226.**

*Delegaciones de la Federación en los entes locales: problemas.*

Por lo que concierne a las competencias delegadas, en los Estados complejos, federales o regionales, suele ser cuestión polémica la de resolver si el poder central o la Federación pueden establecer relaciones directas con las entidades locales y delegar en ellas competencias. Se opone a tal posibilidad la circunstancia de que las corporaciones locales son, en los Estados federales, estructuras organizativas internas de los Estados miembros, que son, por tanto, los que dominan las relaciones con aquellas. Además, cuando se trata de sistemas federales como el alemán, en el que los *Länder* disponen de competencias generales de ejecución, todavía se fortalece más la exclusión de las relaciones entre el *Bund* y las entidades locales, en la medida en que pudiera romper el monopolio de la función ejecutiva que corresponde a los *Länder*.

**227.**

*Delegaciones del Estado en los entes locales. El acuerdo previo de las CCAA.*

La Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983 formuló una aproximación a este modelo federal, procurando evitar las delegaciones estatales directas en favor de las Diputaciones provinciales. El artículo 8.2 de la mencionada ley estableció que «el Estado no podrá transferir o delegar directamente sus competencias a las Diputaciones

provinciales, con excepción del servicio de recaudación de tributos». Con la prohibición se subrayaba el carácter de estructura interna de las Comunidades Autónomas de que las Diputaciones provinciales deberían tener en el nuevo sistema. La referencia de la prohibición precisamente a las Diputaciones y o a los ayuntamientos era una prevención frente a que el Estado pudiera iniciar políticas de delegación de funciones en las Diputaciones que, en buena medida, podía vaciar de sentido la operación automática o, por lo menos, situar a las Diputaciones en una posición de particular relevancia disputando el protagonismo a las propias Comunidades Autónomas en el nuevo sistema administrativo. Se trataba, en suma, de cortar las relaciones directas entre el Estado y las Diputaciones, obligando a que fueran las Comunidades Autónomas tanto las principales interlocutoras de aquellas como, sobre todo, las encargadas de determinar las funciones que habrían de ejercer por delegación. No se trataba, sin embargo, de disminuir la relevancia administrativa de las Diputaciones, que, en el proyecto que culminó con la Ley de 1983 a que hacemos referencia, se pretendieron fortalecer, sino de subrayar la primacía de las Comunidades Autónomas, de modo que fueran estas las que encomendaran a las Diputaciones la gestión de los servicios estatales. En el esquema de la indicada Ley se rompía con el principio *delegata potestas delegare non potest* para establecer una dinámica delegativa que arrancaba en el Estado, pasaba por las Comunidades Autónomas y concluía, en su caso, en las Diputaciones o ayuntamientos.

En relación con el régimen jurídico de las delegaciones de las Comunidades Autónomas en las Diputaciones, fue la misma Ley del Proceso Autonómico la primera en establecer una regulación general. Establecía su artículo 5.2 las siguientes previsiones: «A efectos de la dirección y control el ejercicio de los servicios asignados o delegados a las Diputaciones Provinciales, la Comunidad Autónoma podrá elaborar programas y dictar directrices sobre la gestión de los servicios, que serán de obligado cumplimiento para las Diputaciones, así como recabar en cualquier momento información sobre la gestión del servicio, enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas». «En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en su legislación, podrá suspender o dejar sin efecto la transferencia o delegación o ejecutar la competencia. En este último supuesto, las órdenes de la Comunidad Autónoma serán vinculantes para todos los agentes que gestionen el servicio de que se trate».

**228.**

Sistema de subdelegaciones.

**229.**

Régimen de las delegaciones en las Diputaciones.

**230.**  
Regulación y  
régimen en la LPA.

La delegación es una decisión facultativa, tanto para el ente delegante, que puede acordarla o no, como para el delegado, que puede o no aceptar. Las competencias delegadas se incorporan a la esfera de actuación propia de la corporación que las recibe, quien las ejerce bajo su responsabilidad. Los actos del delegado deben tenerse como actos propios de la corporación local plenamente imputables a la misma. Como consecuencia, la Administración delegante pierde la posibilidad de ejercer esas mismas competencias delegadas mientras que la delegación perdura. Ello no obstante, la revocación es posible como sanción o por variación de criterios de apreciación, como es también posible que la delegación se extinga por transcurso del plazo previsto en el acuerdo de delegación.

Se aplica a las delegaciones el principio de la cobertura financiera «suficiente» con el que se alude a que el acto de la delegación tiene que precisar los medios personales, materiales y económicos que la Administración delegante transfiera para que puedan atenderse las competencias delegadas. Esta es una regla tradicional de disciplina de las operaciones de delegación cuya justificación es bastante obvia.

**231.**  
El régimen general  
en la LRBRL:  
artículos 27 y 37.

El régimen general de las delegaciones de competencias está actualmente incluido en los artículos 7, en general, 27 (en relación con los municipios) y 37 (en relación con las Diputaciones provinciales) LRBRL. Los principios generales de este régimen son:

— La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de otras entidades locales, pueden delegar en los municipios competencias en materias que afecten a sus intereses propios. Se ha mantenido, por tanto, el carácter facultativo de la delegación, aunque la discrecionalidad dispositiva del delegante se acota. Solo es posible hacerlo cuando pueda justificarse que «con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana». Estos condicionamientos se fundan en el principio general de que las competencias son atribuidas por el ordenamiento jurídico para que sean ejercidas precisamente por los órganos que las tienen encomendadas (artículo 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas). La delegación es una excepción a esta regla, que no solo tiene que estar habilitada por la ley, sino justificarse también debidamente caso por caso.

**232.**  
Carácter facultativo.

— Por razones similares, la delegación debe ser precisa y delimitar exactamente su alcance, contenido, condiciones y duración, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que esta transfiera.

**233.**  
Delimitación  
precisa de su  
objeto y  
condiciones.

— Forma parte inescindible de las delegaciones la reserva a la Administración delegante de facultades suficientes para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. Las consecuencias del incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, podrá ser la revocación de la delegación o la asunción, por la propia Administración delegante, de la ejecución de la competencia delegada en sustitución del delegado. El reconocimiento de este tipo de atribuciones al delegante es general en todos los sistemas constitucionales europeos. También lo ha recogido el artículo 8 de la Carta Europea de Autonomía Local.

— En relación con las garantías de las decisiones, forma parte del régimen de la delegación que los actos del delegado pueden ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.

— Desde el punto de vista del delegado, también es la delegación una operación cuya eficacia requiere su aceptación. Pero esta regla general admite en la Ley excepciones: se prevé que la aceptación voluntaria pueda ser condicionada por una consulta o informe previo a la Comunidad Autónoma, y también que la delegación pueda ser impuesta obligatoriamente. En este último caso, ha de ir acompañada de la dotación o incremento de los medios económicos necesarios para desempeñarla. La insuficiencia de la aportación económica puede ser justificativa de la no aceptación de la delegación. Por razones distintas, relacionadas con la estabilidad presupuestaria, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, ha prohibido que las entidades locales ejerzan competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal (artículo 7.4 de la LRBRL, reformando).

— Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas correspondiente, o, si el delegante es otra entidad local, de acuerdo con la reglamentación que esta última apruebe. Esta regla de la LRBRL es distinta de la que contenía el artículo 132.4 del Texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de régimen local, que remitía al ordenamiento local el régimen de las «facultades transferidas». La alternativa vigente puede suponer que las entidades locales tengan que atenerse, en

**234.**

*Facultades de dirección y control.*

**235.**

*Recursos ante el delegante.*

**236.**

*Aceptación del delegado y delegaciones impuestas.*

**237.**

*Legislación aplicable a los actos del delegado.*

algunas ocasiones, simultáneamente, a prescripciones de dos ordenamientos, aunque no serán necesariamente muy divergentes.

— Respecto de las delegaciones del Estado en las Diputaciones, la LRBRL ha mantenido en su artículo 37.2 el criterio de que se trata de operaciones legítimas pero que tienen que pasar por la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma interesada.

#### D) En particular, las encomiendas de gestión

**238.**  
Artículo 37.1  
LRBRL.

El artículo 37.1 LRBRL, que acaba de citarse, habilita, junto a las delegaciones de competencias en las Diputaciones provinciales, la facultad de «encomendar a estas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes». No precisa el texto legal si el régimen de estas encomiendas es exactamente el mismo que el de las delegaciones, aunque así puede deducirse, como enseguida argumentaremos. La única mención añadida respecto de las encomiendas de gestión ordinaria de servicios que contiene el precepto, es para destacar que las Diputaciones provinciales actuarán en tales casos «con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las Comunidades».

**239.**  
Origen y  
fundamentos de  
las encomiendas  
de gestión: la  
Constitución  
italiana.

La técnica de la encomienda de gestión procede también del proyecto de LOAPA y se consolidó en el Título II de la Ley del Proceso Autonómico, que se refiere a las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones provinciales. Prevé que estas puedan asumir «la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración autónoma en el territorio de la provincia» (artículo 5). Los Estatutos de Autonomía de la primera generación recogieron, cuando eran de Comunidades pluriprovinciales, una regulación específica de dicha técnica. Su origen inequívoco está en lo que establecía el artículo 118 de la Constitución italiana, cuya aplicación en España fue recomendada por el Informe de la Comisión de Expertos en materia de autonomías de 1981. El precepto pretendía hacer posible una transferencia general de las funciones administrativas de las regiones hacia las corporaciones locales, usando a tal efecto, bien las delegaciones de competencias, bien la *utilizzazione degli uffici*. La interpretación de esta previsión constitucional mereció algunas interpretaciones discrepantes entre la doctrina italiana. ROVERSI MONACO ha caracterizado la delegación y la utilización de los órganos como dos mecanismos alternativos para el ejercicio de las funciones regionales. La delegación es un instrumento para llevar a término una auténtica descentralización, que consigue una verdadera participación de los



entes locales en los asuntos regionales; al usarla, la región retiene funciones de dirección y coordinación y traspasa todas las tareas de gestión. La utilización de los órganos es, por el contrario, un instrumento que está al servicio de la economización de medios burocráticos y que incluso produce un efecto centralizador, puesto que atrae hacia la región el aparato organizativo propio de los entes locales. POTOTSCHNIG consideró la delegación y la utilización de los órganos no como instrumentos alternativos, sino perfectamente acumulables porque los dos responden a la exigencia de conseguir una auténtica participación de los entes locales en el ejercicio de las funciones administrativas regionales. La diferencia es que mientras en la delegación la participación se consigue mediante una transferencia de atribuciones, en la utilización de los órganos se trata de una colaboración que no altera el régimen de las competencias. El Informe de la Comisión de Expertos de 1981 propuso la utilización de la técnica de la gestión ordinaria aplicándola en un sentido complementario a la delegación; permitiría, según dicho Informe, aprovechar la experiencia administrativa de las Diputaciones haciéndolas participar en la gestión de los servicios y en el ejercicio de las competencias de titularidad de las Comunidades Autónomas.

Pero son apreciables algunos elementos comunes y otros diferenciales con las delegaciones de competencias: común a ambas técnicas es el resultado de que los entes locales ejercen competencias de las Comunidades Autónomas. Los dos producen también una apertura a la participación local, aunque esta sea de menor porte en el caso de la gestión ordinaria. Ambas son también facultativas para la Comunidad Autónoma y revocables. No obstante, son apreciables las diferencias entre ambos instrumentos técnicos: mientras que la delegación respeta siempre la posición autónoma de los entes locales, la fórmula de la gestión ordinaria sitúa al ente local en la posición de un verdadero órgano sometido, por tanto, a poderes jerárquicos. Las técnicas de control y dirección pueden ser más fuertes y decisivas en el caso de la gestión ordinaria. Aunque la Ley del Proceso Autonómico no marcó estas diferencias (cfr. artículo 5), es perfectamente posible establecer una diferenciación consistente en que el ente local actúe con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de la Comunidad Autónoma. Al no existir una verdadera transferencia de competencias, sino un simple «préstamo de órganos», el centro de imputación de las decisiones y relaciones jurídicas subsiguientes no varía. Nada de ello acontece, como sabemos, cuando se emplea la delegación.

**240.**  
*Carácter  
complementario  
o alternativo de  
la delegación.*

**241.**  
*Elementos  
comunes entre las  
delegaciones y la  
gestión ordinaria.*

En fin, ni la LRBRL, ni, antes de ella, la Ley del Proceso Autonómico ni los Estatutos de Autonomía han condicionado, como ocurre en general con la delegación, el uso del mecanismo de la gestión ordinaria a la aceptación de la corporación local. Se concibe, pues, como una técnica de colaboración que puede aplicarse obligatoriamente, a la que, desde luego, es aplicable el principio general de la obligación de transferir medios económicos suficientes para desarrollarla.

### E) **Las cesiones, delegaciones o transferencias de competencias por las entidades locales**

En la legislación general de régimen local no tenía establecida una regulación ordenada y sistemática, semejante a la que acabamos de analizar, referida a las cesiones, delegaciones o transferencias de competencias cuando tienen lugar entre entes locales. En la LRBRL se establecieron inicialmente, con el mesurado detalle que hemos estudiado, las delegaciones de competencias, encomiendas de gestión y otras formas de transferencias de responsabilidades y servicios de las Administraciones estatal y autonómica a la Administración local. Pero las escasas referencias que pueden encontrarse a las diversas fórmulas de transferencias de competencias, cualquiera que sea la forma que revisitan, *de que son titulares las corporaciones locales*, quedan lejos de constituir un cuerpo sistemático que permita elaborar una mínima doctrina general sobre este tipo de transferencias.

Sin embargo, el fenómeno ha ido cobrando más fuerza progresivamente en la legislación. Algunas previsiones legislativas permiten establecer que existen transferencias de competencias locales que podríamos denominar forzosas, en cuanto que vienen impuestas a la entidad local, al margen de su voluntad de cederlas. Esta clase de cesiones tiene como presupuesto de hecho incumplimientos por parte de las Administraciones locales de obligaciones que las leyes les imponen. Pero no son la única clase de cesiones forzosas de competencias. Otra categoría de ellas la constituyen las delegaciones hechas a favor de otros entes locales, de ámbito superior o igual, para mejorar la eficacia en la organización de los servicios públicos o hacerlos más eficientes. Junto a las transferencias forzosas existe una gran pluralidad de formas de cesión o delegación de competencias que se producen voluntariamente en el marco de las relaciones intermunicipales: ocurre en todas las ocasiones en que se celebran convenios que concluyen en la creación de una entidad administrativa supramunicipal (artículo 57 LRBRL). También cuando se ceden competencias propias para que

**242.**

*Falta una regulación sistemática.*

**243.**

*Tipología de transferencias de competencias locales.*

sean gestionadas por una Administración local o por un organismo instrumental creado por un ente local distinto.

El enunciado de todas las hipótesis posibles es difícil porque los supuestos de transferencias, forzosas y voluntarias de competencias, son muy variados y no remiten a un régimen jurídico unitario, según se ha dicho ya. Cuando analicemos las relaciones de colaboración más adelante, tendremos ocasión de abordar con más detenimiento esta problemática. Nos limitaremos ahora a enunciar lo fundamental.

Ejemplos de transferencias forzosas del ejercicio de competencias por sustitución de la entidad titular de las mismas pueden encontrarse, por ejemplo, en el artículo 60 LRBRL o en los artículos 84 y 161 TRRL. El primer precepto, que también hemos de estudiar más adelante cuando analicemos las formas de control sobre las Administraciones locales, contempla el supuesto de incumplimiento por alguna de estas de obligaciones impuestas por la ley afectando con ello las competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma. En tal caso, la que de estas últimas resulte afectada puede recordarle el incumplimiento fijando un plazo para que lo remedie. Si persistiera la entidad local, el precepto habilita para «adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local». Una de esas obligaciones, en la propia LRBRL, es, por ejemplo, la establecida en su artículo 17.2 que permite la sustitución de la corporación municipal en el supuesto de no realización de las operaciones necesarias para mantener actualizados los datos del padrón.

Un supuesto paragonable de sustitución por incumplimiento, aunque referido a un sector específico de la actividad municipal obligatoria, es el que regula el artículo 84 TRRL. Obliga el precepto a las entidades locales a mantener un servicio de conservación y fomento de los montes de su propiedad. Describe el contenido de estas obligaciones y prevé incluso la posibilidad de recabar el auxilio de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma cuando lo precisaren para el cumplimiento de tales finalidades. Cuando se trate de categorías de montes especialmente dignos de protección (el artículo 84.4 los describe), las entidades locales tienen además la obligación de proceder a su repoblación. El incumplimiento de la misma permite a la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma «efectuar por su cuenta la repoblación a que viene obligada la entidad local, concediendo a la misma la opción para adquirir la propiedad del monte formado...».

**244.**  
*Sustitución en  
casos de  
incumplimiento de  
obligaciones.*

**245.**  
*Ejecuciones  
subsidiarias.*

Cesiones forzosas de competencias no basadas en incumplimientos de obligaciones, sino en la insuficiencia de medios de algunas entidades locales para poder atender determinados servicios esenciales, son características en las denominadas «agrupaciones forzosas de municipios». Tuvieron estas alguna importancia cuando la asociación, a falta de ayudas del Estado o de la Unión Europea, en un ambiente económico de penuria general, se convirtió en la única solución para atender algunos servicios elementales, incluso consistentes en facilitar la mínima autoorganización; pero la importancia de las agrupaciones forzosas ha decaído de tal manera en la sociedad opulenta, que incluso la LRBRL ha prescindido de referirse a ellas. Queda un resto, procedente de la legislación anterior, en el artículo 61 TRRL de 1986. Se prevé en él la agrupación de municipios u otras entidades locales «a efectos de sostenimiento en común» de un puesto de trabajo de secretario que, en tal caso, será único para el conjunto de los municipios o entidades agrupadas. Las agrupaciones en cuestión las acuerda el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

**246.**  
Agrupaciones  
forzosas.

Otras formas de cesión forzosa de competencias en favor de entidades locales superiores o del mismo nivel han llegado a caracterizarse con bastante precisión en algunos sistemas comparados.

En el Derecho municipal alemán, una estructura esencial para la cooperación intermunicipal son los *kreise*. Son corporaciones constitucionalmente necesarias que ocupan una instancia territorial superior a la municipal e inferior a la de los *Länder*. Su autonomía está garantizada constitucionalmente. Sus funciones se refieren especialmente a la cooperación intermunicipal. Pero lo que nos parece destacable de su configuración jurídica son las atribuciones que ostenta. Entre ellas destacan las denominadas competencias «complementarias» que se ejercen por el *kreis* respecto de los municipios cuya capacidad económica o de gestión no les permita la realización de determinadas prestaciones o servicios. Junto a ellas, también existen otras competencias denominadas «compensatorias» (*ausgleichende aufgaben*) con las que se pretende fortalecer a las entidades locales más débiles prestandoles asistencia técnica o jurídica. Es este tipo de competencias, precisamente, el que permite contemplar un fenómeno de transferencia forzosa. En la mayoría de los reglamentos de organización de los *kreise* se prevé la posibilidad de que estas corporaciones asuman vinculantemente competencias que pertenecían a una entidad municipal. Es decir, que se atribuye al *kreis* la competencia de la competencia. Por tanto, la facultad de redefinir las competencias de las entidades locales, transfiriéndolas a una entidad administrativa superior. Es preciso el

**247.**  
Cesiones forzosas a  
Administraciones  
territoriales  
superiores en  
Alemania.

acuerdo de la mayoría cualificada del órgano superior del *kreis* (SCHMIDT-ASSMANN).

En el Derecho municipal francés es importante la regulación establecida por la Ley de 12 de julio de 1999 relativa a la cooperación intermunicipal, que crea, entre otros establecimientos públicos de cooperación intermunicipal, las comunidades de aglomeración. Una de las características de estas nuevas instituciones, que estudiaremos más adelante, es el poder que el Estado se reserva de obligar a los municipios, aun contra su voluntad, a integrarse en las mismas. La Ley regula de manera detenida el procedimiento de constitución de tales establecimientos. Es preciso, para ello, el consentimiento de una mayoría cualificada de los municipios consultados. Pero la operación no queda bloqueada por la voluntad contraria de los municipios cuyos consejos municipales hayan rechazado el proyecto de creación. La Administración estatal puede imponer la incorporación forzosa.

También en nuestro Derecho aparecen algunas formas de transferencia forzosa del ejercicio de competencias en favor de entidades superiores, sean de origen legal o convencional. La LRBRL establece en su artículo 43 una esquemática regulación de las áreas metropolitanas, que se crean mediante ley para gestionar grandes conurbaciones. Una dificultad típica de la implantación de estas entidades administrativas es su impacto sobre las competencias de las corporaciones locales comprendidas en su ámbito territorial. Las leyes que las crean tienen la misión principal de delimitarlas. Pero no es infrecuente que dejen en manos de los órganos de gobierno de las áreas metropolitanas un poder declarativo que les permite la autodefinición de sus propias competencias dentro del marco establecido en la ley; por ejemplo, como consecuencia de la declaración de un determinado servicio de carácter supramunicipal. En la regulación de las dos entidades que integran el Área Metropolitana de Barcelona, contenida en la Ley de 4 de abril de 1987, y en la Ley valenciana de 31 de diciembre de 1986 que crea el Consell Metropolità del L'Horta (leyes ulteriormente reformadas, como estudiamos infra), se ofrecen ejemplos de estas operaciones de absorción forzosa de competencias municipales.

Pero las formas más habituales de cesiones de competencias municipales son las de carácter voluntario producidas con ocasión de la creación de entidades supramunicipales o de convenios para la gestión de servicios públicos o la atención de asuntos de interés común. Aunque la competencia, con carácter general, es irrenunciable (lo establecido a este propósito en el artículo 12 de la Ley 30/1992 es, desde luego, aplicable a los entes locales), nada impide la cesión de su

**248.**

*Cesiones forzosas en Francia.*

**249.**

*Cesiones en favor de entidades superiores en la legislación española.*

**250.**

*Las cesiones o transferencias a entidades de naturaleza asociativa.*

ejercicio en el marco de operaciones de delegación (expresamente las ampara el artículo 13 de la misma Ley citada, que se aplica a cualquier Administración pública), o de transferencia con ocasión de la constitución de entidades administrativas nuevas en el marco de lo previsto en las leyes. Respecto de esto último, el artículo 44 LRBRL reconoce a las corporaciones locales derecho a asociarse con carácter general. La asociación implicará la constitución de una nueva entidad a la que se trasladarán competencias que antes pertenecían a las entidades locales. Incluso en la legislación autonómica se prevén acuerdos de actuación en común que implican la transferencia de competencias a una organización sin personalidad cuyas decisiones, sin embargo, son vinculantes para todas las entidades que la integran. Es el caso de las comunidades de municipios previstas, después de la reforma de 2002, en la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, Texto Refundido de 28 de abril de 2003, artículos 123 y siguientes. En la LRBRL se regula lo esencial del régimen de las mancomunidades (artículo 44.2 y párrafos sucesivos). Una de las prescripciones que deben integrar los estatutos de las mancomunidades (que se forman sobre la base de acuerdos separados de cada una de las entidades locales que las integran) es la determinación de las competencias que ejercerá la mancomunidad, traídas, ya que no hay otra fuente posible, de las que pertenecen a las corporaciones que forman parte de aquella.

**251.**

*Organizaciones sin personalidad.*

Otra clase de entidad con personalidad jurídica, que junto con las mancomunidades estudiaremos más adelante al tratar de los organismos supramunicipales, son los consorcios. Las referencias en la LRBRL a estas instituciones están hechas de pasada (artículos 57 y 87.2), y en el Reglamento de Servicios hay cuatro sumarísimos artículos dedicados a regular la institución (artículos 37 a 40). Pero son importantísimas en la vida ordinaria de las corporaciones locales, que recurren a esta clase de establecimientos en múltiples ocasiones para encomendarles, de acuerdo con otras Administraciones de igual o superior nivel o con entidades privadas sin ánimo de lucro, la gestión de servicios o la atención de intereses comunes. La creación de un consorcio siempre implica la dotación de medios y la asignación de misiones que tienen que ser atendidas mediante las competencias específicas que también han de precisarse en los estatutos del consorcio.

**252.**

*Cesiones en favor de consorcios.*

Fórmulas parecidas a las encomiendas de gestión, que hemos estudiado en el apartado anterior, se pueden utilizar, con revestimientos jurídicos distintos, con las finalidades más diversas. El instrumento esencial es siempre el convenio, sea con Administraciones superiores o con otras entidades locales. La facultad de convenir queda dentro de

las competencias locales y, además, tiene un amparo general en la regulación que establece la Ley 30/1992 en los artículos 6 y siguientes. Los convenios sobre competencias revisten múltiples manifestaciones en nuestra práctica. Las transferencias de competencias, bien obligadas por la ley o acordadas convencionalmente, se delimitan por acuerdo entre las partes interesadas. El citado artículo 6 de la Ley 30/1992 permite incluso que la gestión de las competencias resultantes del convenio se lleve a cabo mediante un consorcio dotado de personalidad jurídica o también de una sociedad mercantil.

Una regulación general de las cesiones de competencias municipales, en concreto las concernientes a la prestación de servicios esenciales en lo establecido en el artículo 26 de la LRBRL tras su modificación en la Ley 27/2013, contempla la posibilidad de que la Diputación provincial preste directamente tales servicios o que se implanten fórmulas de gestión compartida a través de consorcios mancomunados u otras fórmulas.

Algunas operaciones de cesión total o parcial de competencias a favor de establecimientos de cualquier clase, institucionales o empresariales, creados en común por dos o más Administraciones públicas o por una sola distinta de la corporación encomendante, son bastante comunes en la práctica y han dado lugar a la emergencia de una jurisprudencia atenta a que no se derive de tales fórmulas de colaboración una vulneración de las reglas de la libre competencia en el mercado. Sin perjuicio de que estudiemos más detenidamente este problema cuando tratemos, más adelante, de las relaciones de cooperación, he aquí algunos ejemplos. La STSJ de Castilla-La Mancha de 30 de octubre de 1998 declara la nulidad de un convenio celebrado entre dos ayuntamientos para la prestación y gestión del servicio público de aguas potables a través de una empresa municipal; la declaración de nulidad se debe a que el tribunal entendió que la operación encubría «una auténtica concesión o cesión de la gestión del servicio público por un tercero distinto de la propia Administración Local titular del servicio que hasta ese momento venía prestándolo en forma directa, siendo ese tercero en este caso la empresa municipal de otra entidad local constituida para la gestión directa del servicio de abastecimiento de agua potable en su municipio. Se utiliza la figura del convenio intermunicipal, pero esta institución no es sino una cobertura meramente nominal o formal de lo que realmente ocurre: la transferencia de potestades administrativas para la gestión de un servicio público municipal a una persona jurídica privada que actúa en el tráfico jurídico como una sociedad mercantil». La STSJ de Valencia, de 3 de julio de 2002,

**253.**

*Transferencias acordadas por convenio.*

**254.**

*Encomiendas en favor de las Diputaciones.*

**255.**

*Cesiones y libre competencia.*

declara la nulidad de un convenio interadministrativo, entre dos ayuntamientos y una sociedad de economía mixta participada mayoritariamente por uno de ellos, para la gestión indirecta y prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado de uno de los municipios a través de dicha sociedad. La Sentencia acepta que se habían vulnerado los principios de publicidad y libre concurrencia que imponen las normas de contratación pública y que se eluden de manera ilícita a través de la figura del convenio interadministrativo. Las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de abril de 2005 y de 27 de abril de 2006 confirman el mismo criterio sobre la anulación de los convenios que atribuían la prestación del servicio de agua potable y de alcantarillado a una sociedad de economía mixta de otro ayuntamiento. El Tribunal Supremo vuelve a señalar que la prestación directa del servicio por una empresa mixta supone eludir la libre concurrencia, sin atenderse a las reglas de selección de contratistas.

### III. TIPOLOGÍA DE LAS ENTIDADES LOCALES Y NORMAS DE ORGANIZACIÓN

#### 1. TIPOLOGÍA DE LAS ENTIDADES LOCALES

Confunde la aparente uniformidad del régimen local español. La regla de que en cada pueblo ha de haber una Administración municipal, implantada con el constitucionalismo siguiendo el modelo preconizado por las reformas revolucionarias francesas, supuso la generalización de la institución municipal. Por otra parte, la progresiva transformación de una estructura creada al servicio de la centralización, la Diputación provincial, en una nueva corporación local asentada en una base territorial distinta, completó aparentemente la tipología de un régimen local compuesto por la misma repetición de idénticas instituciones en toda la geografía del Estado: municipios y provincias, regidos por ayuntamientos y diputaciones.

Desde luego, estas son las entidades locales comunes, pero junto a ellas, a lo largo del tiempo, han ido estableciéndose otras muchas hasta formar un paisaje administrativo realmente complejo y difícil de sistematizar. Algo semejante ha ocurrido en otros sistemas comparados de los que hemos tomado ejemplo tradicionalmente. En Francia, M. VERPEAUX distingue entre las «categorías constitucionales de derecho común», que serían los municipios (treinta y seis mil setecientos setenta y nueve, en 2006, según el censo al que se remite), departamentos (cien en la fecha), y regiones (veinticinco). Pero además hay un

**256.**

*La tradición uniformista.*

**257.**

*Aperturas a la diversidad.*



amplio grupo de lo que denomina «*collectivités territoriales dérogo-toires*» que tienen un régimen especial por diferentes circunstancias: por ser grandes ciudades como París, Marsella y Lyon (además París reúne la condición simultánea de municipio y departamento); los departamentos de ultramar (Guadalupe, Guayana, Martinica y Región); las colectividades territoriales de estatuto particular, también de ultramar, que van desde Saint-Pierre-et-Miquellon (dos islas pequeñas al lado de Canadá) hasta la Polinesia francesa. Pero sin necesidad de referirse a un espacio territorial tan inconmensurable, en el territorio de la Francia continental europea existe una diversidad prácticamente incontable (las estadísticas hacen difícil determinar el número de entidades locales activas existentes en cada momento) de corporaciones y establecimientos públicos locales formados por agrupación de municipios o departamentos, que forman una red muy tupida de relaciones intercomunales o interdepartamentales.

Por tanto, el tan aireado uniformismo del régimen local francés y español, como todos los demás del continente europeo, hay que entenderlo, en nuestra época, con algunos matices: ciertamente los municipios y las provincias entre nosotros, como los municipios y los departamentos en Francia, o los municipios y los *kreise* en Alemania, son las entidades locales comunes, pero junto a ellas existe una enorme variedad de tipos de establecimientos, territoriales o no, que se ocupan de los asuntos locales y que forman una abigarrada red de Administraciones públicas creadas por las normas o por acuerdos voluntarios de las entidades territoriales existentes.

En nuestro sistema constitucional y administrativo la tipología de entidades locales puede ordenarse del siguiente modo:

A) La Constitución consagra directamente dos tipos de entidades locales a los que reconoce directamente autonomía: los municipios (artículos 137 y 140), las provincias (artículos 137 y 141.1); alude también a las islas reconociéndoles el derecho a tener «su Administración propia en forma de cabildos o consejos» (artículo 141.4). Además, sin mencionar a qué tipo de entidades se refiere, el artículo 141.3 acepta que «se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia».

También tienen apoyo directo en la Constitución los regímenes especiales de los territorios forales vascos, amparados por la disposición adicional 1.ª de la Constitución. El régimen peculiar de las Comunidades uniprovinciales (que, naturalmente, han de absorber a las Diputaciones provinciales como órganos rectores de las provin-

**258.**

*Entidades locales  
comunes y  
especiales.*

**259.**

*Tipología en  
España.*

**260.**

*Contempladas en  
la Constitución.*

cias). El régimen municipal especial de Ceuta y Melilla (disposición transitoria 5.ª, Leyes Orgánicas 1 y 2/1995, de 3 de marzo, y Autos del Tribunal Constitucional 201 y 202/2000, de 25 de julio, así como STC 240/2006, de 20 de julio).

B) La legislación estatal de régimen local, encabezada por la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985, formula un catálogo más amplio y abierto de entidades locales, que clasifica en su artículo 3. Por una parte estaría el grupo de las «entidades locales territoriales» que, para la Ley, serían únicamente los municipios, las provincias y las islas en los archipiélagos balear y canario. El segundo grupo estaría integrado por entidades locales a las que no se reconoce el carácter de territoriales y que estaría formado por: a) las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo previsto en la propia LRBRL (artículo 45). b) Las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con lo que establezca la LRBRL y los Estatutos de Autonomía. c) Las áreas metropolitanas. Y d) las mancomunidades de municipios.

La distinción entre entidades públicas territoriales y no territoriales sirve en la Ley para configurar las potestades y competencias de unas y otras entidades de diferente forma. Solo a las de carácter territorial les corresponden, de modo general y ordinario, las potestades que relaciona el artículo 4 LRBRL: potestad reglamentaria y de autoorganización; potestad tributaria y financiera; potestad de programación o planificación; potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes; presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos; potestades de ejecución forzosa y sancionadora; potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos; prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma. Por otra parte, también corresponden a las entidades territoriales las competencias generales que enuncian los artículos 25 y siguientes LRBRL. Las entidades no territoriales pueden tener todas o parte de las potestades referidas y, ordinariamente, sus competencias se regirán por el principio de especialidad.

La distinción entre entes territoriales y no territoriales, cuya utilidad puso en cuestión A. NIETO en un celebrado estudio publicado hace bastantes años, ha seguido usándose tanto por la doctrina como, según se ve, también en nuestra legislación. En otros sistemas comparados es más habitual la distinción entre corporaciones y establecimientos públi-

**261.**  
Entidades locales  
territoriales y no  
territoriales.

**262.**  
Corporaciones y  
establecimientos  
públicos.

cos, como es tradicional en el Derecho francés. Además de las diferencias antes expresadas, directamente recogidas en nuestra legislación, la doctrina ha estimado que la diferencia entre los entes territoriales y los que no lo son radica en que los primeros extienden su poder sobre la totalidad de la población del territorio a diferencia de los no territoriales que solo lo extienden sobre la parte de la misma afectada por la actividad del establecimiento de que se trate. Las Administraciones territoriales tienen universalidad de fines, y las institucionales se rigen por el principio de especialidad. Las territoriales, en fin, tienen potestad de autoorganización que incluye cláusulas generales de competencia que les permiten actuar sobre asuntos o problemas nuevos que conciernan a los intereses cuya gestión tienen confiada, mientras que el ámbito de actuación de las institucionales está limitado a los fines concretos que justificaron su creación (sobre ello, por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, y J. A. SANTAMARÍA PASTOR).

C) Los Estatutos de Autonomía, ejerciendo las competencias en materia de autoorganización y de Administración local a cuyo alcance ya nos hemos referido, han regulado la Administración local autonómica completando la tipología de entidades locales y, también, remitiendo a la legislación de desarrollo del Estatuto la regulación de otra clase de establecimientos. Un ejemplo muy expresivo de esta clase de regulaciones lo ofrece el Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por Ley Orgánica de 19 de julio de 2006. Regula, entre las entidades locales generales y comunes, el municipio. No hace lo propio con la provincia porque, en sustitución de la corporación que gobierna la provincia según la legislación estatal de régimen local, la Diputación provincial, establece los consejos de veguería. La veguería es una demarcación territorial para el ejercicio de las competencias de la Generalidad y también el ámbito territorial para «el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local». Es, pues, una entidad local específica de Cataluña. El citado consejo de veguerías es el órgano de gobierno y administración. Cuando su ámbito territorial coincide con el de las Diputaciones las sustituye (Ley catalana de veguerías 30/2010, cuya aplicación requiere reformas de la legislación del Estado). Además, el Estatuto crea la comarca como «ente local con personalidad jurídica propia» formada por municipios para la gestión de competencias y servicios locales.

D) La LRBRL se refiere en los artículos 42 y siguientes a «otras entidades locales» cuyo establecimiento remite a decisiones normativas o a acuerdos de las entidades locales. Remitidas a una regulación en los Estatutos de Autonomía están las comarcas en el artículo 42. De

**263.**  
*Entidades locales  
previstas en los  
Estatutos.*

**264.**

*Entidades creadas  
por otras  
corporaciones  
territoriales.*

previsiones adoptadas por leyes autonómicas depende el establecimiento de áreas metropolitanas, previstas en el artículo 43. Y también se remiten a leyes autonómicas las regulaciones de entidades de ámbito territorial inferior al municipio, en el artículo 45.

**265.**

*Entidades  
asociativas.*

Junto a las indicadas existen otras categorías de entidades locales cuya existencia, organización y régimen dependen de la decisión de los municipios. Se reconoce a estos en el artículo 44.2 un derecho general de asociarse con otros. La asociación puede dar lugar a la creación de una nueva entidad, denominada mancomunidad de municipios, que tiene una regulación mínima en el propio precepto citado. Pero las posibilidades de crear entidades supramunicipales u otras organizaciones sin personalidad, en virtud de acuerdos o convenios entre corporaciones locales, son mucho más ricas que lo que el precepto mencionado refleja. La celebración de convenios entre las entidades locales puede dar lugar a la creación de organizaciones, con personalidad o sin ella, que se rigen por las reglas fijadas en el propio acuerdo. Algunas de estas fórmulas son de gran importancia y están muy generalizadas en la práctica, como es el caso de los consorcios, formados normalmente por entidades locales con otras Administraciones públicas de diferente nivel territorial, o, incluso, con establecimientos privados sin ánimo de lucro. La legislación autonómica prevé el establecimiento de organizaciones comunes sin personalidad, de las que son buen ejemplo las comunidades de municipios implantadas por la legislación autonómica catalana a partir de 2002 (nos referimos a ellas al tratar, más adelante, de las mancomunidades).

**266.**

*Entes  
instrumentales.*

Dicho sea todo lo anterior sin ningún ánimo de catalogar toda la tipología de entidades existentes, que, para completarse, tendría que incluir la gran variedad de entes instrumentales, de naturaleza administrativa, creados por las propias Administraciones territoriales.

**267.**

*Entidades  
menores.*

En fin, el artículo 24 bis LRBRL, reformado por la ley 27/2013, deja abierta la puerta al mantenimiento de entidades locales de carácter tradicional como caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos. Su regulación corresponde a las Comunidades Autónomas pero se imponen límites derivados de la legislación sobre estabilidad presupuestaria, a la creación de entidades nuevas.

El problema más importante que plantea la convivencia simultánea de diversos tipos de entes locales es el ajuste de las competencias de unos y otros, su delimitación y el respeto a la garantía constitucional de la autonomía que ampara a los expresamente contemplados en la Ley

fundamental. Este problema ha sido ya objeto de algunos pronunciamientos jurisprudenciales, que hemos recogido más atrás, en relación con la traslación a otras entidades de competencias correspondientes a las Diputaciones provinciales (la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 que hemos recordado y criticado se pronunció contra la posibilidad de que se trasladaran legalmente competencias de las Diputaciones a las Comunidades Autónomas si ello suponía un vaciamiento de la autonomía de aquellas). Pero una cuestión semejante se plantea en otros escalones territoriales. La LRBRL ha vetado expresamente que la creación de comarcas implique la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios que enumera el artículo 26 de la misma Ley, o privarles de intervención en las materias que son competencia general de los municipios según su artículo 25.2. En contraste con esta regla, la Ley municipal de Cataluña (Texto refundido de 28 de abril de 2003) prohíbe expresamente (artículo 115.4) que las mancomunidades de municipios puedan interferirse en los programas de actuación comarcal, asumiendo la realización de obras o servicios incluidos en aquellos. Las mancomunidades, por otra parte, tampoco pueden asumir todas las competencias reservadas a los municipios, según prohíben los artículos 35.2 TRRL de 1986 y 32.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, etc.

Se plantean, pues, en la práctica, complejos problemas de ajuste de las decisiones de establecimiento de entes locales y delimitación de sus competencias, que serán más difíciles en la medida en que intervengan en ellos el Estado, las Comunidades Autónomas y los propios municipios. A nuestro juicio, el despeje de estas situaciones debería subordinarse al principio, que tantas veces hemos repetido, de que los entes locales forman parte de la estructura organizativa interna de las Comunidades Autónomas; el Estado no puede en términos constitucionales adoptar decisiones concretas, aunque sí pueda establecer regulaciones generales. Por otra parte, el derecho de asociación de los ayuntamientos, en base al cual pueden surgir establecimientos locales nuevos, puede ser limitado por lo que la legislación general o autonómica establezca.

## 2. LAS NORMAS DE ORGANIZACIÓN

### A) Principios y normas generales (remisión)

Las normas que disciplinan el régimen local son las contenidas en la Constitución referidas directamente a las Administraciones locales (especialmente, artículos 137 y 140 a 142). En desarrollo de la Constitución, son de aplicación a las corporaciones locales todas las normas

#### 268.

*Ajustes de las competencias y garantía de la autonomía.*

#### 269.

*Recogidos en la legislación estatal y autonómica de general aplicación.*

dictadas por el Estado o por las Comunidades Autónomas, en el orden de sus respectivas competencias, que hemos estudiado específicamente más atrás. Las del Estado se resumen esencialmente en el desarrollo de las materias a las que se refiere el artículo 149.1.18.ª CE.

Además, la Constitución recoge una serie de principios organizativos en el artículo 103.1: «La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho». Aunque haya que compartir que el Título IV de la Constitución, donde se inserta el precepto transcrito, está pensado principalmente para la Administración del Estado, la opinión absolutamente extendida entre la doctrina (por todos, L. PAREJO ALFONSO, M. ÁLVAREZ RICO, G. FERNÁNDEZ FARRERES) y confirmada, por otra parte, por la reiteración de los mismos principios en la legislación general de régimen local, es que son de común aplicación a todas las Administraciones Públicas.

**270.**  
*Principios  
constitucionales.*

### **B) Las potestades de autoorganización de las Administraciones locales**

La autonomía implica siempre el reconocimiento de potestades de autoorganización. Estas potestades corresponden también, naturalmente, a las entidades locales. Forman parte del núcleo esencial de la autonomía que reconocen los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución. Sin embargo, la delimitación de ese poder depende de los legisladores del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Al definir los poderes de autoorganización de que disponen las entidades locales, los legisladores no pueden estrechar tanto su ámbito que los reduzcan más allá de lo razonable o impidan que su ejercicio tenga alguna efectividad sobre las estructuras locales y su funcionamiento.

La LRBRL estableció al respecto una importante singularidad. Según los artículos 5. A y 22.1.c), serían los reglamentos orgánicos municipales las normas a las que correspondería la fijación de la organización complementaria del municipio ateniéndose al marco general fijado en la propia Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. Que sea una ley estatal la norma que tenga que fijar esa organización general es cuestión discutible por razones que hemos explicado en los apartados anteriores. Pero el problema que suscitó la opción seguida por la Ley estatal mencionada fue distinto. Al ordenar la prelación de normas de

**271.**  
*Remisión de la  
LRBRL a los  
reglamentos  
orgánicos  
municipales.*

modo que, en materia de organización, la legislación estatal fuera desarrollada por los reglamentos orgánicos municipales, se producía un desplazamiento de la legislación autonómica. Ello suponía, en efecto, que los reglamentos orgánicos municipales tenían una función prioritaria en relación con las leyes autonómicas. El sistema quedó todavía más orientado en sentido uniformista y centralizador cuando se aprobó el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROF), el 28 de noviembre de 1986, ya que incorporaba muchos preceptos de detalle relativos a la organización municipal, que también condicionaban la futura regulación de las entidades locales. Esta situación trató de aclararse por una «resolución interpretativa», dictada por la Dirección General de Administración Local el 27 de enero de 1987, en la que se sostenía el criterio de que los reglamentos orgánicos que dictara cada corporación local tendrían preferencia sobre las normas legales o reglamentarias tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas que incidieran en aspectos organizativos de carácter complementario de la LRBRL. Solo primaban sobre los reglamentos orgánicos municipales, según esta interpretación, las disposiciones del ROF o del TRRL que «resultaran indisponibles desde el punto de vista de los reglamentos orgánicos, por contener regulaciones que correspondan a las competencias exclusivas del Estado» como las de procedimiento, responsabilidad o régimen de los actos y acuerdos. Se citaba, para justificar esta primacía, la competencia del Estado consagrada en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución.

Todas estas reglas resultaron, sin embargo, desautorizadas por la STC 214/1989, de 21 de diciembre. El Tribunal argumentó que el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE permite al Estado establecer una estructura organizativa común de las entidades locales, pero el desarrollo de esta regulación general no puede corresponder a la potestad de autoorganización municipal porque, si así fuera, las competencias de las Comunidades Autónomas quedarían completamente desplazadas. Afirma el Tribunal que, en materia de organización municipal, es necesario el reconocimiento «de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su artículo 140». Por tanto, lo establecido en el artículo 21.1.c) LRBRL de que los límites de los reglamentos municipales solo se establecen en la legislación básica del Estado, quedó desautorizado por el Tribunal Constitucional por entender que ello no se ajusta «al orden constitucional de distribución de competencias pues en el mismo se definen los órganos básicos

**272.**

*La posición de los reglamentos orgánicos municipales en relación con las normas estatales y autonómicas.*

**273.**

*La STC de 21-12-89: preeminencia de las competencias autonómicas sobre los reglamentos municipales. Críticas a la Sentencia: limitación del poder de autoorganización.*

municipales, se reconoce la potestad legislativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas y se admite, al propio tiempo, la existencia de un ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal». Desde luego, la interpretación del sistema de reparto de competencias en materia de organización municipal, establecida por la Sentencia de referencia, producía como efecto una reducción a límites muy estrechos de la potestad de autoorganización, lo cual fue considerado por la doctrina como realmente incomprensible teniendo en cuenta que la potestad de autoorganización no solo es «inherente» a la autonomía local, sino que es la más característica de las potestades que la autonomía incluye. Han sido muchos los que han propuesto, contra lo resuelto por el Tribunal, que, en materia de organización municipal, la conjunción de tres poderes normativos se reduzca a dos, Estado y entidades locales (R. MARTÍN MATEO, F. SOSA WAGNER, F. MORA BONGUERA, E. SÁNCHEZ GOYANES).

El ámbito de los reglamentos locales se circunscribe a lo que el ROF denomina «organización complementaria» municipal, de la que forman parte diversas comisiones, consejos y juntas, cuya existencia queda a la disponibilidad de los reglamentos de organización municipales. En el artículo 20.1.b) LRBRL se atribuye a los reglamentos orgánicos la decisión sobre la existencia o no de junta de gobierno local. También es materia propia de dichos reglamentos la fijación de la periodicidad de las sesiones ordinarias de dicha junta y del pleno; la constitución y funcionamiento de los grupos políticos; la determinación de los deberes de los miembros de la corporación; la regulación de la participación ciudadana en los asuntos locales; la realización efectiva del *ius in officium* a los efectos de que los miembros de la corporación municipal puedan ejercer adecuadamente sus funciones (SSTS de 18 de diciembre de 1990, 21 de mayo y 9 de junio de 1993, 13 de diciembre de 1995, 11 de mayo y 18 de junio de 1998, etc.). Las decisiones relativas a la creación y composición de órganos que contengan los reglamentos orgánicos municipales tienen que basarse en criterios participativos y de proporcionalidad en la distribución de los representantes elegidos en el ayuntamiento, así como en la dotación suficiente de medios para que puedan ejercer correctamente sus funciones (procede esta doctrina de la STC 32/1985, de 7 de marzo, seguida por otras como la 30/1993, de 25 de enero). Asimismo, la jurisprudencia ha aplicado límites a la libertad dispositiva de los reglamentos orgánicos municipales cuando se refieren a cuestiones de personal. La jurisprudencia ha mantenido con insistencia la necesaria subordinación de estas regulaciones a la normativa general resultante de lo establecido en el artículo 149.1.18.ª CE (STS de 11 de mayo de 1998).

**274.**  
Regulación de la  
«organización  
complementaria»  
municipal por los  
reglamentos de  
organización.



En este sentido, también, es necesario que los reglamentos orgánicos se atengan a la concepción estatutaria del empleo público que es una opción asumida por la propia Constitución (STC 235/2000).

## IV. LOS MUNICIPIOS

### 1. EL TERRITORIO MUNICIPAL Y LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS NUEVOS

El territorio de los municipios es el término municipal. El de las provincias, el resultante de la agregación de los municipios que las integran (artículos 12 y 31 LRBR). La creación o supresión de municipios y la alteración consiguiente de los términos municipales es materia que concierne a las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, aunque la legislación estatal (artículos 13 LRBR y 2 a 10 TRRL, así como Reglamento de Población y Demarcación Territorial de 11 de julio de 1986) contiene algunos principios generales básicos. El primero de ellos deriva de la propia Constitución en cuanto que prohíbe que la legislación autonómica pueda suponer la modificación de los límites provinciales, lo que está en lógica correspondencia con la reserva de ley orgánica en la materia de demarcaciones provinciales que establece el artículo 141.2 CE. El siguiente límite es de carácter procedimental y consiste en la necesaria audiencia de los municipios interesados, del Consejo de Estado y del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, además de la puesta en conocimiento de la Administración general del Estado. El Texto Refundido de 1986 establece otras reglas de procedimiento para la alteración de términos municipales. Se inicia de oficio por la Comunidad Autónoma o a instancia del ayuntamiento interesado, de la respectiva diputación, o de la Administración del Estado. En todo caso, es preceptiva la audiencia de la Diputación provincial y de los ayuntamientos interesados. Los procedimientos de fusión o de incorporación voluntaria de municipios limítrofes se iniciarán por acuerdo de los respectivos ayuntamientos, adoptados con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación. Los acuerdos han de someterse a información pública. Los mismos requisitos han de cumplirse en los supuestos de segregación, salvo que haya mediado previamente petición escrita de la mayoría de los vecinos residentes en la porción que haya de segregarse. En este caso, la resolución no depende de que los acuerdos municipales hayan sido favorables. La resolución definitiva corresponde al Consejo de

#### **275.**

*La regulación general de los términos municipales y sus alteraciones.*

#### **276.**

*Procedimiento general.*

Gobierno de la Comunidad Autónoma, que dará traslado del mismo a la Administración general del Estado. El órgano competente procederá a la inscripción en el Registro de Entidades Locales.

**277.**

Supuestos de alteración de términos municipales: incorporación, fusión y segregación.

Las alteraciones de términos municipales pueden producirse, según la sistematización que ha establecido el artículo 3 TRRL: a) por incorporación de uno o más municipios a otro u otros limítrofes; b) por fusión de dos o más municipios limítrofes; c) por segregación de parte del territorio de uno o varios municipios para constituir otro independiente; d) por segregación de parte del territorio de un municipio para agregarlo a otro limítrofe. La *incorporación* solamente puede acordarse cuando se den notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa. La *fusión* de municipios limítrofes para constituir otro solo puede realizarse: a) cuando separadamente carezcan de recursos suficientes para atender los servicios mínimos exigidos en la ley; b) cuando se confundan sus núcleos urbanos como consecuencia del desarrollo urbanístico; c) cuando existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa. (La Ley 27/2013 ha reformado el artículo 13.4 de la LRBRL para establecer estímulos en las fusiones de municipios). La *segregación* de parte del territorio de uno o varios municipios *para constituir otro* independiente, podrá realizarse cuando existan motivos permanentes de interés público, relacionados con la colonización interior, explotación de minas, instalación de nuevas industrias, creación de regadíos, obras públicas u otros análogos. Y la segregación de parte del territorio de un municipio *para agregarlo* a otro limítrofe, puede llevarse a cabo cuando se confundan sus núcleos urbanos o existan motivos de naturaleza económica o administrativa. Todas estas operaciones de segregación tienen como límite el que no puede privarse al municipio de la población y recursos suficientes para cumplir con sus competencias y prestar con calidad los servicios encomendados. Cuando se segregara parcialmente un término municipal, además de la división del territorio, se ha de hacer también lo propio con los bienes, derechos y acciones, así como con las deudas y cargas, que se distribuirán en función del número de habitantes, y de la riqueza del núcleo que se trate de segregar (artículos 4 a 8 TRRL).

**278.**

El número de municipios en España.

De todas estas operaciones de supresión, fusión y creación de municipios, la más importante de todas, desde cualquier punto de vista que se considere, es la concerniente a la creación de nuevos municipios por segregación de otros preexistentes. Aparentemente, tales operaciones han de ejecutarse a contrapié de las políticas de reducción y fusión de municipios que están esbozadas desde media-

dos del siglo XIX en España, pero que se generalizaron en toda Europa en la segunda mitad del siglo XX considerando que la universalidad de la institución municipal (en cada pueblo un ayuntamiento), declarada por el primer constitucionalismo francés y por sus seguidores, ha conducido al mantenimiento de una plétora de Administraciones locales económicamente débiles e incapaces, por la escasa importancia de su población y límites territoriales, de atender con solvencia las misiones de servicio público que se espera que pueda cumplimentar una Administración eficiente. En España se contabilizaban 8.018 municipios en 2002, de los cuales el 73,34 por 100 tenía menos de 2.000 habitantes. Tenemos, según las estadísticas de la Dirección General de Administración Local, en el año indicado, 6.948 municipios de menos de 5.000 habitantes, de los cuales 934 cuentan con menos de 100 habitantes; 1.593 oscilan entre 101 y 250; 103 están entre 1.001 y 2.000; y 1.001 tienen más de 2.000 y menos de 5.000. Es perfectamente razonable, por tanto, que, pese a la consolidación de la instancia municipal por su valor como ámbito de participación de los ciudadanos en los intereses inmediatos y domésticos que les afectan, la falta de recursos y posibilidades de los pequeños municipios obligue a una interpretación de la legislación en sentido no favorable a la creación de nuevas unidades administrativas que puedan adolecer de idénticas dificultades de sobrevivencia. Tanto el Consejo de Estado como la jurisprudencia se han hecho eco del buen fundamento de esta orientación interpretativa del régimen local, construyendo lo que se ha dado en denominar los «municipios exiguos». El dictamen del Consejo de Estado de 14 de octubre de 1999 (expediente 2573/1999) se refirió a la evolución de las ideas en materia de implantación de Administraciones locales con cita de la Constitución de 1837 y las Leyes de Ayuntamientos de 1840 y 1845, advirtiendo en ellas «una razonable preocupación por suprimir los municipios más pequeños y por sujetar la creación de los nuevos a un mínimo de población»; línea que es perfectamente seguible en las Leyes municipales de 20 de julio de 1870 y 16 de diciembre de 1876, así como en toda la legislación posterior. Todas ellas reflejan lo que el dictamen citado denomina «la preocupación tradicionalmente manifestada por el Consejo de Estado acerca de la creación de municipios exiguos». Entre la doctrina, L. MORELL OCAÑA explicó muy adecuadamente este proceso histórico en el que la jurisprudencia más reciente de los Tribunales Superiores de Justicia viene haciendo hincapié al establecer que, a efectos de implantar una Administración municipal un municipio de menos de 2.000 habitantes, es «jurídicamente exiguo y, por tanto, inviable económicamente», o advertir sobre los problemas del «minifundismo municipal» (SSTSJ de

**279.**

*Segregaciones v. políticas de fusión. La doctrina del Consejo de Estado sobre los «municipios exiguos».*

**280.**

*Minifundismo municipal.*

Valencia de 29 de diciembre de 2000 y Aragón de 25 de febrero de 2000). Es paradójico que, frente a todas estas prevenciones, el número de municipios no ha decrecido a despecho de las operaciones de fusión que se han ejecutado, sino crecido a partir de 1985. En las estadísticas de 2002 que hemos tomado como referencia, los municipios habían pasado de 8.057 en el año base citado, a 8.108. Lo anterior quiere decir que, pese a los problemas que suscita la proliferación de entidades municipales infradotadas y prácticamente incapaces, nuestra legislación de régimen local no prohíbe la creación de nuevos municipios cuando dicha operación tiene un fundamento serio. Lo cual no es nada difícil de imaginar que exista en aquellos casos en los que un fuerte proceso de urbanización y de crecimiento de la población, o la singularidad de su emplazamiento desde el punto de vista urbanístico, o las características económicas o históricas de cualquier clase, puedan justificar la creación de una nueva entidad. La decrepitud o el estancamiento de los municipios rurales de escasa población es perfectamente compatible con el auge de otros núcleos de población cuyos singularidades administrativas es preciso atender.

Los requisitos que tienen que reunirse para que pueda decidirse la creación de nuevos municipios son los que establece el artículo 13.2 LRBRL, reformado por la ley 27/2013: «La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no supongan disminución de la calidad de los servicios que venían prestando». El procedimiento que ha de seguirse para segregar parte de un término municipal para constituir un nuevo municipio es el establecido en el artículo 9 del Texto Refundido de 1986 (y artículos 10 y siguientes del Reglamento de Población y Demarcación Territorial), a cuyos trámites ya hemos hecho alusión. Tal y como han sido analizados en la doctrina del Consejo de Estado y en la jurisprudencia, un componente habitual de los movimientos de segregación de términos municipales para constituir nuevos municipios, es la solicitud del núcleo de población que desea segregarse. La jurisprudencia del Tribunal Supremo es inequívoca en el sentido de que los indicados vecinos carecen de un derecho subjetivo a segregarse y constituir una nueva entidad local. En verdad, no son vecinos de ningún núcleo de población separado sino del mismo municipio del que quieren segregarse (SSTS de 22 de enero y 16 de febrero de 2001). Cualquiera que sea el número de habitantes que lo pida, su voluntad conjunta no es suficiente. Lo que no quiere decir que sea irrelevante, ya que es una de

**281.**

*Requisitos para la creación de nuevos municipios: el artículo 13.2 LRBRL.*

**282.**

*No existe un derecho a la segregación.*

las circunstancias que debe atender necesariamente la Administración pública encargada de resolver finalmente sobre la segregación (por ejemplo, dictámenes del Consejo de Estado de 9 de julio de 1981 y 10 de diciembre de 1982, y 20 de enero de 1994. También la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1989). El impulso y voluntad de los vecinos es, pues, un elemento que ha de ser considerado. Mucho más si no se trata de la petición de una minoría, o si la solicitud, como apunta el dictamen del Consejo de Estado de 10 de marzo de 1988, aunque formulada por un número de vecinos inferior a la mayoría, no cuenta con ninguna clase de oposición relevante. Igual que es de valorar, como ha señalado justamente J. R. FERNÁNDEZ TORRES, el mantenimiento de la voluntad de segregación, que no se revele como una posición coyuntural o transitoria.

También es destacable la posición de los vecinos para valorar como ilegítima la inactividad municipal frente a las solicitudes de segregación, a los efectos de que deba seguirse necesariamente el expediente sometiéndolo a información pública (dictamen del Consejo de Estado de 11 de marzo de 1993).

En el procedimiento a seguir deben resaltarse dos datos finales esenciales. El primero es que, aun cuando tienen que informar el ayuntamiento afectado y la Diputación provincial, su eventual disposición desfavorable no es vinculante para la Administración autonómica competente para resolver. En este sentido, lo que opinen dichas corporaciones informantes no supone «la anulación de los demás intereses públicos concurrentes ni, por ende, puede desvirtuar la inicial apreciación de que concurren motivos de interés público» (dictamen del Consejo de Estado de 24 de noviembre de 1988).

En el procedimiento son preceptivos tanto los informes indicados como el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo propio del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, requeridos por el artículo 13.2 LRBRL.

El indicado precepto de la Ley básica de régimen local exige, además de los requisitos formales analizados, que la creación de nuevos municipios se realice sobre la base de «núcleos de población territorialmente diferenciados». Se trata de un concepto incompleto, vago o indeterminado, que puede rellenarse de muchas formas. Como acostumbra a hacerlo la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia, excluyendo que pueda considerarse núcleo de población una agrupación de ciudadanos numéricamente muy pequeña (un caserío, por ejemplo, según el dictamen del CE de 13 de marzo de 1997). Pero,

**283.**

*La importancia de la voluntad de los vecinos.*

**284.**

*No son vinculantes los informes del ayuntamiento y Diputación.*

**285.**

*Informe del Consejo de Estado.*

**286.**

*El concepto de «núcleos de población territorialmente diferenciados».*

más allá de los supuestos que obviamente quedan fuera de lo que solemos llamar el núcleo de certeza negativo de los conceptos, determinar cuándo un núcleo de población reúne las condiciones legalmente exigidas requiere una apreciación fáctica (basada en la estadística) y de criterio acerca de cuándo un núcleo de población puede convertirse en un municipio social, económica y jurídicamente viable.

**287.**

*Suficiencia de recursos del municipio resultante.*

En efecto, el requisito de la existencia del núcleo de población territorialmente diferenciado se acompaña en la Ley, como complemento, de la exigencia de que «los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no supongan disminución de la calidad de los servicios que venían siendo prestados». Lo primero que se pone en cuestión en estas valoraciones es el problema de la superficie del territorio que tiene que ser segregado para constituir la nueva entidad. Un criterio matemático es el proporcional al número de habitantes que integran el núcleo de población sobre el que se va a constituir la nueva entidad. Pero, por un lado, este deslinde solo tendría sentido si se tratase de un territorio del que fueran titulares sus habitantes, lo que puede predicarse de la propiedad privada pero no de un término municipal. El Consejo de Estado se ha venido manifestando tradicionalmente, a partir de un antiguo dictamen de 28 de marzo de 1953, contra la idea de que la segregación suponga «la división del territorio proporcional al número de habitantes que se segrega, porque es la división del territorio la que determina el respectivo número de los habitantes vecindados y no a la inversa».

**289.**

*El requisito de contar con recursos suficientes.*

El requisito de que los nuevos núcleos cuenten con recursos suficientes debe resolverse utilizando una presunción basada en la comparación con otros núcleos municipales existentes. No sería justificable negar la viabilidad a un nuevo municipio equiparable por su entidad poblacional a otros que operan con normalidad en la práctica. De hecho, este es un planteamiento que siguen con frecuencia el Consejo de Estado y la jurisprudencia contencioso-administrativa. Nunca es posible una prueba absoluta ni de la viabilidad ni de las mejoras que la operación de segregación y creación de una nueva entidad va a traer consigo. El Tribunal Supremo suele utilizar un test de razonabilidad de la operación, admitiéndola como legítima siempre que la probabilidad de la subsistencia del nuevo ente municipal y del mantenimiento del municipio originario no cuente con obstáculos manifiestos. La Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1989 recoge lo establecido en otras de 15 de junio de 1984 y 22 de diciembre de 1986 en el mismo sentido. Exige, en consecuencia, «que la porción segregada

tenga medios bastantes para subsistir por sí misma, en función de su población, territorio y riqueza imponible con el decoro que exige el normal bienestar que proporciona al hombre la prestación de los servicios municipales mínimos».

## 2. LA VECINDAD MUNICIPAL

La determinación de la población existente en cada municipio es una cuestión relevante tanto desde la perspectiva de la organización y administración del propio municipio, como de los derechos de los ciudadanos que habitan en los mismos. Desde el primer punto de vista, la legislación de régimen local hace depender del número de la población municipal diversas consecuencias organizativas: el número de concejales o de diputados provinciales, la existencia o no de comisiones de gobierno y comisiones informativas, la posibilidad de que funcionen en régimen de concejo abierto, los servicios mínimos que deben atender los ayuntamientos, etc. Desde el punto de vista de los derechos del vecino, depende de la vecindad administrativa el ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones generales, el ejercicio de diversos derechos concernientes al uso de los bienes públicos y disfrute de los servicios públicos, y también la contribución al sostenimiento de las cargas municipales.

La regulación de la población municipal está en los artículos 15 a 17 LRBR y 53 y siguientes del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de 1986. La redacción primitiva de 1985 de la citada Ley fue ampliamente reformada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, en relación con el padrón municipal. En la regulación tradicional la Ley distinguía entre residentes, vecinos, domiciliados y transeúntes. Se consideraba residente a toda persona que tuviera residencia habitual en el municipio y estuviese inscrita en el padrón. Los vecinos tenían que reunir estas características y además ser españoles mayores de edad. Se consideraba domiciliados a los que, reuniendo las mismas características que los anteriores, fueran menores de edad o extranjeros. Los transeúntes, en fin, eran ciudadanos españoles que, por oposición a los residentes, vivían en un municipio distinto del de su residencia habitual y se habían inscrito como tales transeúntes en el padrón municipal de habitantes. Estas clasificaciones (que la Ley 4/1996 citada eliminó reduciéndolas a la categoría única de vecinos) proceden de la legislación decimonónica. Los censos de población en un sentido moderno aparecen en el siglo XVIII impulsados por el conde de Aranda (1768), por el conde de Floridablanca (1787) y por Manuel Godoy (1797). Pero en la legislación de régimen local postconstitucional la primera norma

### 290.

*Población y organización municipal.*

### 291.

*Vecindad y derechos.*

### 292.

*Clasificación de la población.*

### 293.

*El origen y evolución de los censos de población y la creación del padrón.*

que se refiere al padrón municipal es el Decreto de 3 de febrero de 1823 que aprobó la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias. Establecía su artículo 6 que los ayuntamientos «formarán en el mes de enero de cada año el padrón general para el gobierno y administración de su respectivo pueblo, comprendiendo en él los particulares que sean necesarios para que sirva a los objetos de policía, de seguridad y orden de repartimiento de contribuciones y cargas, y de los alistamientos para el Ejército permanente, y para las milicias nacionales activa y local». La distinción entre vecinos y residentes aparece a mediados del siglo XIX (Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856) para distinguir entre los que están inscritos en el padrón municipal y los que no lo están. La norma más importante del período es el Real Decreto de 14 de marzo de 1857 por el que el general Narváez mandó formar un empadronamiento general y un censo de población, que consideró imprescindible «para la buena administración y gobierno del Estado», teniendo en cuenta además que, aunque se habían realizado algunos desde el siglo XVI, eran «todos probablemente inexactos, y hoy, por su antigüedad, de ningún provecho». Prescinde esta norma del domicilio legal para atenerse, a efectos de la formación del padrón, al domicilio de hecho. El modelo fue el censo de París de 1817, que ya se rigió por la población de hecho y distinguió entre residentes y transeúntes. El siguiente hito en el perfeccionamiento del sistema de empadronamiento hay que situarlo ya, bastantes años después, en el Estatuto Municipal de 1924 de donde proceden casi todas las técnicas fundamentales del régimen local que perduran hasta la LRBRL de 1985.

**294.**  
*Distinción del  
domicilio civil.*

Esta vecindad municipal es distinta del domicilio. Este último no exige ni la circunstancia del empadronamiento ni el requisito de la residencia habitual. En el Código Civil y en la Ley de Enjuiciamiento Civil se utilizan diversos criterios para determinar el domicilio de las personas (artículos 40 y 41 CC y 155 LEC). La regla general es la contenida en el artículo 40 del Código citado: el domicilio es el lugar que se tiene en cuenta a efectos del ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones civiles. Normalmente coincide con la residencia habitual, pero así como vecindad municipal o administrativa solo puede tener una única cada ciudadano, domicilios civiles pueden existir varios, como no es infrecuente en el caso de la realización de actividades profesionales o empresariales, o en el supuesto de españoles residentes en el extranjero por razón de los cargos que ostentan (artículo 40 segundo párrafo CC). La jurisprudencia normalmente considera que datos como certificados de empadronamiento o los documentos fiscales, o el propio DNI, son pruebas de la residencia habitual



a efectos del domicilio, pero todas ellas pueden ser desvirtuadas. En lo que nos interesa, la vecindad administrativa puede ser prueba del domicilio, pero no excluye una demostración en contrario.

Tampoco coincide exactamente la noción de vecindad administrativa con el concepto de domicilio fiscal. Aunque según la Ley General Tributaria [artículo 45.1.a)], este último se corresponde con el lugar de residencia habitual, es posible que no coincida con la vecindad municipal. Por lo pronto si se trata de personas jurídicas, el domicilio no es el de la residencia habitual sino donde esté la gestión administrativa y la dirección de los negocios, según prevé la Ley General Tributaria. Y aun tratándose de personas físicas puede darse una discrepancia de hecho entre la residencia habitual y la inscripción en el padrón, que a efectos del domicilio fiscal es relevante, mientras que para lo que afecta a la vecindad municipal no tiene consecuencias hasta que no cambia la inscripción en el padrón.

Una desvinculación más fuerte aún que la indicada es posible entre la vecindad administrativa y la vecindad civil. A esta última se refiere el artículo 14.2 CC, atribuyéndola por *ius sanguinis*, es decir, de acuerdo con la vecindad que tengan los padres, aunque el párrafo 5 del mismo precepto admite los cambios de vecindad civil especialmente en supuestos de cambio de residencia con la duración mínima que el Código establece.

Justamente esta circunstancia de que la vecindad civil se adquiera por razones de filiación o de residencia en un determinado municipio durante unos plazos mínimos, son extremos que la diferencian de la vecindad municipal. Todos los ciudadanos tienen el deber de ser vecinos de algún municipio. Esta vecindad es única y excluye la posibilidad de tener simultáneamente cualquier otra. Además corresponde por derecho a todos los españoles y extranjeros que residan en el territorio nacional. Cuando se producen cambios de residencia, el ciudadano se ha de incorporar como vecino al municipio en el que establece su residencia habitual.

Todos tienen el deber de inscribirse en el padrón del municipio en el que residan habitualmente. Quien viva en varios municipios solo debe inscribirse en aquel en el que habite más tiempo al año. La inscripción en el padrón solo surte efectos mientras se mantengan las situaciones de hecho que las motivaron pero, en todo caso, debe ser renovada cada dos años cuando se trate de la inscripción de extranjeros no comunitarios sin autorización de permanencia permanente. La inscripción de extranjeros en el padrón no constituye prueba de su

**295.**

*Distinción con el domicilio fiscal.*

**296.**

*Distinción con la vecindad civil.*

**297.**

*La vecindad municipal como deber.*

**298.**

*Obligación de inscribirse en el padrón.*

residencia legal en España, ni les atribuye ningún derecho que no les confiera la legislación vigente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y artículo 18.2 LRBRL). No obstante la inscripción en el padrón de los extranjeros implica el reconocimiento de los derechos que tienen reconocido los vecinos con excepción de los sufragios de derecho activo y pasivo. Tampoco gozan de este derecho los españoles menores de edad aunque estén empadronados. J. PEMÁN GAVÍN y A. EZQUERRA han observado, con razón, que dadas estas circunstancias sería posible distinguir entre dos tipos de empadronados: los vecinos en sentido estricto que serían los españoles mayores de edad a los que correspondería el máximo grado de los derechos y deberes que la condición de vecino implica, y vecinos en sentido amplio que son los españoles menores y extranjeros que no disfrutaban de la plenitud de los derechos del vecino.

**299.**

*Vecinos en sentido estricto y amplio.*

La referida obligación de inscribirse en el padrón afecta, según el artículo 15 LRBRL, a «toda persona que vive en España». Lo ha de hacer precisamente en el municipio «en el que resida habitualmente». Como ya se ha indicado no es preciso acreditar un tiempo mínimo de residencia previa. Se adquiere la condición de vecino con la inscripción en el padrón (es constitutiva, por tanto) del municipio en el que el ciudadano resida. La elección del municipio donde desee vivir cada ciudadano está vinculada a los derechos fundamentales de libertad de circulación, desplazamiento y residencia. Por tanto, la inscripción en el padrón no puede someterse a otras condiciones y determina inmediatamente la adquisición de la condición de vecino.

**300.**

*El requisito de la residencia habitual.*

**301.**

*Libertad de residencia.*

Cuando se cambia de residencia habitual también debe procederse a la pérdida de la condición de vecino del municipio de origen y a la adquisición de la vecindad del municipio de destino. Esta operación de baja y alta en la vecindad administrativa ha planteado algunos problemas regulatorios del siguiente tenor: si se acepta que el vecino pueda darse de baja en el padrón de un municipio sin simultanear el alta en otro es posible que existan vecinos sin empadronar, por lo cual carecerían de vecindad administrativa y, además, provocarían problemas generales en el cómputo de la población; si el alta en el nuevo padrón no se acompasa con la baja en el antiguo, pueden existir vecinos empadronados dos veces, lo que produciría el efecto de que ostentarían por duplicado los derechos y deberes que corresponden a los vecinos. En la regulación tradicional de la legislación local se permitían las bajas no coordinadas con la acreditación de la inscripción en el padrón nuevo. Para evitar este efecto, el artículo 70 del Reglamento

**302.**

*Pérdida de la condición de vecino. Procedimiento de ajuste del alta y la baja.*

**303.**

*Vinculación del alta y la baja en los padrones.*

de Población establece que el ayuntamiento que ha otorgado el nuevo empadronamiento a un ciudadano ha de remitir el alta al municipio en cuyo padrón figurase inscrita la misma persona para que proceda a darla de baja sin más trámite. La aceptación del alta implica automáticamente la baja. Además el Reglamento de Población citado fue reformado por Real Decreto de 20 de diciembre de 1996 que introdujo, entre otras modificaciones, la prohibición de que el ciudadano pueda solicitar la baja del padrón municipal. Lo que puede hacer es solicitar el alta en el padrón del municipio en el que establezca su residencia habitual y esta circunstancia determinará la baja del padrón en el que estaba inscrito.

La permanencia en el padrón solo es adecuada a las previsiones legales en la medida en que el ciudadano mantenga su residencia habitual en el municipio. Como puede darse el caso de que se cambie la residencia de hecho sin modificar el empadronamiento, el Reglamento de Población atribuye a los ayuntamientos la facultad de comprobar la realidad de los datos que figuran en el padrón, permitiéndole incluso dar de baja a los vecinos que no cumplan el requisito de la residencia habitual. La STS de 21 de marzo de 2001 se pronunció sobre la legalidad de un acuerdo municipal que daba de baja a varios vecinos por entender que residían alternativamente en otro municipio distinto en el que pasaban la mayor parte de los meses del año. Para adoptar la decisión no se incoó ningún expediente administrativo ni se oyó a los interesados antes de darles la baja, por lo que la Sentencia confirma que era nula, aunque la facultad que se ejercía quedara dentro de las competencias del ayuntamiento. Valora el Tribunal la relevancia de estas decisiones de declarar la baja en el padrón afirmando que tienen «importantes consecuencias que repercuten en el ejercicio de derechos constitucionales, ejercicio este que para hacerlo efectivo depende del empadronamiento».

La inscripción en el padrón contiene obligatoriamente el nombre y apellidos, sexo, domicilio habitual, nacionalidad, lugar y fecha de nacimiento, y número del documento nacional de identidad u otras referencias identificativas cuando se trata de extranjeros. También se hace constar el título escolar o académico que cada inscrito posea, así como los demás datos que puedan ser necesarios para la elaboración del censo electoral, documento este estrechamente vinculado al padrón. Las certificaciones de los datos que figuran en el padrón son «un documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos» (artículo 16.1 LRBRL) y constituyen una prueba de la vecindad administrativa. Dicha prueba, no obstante, puede ser contradicha mediante la

**304.**

*Comprobación municipal del hecho de la residencia.*

**305.**

*Bajas de oficio: requisitos.*

**306.**

*Datos del padrón: contenido y comunicación.*

**307.**

*Valor de prueba de las certificaciones del padrón.*

demostración de que el ciudadano de que se trate no reside en el municipio en el que está empadronado (por ejemplo, SSTS de 21 de enero de 1979 y 20 de febrero de 1992).

La formación, mantenimiento, revisión, gestión (que ha de llevarse por medios informáticos) y custodia del padrón municipal, corresponde al ayuntamiento, pero las demás Administraciones Públicas pueden solicitar los datos necesarios para el ejercicio de sus competencias cuando la residencia o el domicilio sean datos relevantes. No es necesario el consentimiento previo del afectado para la cesión de tales datos por el ayuntamiento. También puede servir de base para la elaboración de estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico.

El Instituto Nacional de Estadística tiene funciones esenciales en relación con el padrón. Ejerce una función de supervisión sobre los posibles errores o duplicidades que puedan existir en los padrones e incluso una función de sustitución de la inactividad municipal para mantenerlos actualizados (es de aplicación lo establecido en el artículo 60 LRBRL, según admite el artículo 17.2 de la misma Ley), ejecutando subsidiariamente la obligación.

El sistema legal establecido para la elaboración del padrón trata de establecer un equilibrio entre la competencia municipal para formarlo y la del Instituto Nacional de Estadística para supervisar su contenido y verificarlo antes de que se produzca la aprobación oficial del mismo. Las posibles discrepancias entre los criterios del ayuntamiento y los del Instituto son importantes porque pueden repercutir en la determinación exacta del número de la población del municipio, con las consecuencias que de ello se derivan en todos los órdenes; por ejemplo, para la participación de los ayuntamientos en los tributos del Estado. Existe una doctrina consolidada del Tribunal Supremo, que se contiene, por ejemplo, en las SSTS de 17 de mayo de 2006, 29 de enero y 5 de febrero de 2007 sobre la interpretación de conceptos claves para aquella participación en los recursos del Estado como el de «último padrón municipal oficialmente aprobado». En la regulación tradicional del padrón siempre se ha tenido por tal el que hubiera sido aprobado «por el Gobierno mediante Real Decreto y tras la renovación quinquenal correspondiente». Este régimen de las renovaciones quinquenales ha sido sustituido tras la Ley 4/1996, ya citada, que modifica el artículo 17 LRBRL para implantar un sistema de ajuste continuo. No obstante lo cual, las cifras oficiales de población de los municipios españoles tienen que acordarse por Real Decreto publicado en el *BOE* siguiendo las propuestas que eleva al Gobierno el presidente del INE con el informe favorable del Consejo de empadronamiento.

**308.**

*Formación, revisión y gestión del padrón.*

**309.**

*Funciones del INE.*

**310.**

*Discrepancias entre ayuntamientos e INE.*

**311.**

*El «último padrón».*

La cifra de población que se apruebe para cada ayuntamiento puede ser susceptible de impugnación si se considera errónea, y probarlo, ante la jurisdicción contencioso-administrativa (STS de 4 de febrero de 2004) pero la circunstancia de que la gestión del padrón sea continua e informatizada, y la intervención del Instituto Nacional de Estadística no supone una vulneración de la competencia de los ayuntamientos para la formación, mantenimiento, revisión, custodia y gestión del padrón, ni vulnera tampoco la autonomía municipal (SSTS de 3 de febrero, 27 de marzo y 25 de septiembre de 2000, 21 de mayo de 2001, 9 de diciembre de 2002 y 4 de febrero de 2004).

Los derechos y deberes de los vecinos dependen de la adquisición de la condición jurídica de tales, lo que se consigue con la inscripción en el padrón (el Tribunal Supremo ha aceptado, no obstante, que puedan disfrutarse de derechos en los municipios sin necesidad de la inscripción en el padrón, por ejemplo, para disfrutar de licencias de taxis y, en general, para el ejercicio de cualquier actividad económica en régimen de libre competencia).

Estos derechos conforman lo que nuestra legislación ha dado en denominar «estatuto del vecino» (artículos 69 y siguientes LRBRL y artículos 227 y siguientes TRRL de 1986).

Los derechos derivados de la vecindad son de carácter político o administrativo. Los primeros radican esencialmente en ser elector y elegible (artículo 18 LRBRL) y los de carácter administrativo se concretan en la participación administrativa, el uso y disfrute de los bienes y servicios públicos esencialmente.

En cuanto a lo primero, la participación en las elecciones municipales, el derecho se ejercita conforme establece la legislación electoral cuyo requerimiento principal consiste en la inscripción en el censo electoral. La formación del censo ha estado dominado durante casi todo el siglo xx por los criterios que estableció la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907. La débil legislación electoral municipal del franquismo utilizó, acomodándolos, los criterios de aquella Ley (Decreto de 9 de mayo de 1951 convalidado como Ley de 20 de diciembre de 1952). La derogación de la Ley de 1907 se produjo en virtud del Real Decreto-Ley 20/1997 y la Ley 39/1997, que son los primeros que regulan las elecciones democráticas y, para el caso de las elecciones locales, la Ley 39/1978, de 17 de julio. Actualmente la formación del censo electoral está regulada en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, artículos 31 y siguientes. A los efectos de lo que ahora nos ocupa, destacaremos que son los ayuntamientos los

**312.**

*Intervención del INE y autonomía municipal.*

**313.**

*Derechos y deberes de los vecinos inscritos.*

**314.**

*Estatuto del vecino.*

**315.**

*Derecho a participar en las elecciones municipales.*

**316.**

*Formación del censo electoral a partir del padrón.*

que han de tramitar de oficio la inscripción en el censo electoral de los residentes en su término municipal (artículo 32.2) y, a los efectos de actualización del censo, han de enviar mensualmente a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral una relación de altas de residentes mayores de edad, bajas y cambios de domicilio. Incluyen estas comunicaciones los datos correspondientes a los vecinos residentes en el extranjero.

**317.**  
*Información y participación de los vecinos: modalidades. Publicidad de las normas e instrumentos urbanísticos.*

Los derechos administrativos de información y participación son objeto de una regulación más pormenorizada en los artículos 67 y siguientes LRBRL y 227 y siguientes TRRL. Contemplan la obligación de las corporaciones locales de facilitar información y la participación de los vecinos en la vida local. La información debe favorecer el desarrollo de las asociaciones para la defensa de intereses generales o sectoriales de los vecinos (artículo 72 LRBRL). Estimula la Ley la utilización de las tecnologías de la información para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos (artículo 70 bis.3 de la Ley citada). Las formas que contempla son el carácter público de las sesiones del pleno de las corporaciones locales y la notificación o publicación de los acuerdos y normas. En el caso de acuerdos o disposiciones relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, los ayuntamientos tienen que tener a disposición de los ciudadanos copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial. También han de publicar por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como los anuncios concernientes al sometimiento de dichos instrumentos a información pública, y cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración. Es importante la obligación de hacer constar en la información suministrada, con ocasión de las alteraciones de planeamiento, la identidad de los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a la iniciación del procedimiento (esta obligación resulta de la disposición adicional 9.<sup>a</sup> de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que ha introducido un nuevo artículo 70 ter en la LRBRL).

**318.**  
*Iniciativa popular.*

Una forma destacada de participación de los vecinos es la iniciativa popular para presentar propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materia de competencia municipal (artículo 70 bis LRBRL). La iniciativa se regula en los reglamentos orgánicos municipales, manteniéndose dentro del marco general establecido en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. El

precepto citado de la LRBRL establece el número mínimo de habitantes que debe suscribir cada iniciativa (del 20 al 10 por 100 dependiendo de la población). Una vez presentadas, se someten a debate y votación del pleno, previo informe de legalidad del secretario y del interventor cuando afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento.

El artículo 71 LRBRL contempla la posibilidad de que los alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del pleno y autorización del Gobierno de la Nación, puedan someter a consulta popular asuntos propios de la competencia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos con excepción de los relativos a la Hacienda Local.

Por lo que concierne a los derechos de uso y disfrute de los bienes y servicios públicos, el artículo 18.1.c) LRBRL reconoce el derecho de los vecinos a «utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos comunales conforme a las reglas aplicables». Se refiere el derecho tanto al disfrute de los servicios establecidos como a la posibilidad de exigir al ayuntamiento la implantación de alguno de los servicios mínimos y obligatorios que contempla el artículo 26 LRBRL, si no lo tuviera establecido. La reclamación puede conducirse por la vía de la impugnación del presupuesto, como permite la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, o también utilizando las acciones por inactividad que regula el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La gama amplia de los derechos de los vecinos que recogen las leyes y hemos resumido se completan con la formulación de sus deberes, enunciados en el artículo 18.1.d) LRBRL con el siguiente alcance: «contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales».

### 3. LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL ORDINARIA

El gobierno y la Administración municipal, salvo en aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de concejo abierto, corresponden al ayuntamiento, integrado por el alcalde y los concejales (artículo 19.1 LRBRL).

En régimen de concejo abierto funcionan los municipios con menos de cien habitantes y aquellos que tradicionalmente cuenten con este régimen singular de gobierno y administración. También pueden fun-

#### 319.

*Consulta popular.*

#### 320.

*Derechos de uso y disfrute de bienes y servicios.*

#### 321.

*Deberes.*

#### 322.

*Ayuntamiento y concejo abierto.*

cionar así otros en que lo hagan aconsejable su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias. En este caso tienen que solicitarlo la mayoría de los vecinos, y tendrá que aprobarlo el ayuntamiento por mayoría de dos tercios, y el órgano competente de la Comunidad Autónoma. En el régimen de concejo abierto, el gobierno y administración municipales corresponden al alcalde y a una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos y costumbres locales y, en su defecto, a lo establecido en las leyes.

### A) La elección y destitución de los miembros del Ayuntamiento

**323.**  
*Elección de  
concejales.*

La elección de los concejales tiene lugar mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y el alcalde es elegido por los concejales o por los vecinos en los términos que establezca la legislación electoral. En las elecciones municipales podrán participar también los extranjeros en los términos que establezcan los tratados o cuando sean ciudadanos de los Estados de la Unión Europea (artículo 177 LOREG).

**324.**  
*Inelegibilidad.*

Son inelegibles para el cargo de alcalde o concejal los deudores directos o subsidiarios de la corporación local contra los que se hubiera expedido mandamiento de apremio por resolución judicial y, por determinación expresa del artículo 6 LOREG: a) los miembros de la familia real y sus cónyuges; b) los presidentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas y del Consejo a que alude el artículo 131.2 CE; c) los magistrados del Tribunal Constitucional, los vocales del Consejo General del Poder Judicial, los consejeros permanentes del Consejo de Estado, y los consejeros del Tribunal de Cuentas; d) el defensor del Pueblo y sus adjuntos; e) el fiscal general del Estado; f) los subsecretarios, secretarios generales, directores generales de los departamentos ministeriales y los equiparados a ellos, los directores del departamento de Gabinete de la Presidencia del Gobierno, y los directores de los Gabinetes de los ministros y de los secretarios de Estado; g) los Jefes de Misión acreditados, con carácter de residentes, ante un Estado extranjero u organismo internacional; h) los magistrados, jueces y fiscales en activo; i) los militares profesionales y de complemento, y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo; j) los presidentes, vocales, y secretarios de las Juntas Electorales; k) los delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, los Subdelegados de Gobierno y autoridades similares; l) el presidente de la Corporación



RTVE y los directores generales de las sociedades que integran dicha Corporación; m) los presidentes, directores y cargos asimilados de las entidades estatales autónomas con competencia en todo el territorio nacional, así como los delegados del Gobierno en las mismas (debe entenderse esta causa de inadmisibilidad extensiva también a entidades dotadas de un régimen de independencia o autonomía especial); n) presidentes y directores generales de las entidades gestoras de la Seguridad Social; ñ) director de la Oficina del Censo Electoral; o) gobernador y subgobernador del Banco de España, y presidentes y directores del Instituto de Crédito Oficial y demás entidades oficiales de crédito; p) presidente, consejeros y secretario general del Consejo General de Seguridad Nuclear; q) los condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad, en el período que dure la pena; r) aunque la sentencia no sea firme, los condenados por un delito de rebelión, o los integrantes de organizaciones terroristas condenados por delitos contra la vida, la integridad física o la libertad de las personas.

Durante su mandato tampoco son elegibles los delegados territoriales de los Ministerios, los presidentes, directores y asimilados, de entidades autónomas de ámbito territorial, y los delegados del Gobierno en las mismas, los directores territoriales de RTVE y de las entidades de radiodifusión dependientes de las Comunidades Autónomas, etc. Abarca esta prohibición a quienes tienen puestos relevantes de autoridad o en los órganos de comunicación públicos a nivel provincial o regional.

La condición de elegible es un derecho fundamental comprendido en el artículo 23.2 CE. Corresponde a la Ley, sin embargo, delimitar los derechos y facultades propios de los cargos y funciones públicos que ha de desempeñar el designado para un cargo; una vez delimitado, cada elegido tiene el derecho a exigir el respeto al *ius in officium*, que comprende el ejercicio de las facultades inherentes a dicho cargo y los medios necesarios para ejercitarlas. El artículo 23.2 garantiza igualmente el acceso igualitario a los cargos y funciones, y a mantenerse en ellos sin ser ilegítimamente perturbado y sin que se pueda impedir el desempeño del cargo en los términos que la ley disponga. En estos términos los miembros electos de los ayuntamientos, los concejales, son titulares de un *ius in officium* que comprende el conjunto de derechos inherentes al desempeño de su función (SSTC 32/1985, 161/1988, 220/1991, de 25 de abril, que resume esa doctrina). El *ius in officium* incluye el derecho a obtener toda la información necesaria para el ejercicio de las funciones, de modo que negar a un concejal su obtención supone una vulneración del mismo (SSTS de 27 de septiembre de

**325.**

*La condición de elegible como derecho fundamental.*

**326.**

*Ius in officium.*

1994, 5 de diciembre de 1995, 27 de junio de 1996, 28 de mayo y 4 de abril de 1997, etc.). También se vulnera el derecho si se eliminan sin justificación propuestas de resolución formuladas por los concejales evitando que el pleno se pronuncie sobre ellas. El *ius in officium* debe poder ejercerse, en fin, en condiciones de igualdad.

**327.**  
Designación indirecta del alcalde. Un modelo de elección directa: Alemania.

Para la elección de alcalde se ha optado, en nuestro Derecho, por su designación por los concejales, en lugar de la designación por votación popular directa. Este último es el sistema que ha acabado generalizándose en Alemania, considerando que la elección directa del alcalde mejora el acercamiento de la autoridad municipal al pueblo y favorece la participación y la democracia. Hasta finales de los años noventa (como ha estudiado entre nosotros S. DÍEZ SASTRE) solo se elegía por votación popular directa en muy pocos *Länder*. Pero con ocasión de la reunificación alemana se incorporaron cinco nuevos *Länder* procedentes de la República Democrática alemana, que optaron por dicho modelo de elección. También contribuyó a la generalización de la fórmula un referéndum celebrado en Hessen el 20 de enero de 1991 en el que el 82 por 100 de los votantes se pronunció por la elección directa del alcalde. Tal éxito se proyectó inmediatamente sobre los demás *Länder* que se apresuraron a acomodarse a dicho sistema.

**328.**  
La elección del alcalde: candidaturas y procedimiento.

La elección y sustitución del alcalde se rige en España por lo dispuesto en los artículos 196 y siguientes de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). La elección se produce en la misma sesión de constitución de la corporación, de acuerdo con el siguiente procedimiento: a) pueden ser candidatos todos los concejales que encabezen sus correspondientes listas; b) si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los concejales es proclamado electo; c) 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.

**329.**  
Moción de censura contra el alcalde.

En relación con la destitución del alcalde, también la LOREG regula la moción de censura y la cuestión de confianza (artículos 197 y siguientes). La moción de censura debe ser propuesta, al menos, por la mayo-

ría absoluta del número legal de miembros de la corporación y habrá de incluir un candidato a la alcaldía, pudiendo serlo cualquier concejal, cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción. Si reúne los requisitos formales que establece la Ley, el secretario diligenciará el escrito, que se presentará en el Registro general de la corporación por cualquiera de los firmantes de la moción, quedando el pleno automáticamente convocado para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de su registro. La negativa del alcalde a convocar el pleno para debatir la moción, evitada actualmente con la fórmula de dar carácter automático a la convocatoria, se ha considerado por el Tribunal Supremo como contraria al artículo 23 CE (SSTS de 18 de enero de 1991, 15 y 27 de abril de 1993, 11 de febrero de 1997). Forma parte, por tanto, de los derechos comprendidos en el artículo 23 CE, tanto el de ser elegido como el de censurar a quienes lo han sido. El alcalde está obligado a impedir cualquier acto que perturbe, obstaculice o impida el derecho de los miembros de la corporación a asistir a la sesión plenaria en que se vote la moción de censura, y a ejercer su derecho al voto en la misma. Se excluye expresamente la aplicación, a la moción de censura, de las causas de abstención y recusación previstas en la legislación de procedimiento administrativo.

El pleno será presidido por una Mesa de edad, integrada por los concejales de mayor y menor edad de los presentes, excluidos el alcalde y el candidato a la alcaldía, actuando como secretario el que lo sea de la corporación, quien acreditará tal circunstancia. La Mesa se limitará a dar lectura a la moción de censura, a conceder la palabra durante un tiempo breve, si estuvieron presentes, al candidato a la alcaldía, al alcalde y a los portavoces de los grupos municipales, y a someter a votación la moción de censura. La dimisión sobrevenida del alcalde no suspenderá la tramitación y votación de la moción de censura.

El candidato incluido en la moción de censura quedará proclamado alcalde si esta prosperase con el voto favorable de la mayoría absoluta del número de concejales que legalmente componen la corporación.

Ningún concejal puede firmar durante su mandato más de una moción de censura. A dichos efectos no se tomarán en consideración aquellas mociones que no hubiesen sido tramitadas por no reunir los requisitos previstos en la Ley.

Las cuestiones de confianza pueden ser presentadas por el alcalde al pleno, vinculándola a la aprobación o modificación de cualquiera de los siguientes asuntos: los presupuestos anuales, el reglamento orgá-

**330.**

*Tramitación  
y votación  
de la moción.*

**331.**

*Repetición.*

**332.**

*Cuestiones de  
confianza.*

nico, las ordenanzas fiscales y la aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal. Si la moción está vinculada a la aprobación del presupuesto y este no llega a aprobarse, el artículo 197 bis LOREG prevé que no tendrá efecto la moción si no se presenta un proyecto alternativo que incluya un candidato a alcalde.

Para la presentación de la cuestión de confianza será requisito previo que el acuerdo correspondiente haya sido debatido en el pleno y que este no hubiera obtenido la mayoría necesaria para su aprobación. La cuestión, una vez presentada, se incluirá en el orden del día del pleno, en el que se votará mediante el sistema nominal de llamamiento público.

En el caso de que la cuestión de confianza no obtuviera el número necesario de votos favorables para la aprobación del acuerdo, el alcalde cesará automáticamente, quedando en funciones hasta la toma de posesión de quien hubiere de sucederle en el cargo.

#### B) **Órganos necesarios y organización complementaria de las entidades locales. Los entes instrumentales**

La distinción entre órganos necesarios y órganos complementarios, enfatizada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, sobre medidas para la modernización del gobierno local, que modificó diversos preceptos de la LRBRL, atiende a diversas razones: a) la diferenciación de la organización municipal considerando las diferentes circunstancias, sobre todo en términos de población, de los municipios españoles; b) la introducción, en el gobierno municipal, de comisiones y órganos que puedan facilitar más el servicio al público, la participación ciudadana y la eficiencia del funcionamiento general, y c) la ampliación del margen de disponibilidad tanto de las normas autonómicas para establecer reglas particulares de organización, como de los reglamentos municipales para crear órganos o establecer reglas que se acomoden a las peculiares de los ayuntamientos.

El artículo 20 LRBRL establece que en todos los ayuntamientos han de existir el alcalde, los tenientes de alcalde y el pleno. Estos son, por tanto, los órganos de gobierno y administración que siempre han de establecerse en cualquier ayuntamiento.

La Junta de Gobierno local existe en los ayuntamientos con más de 5.000 habitantes. También puede existir en otros con menor población cuando lo disponga su reglamento orgánico y lo apruebe el pleno del ayuntamiento.

**333.**  
*Diversidad y  
autoorganización  
municipal.*

**334.**  
*Órganos  
necesarios.*

**335.**  
*Junta de Gobierno  
local.*

En los municipios de más de 5.000 habitantes, o en los de menos si así lo dispone su reglamento orgánico y lo acuerda el pleno, existirán (salvo que la legislación autonómica prevea otra cosa) 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 y los concejales que ostenten delegaciones. Todos los grupos políticos que integran la corporación tienen derecho a participar en dichos órganos en proporción al número de concejales que tengan en el pleno.

**336.**  
*Órganos de estudio, informe y consulta.*

En todos los municipios existirá también una Comisión Especial de Cuentas con las funciones que le atribuye el artículo 116 LRBRL.

**337.**  
*Comisión Especial de Cuentas.*

En los municipios de gran población, que se definen en el artículo 121 LRBRL (municipios de más de 250.000 habitantes; capitales de provincia de más de 175.000; capitales de provincia que sean capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas; y municipios con más de 75.000 y reúnan condiciones económicas, sociales, históricas o culturales especiales), existirá una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, que también podrá crearse en los demás ayuntamientos en que el pleno lo acuerde por mayoría absoluta y lo prevea su reglamento orgánico.

**338.**  
*Comisión de Sugerencias y Reclamaciones.*

Sin perjuicio de lo anterior, las leyes de las Comunidades Autónomas podrán establecer una organización municipal complementaria a la referida en el artículo 20 LRBRL, que acaba de referirse, y los propios municipios, en sus reglamentos orgánicos, también podrán regular otros órganos complementarios.

**339.**  
*Organización municipal complementaria: en leyes autonómicas.*

El ROF recoge en sus artículos 119 y siguientes la relación de «órganos complementarios de las entidades locales territoriales» (aunque el grado de vinculación de sus determinaciones es escaso, considerando que no son básicas y priman las determinaciones de la legislación autonómica y el propio poder local de autoorganización). Son los siguientes:

**340.**  
*Órganos complementarios en el ROF.*

a) Los concejales delegados, que lo son por ostentar algunas de las delegaciones de atribuciones del alcalde.

b) Los representantes del alcalde, que se designan para actuar en cada uno de los poblados y barriadas separadas del casco urbano y no constituyan una entidad local.

c) Las comisiones informativas, integradas exclusivamente por miembros de la corporación, que son órganos sin atribuciones resolu-

torias que tienen por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos al pleno o a la junta de gobierno local.

d) La Comisión Especial de Cuentas, que, aunque se relacione entre los órganos complementarios de las entidades locales, es de existencia obligatoria en todos los ayuntamientos por establecerlo así el artículo 116 LRBRL. Está constituida por miembros de todos los grupos políticos que integran la corporación, y conoce de las cuentas, antes de ser sometidas a la aprobación del pleno. Se pueden formular ante ella reclamaciones. Actúa sin perjuicio de la competencia del Tribunal de Cuentas.

e) Juntas municipales de distrito, designadas por el pleno; son órganos territoriales de gestión desconcentrada para la mejor gestión de los asuntos y mejorar la participación ciudadana.

f) Consejos sectoriales, designados por el pleno de la corporación para canalizar la participación de los ciudadanos y sus asociaciones en los asuntos municipales. Tienen funciones de informe y propuesta.

g) Otros órganos desconcentrados y descentralizados para la gestión de servicios: es posible que el pleno decida la creación de entidades con personalidad jurídica pública, basándose en razones de eficacia de la gestión, complejidad de la misma, agilización del procedimiento, mejora de la financiación o mayor participación ciudadana.

Estas últimas entidades las agrupa tradicionalmente la doctrina en el concepto de «entidades instrumentales». Los principales tipos son los organismos autónomos locales, las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles locales, las fundaciones y los consorcios. A todas estas clases de establecimientos se refiere la legislación de régimen local directamente, salvo a las fundaciones. La legislación de régimen local tradicional se refería a la «fundación pública del servicio» como una de las formas de prestación de los servicios públicos. Esta institución no era distinta por su naturaleza de los organismos autónomos que regulaba la legislación general del Estado, de manera que aquella alusión se terminó subsumiendo en el concepto de «organismo autónomo local», que es una entidad de base institucional, sometida al Derecho Público, creada por una Administración local y dependiente de la misma. No obstante, las entidades locales también pueden crear fundaciones de base privada acogiendo a la Ley de Fundaciones y Mecenazgo de 26 de diciembre de 2002.

### 341.

*Los entes instrumentales.*

El régimen de las fundaciones de ente público acogidas a la Ley citada de 2002 ya lo hemos estudiado. Su creación por una entidad local no presenta novedades esenciales en las que debamos entretenernos. Lo mismo puede decirse de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales. La regulación de estos establecimientos, muy especialmente de los segundos, fue introducida en la LRBRRL tras la reforma de la misma efectuada por la Ley 25/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno Local, que incorporó un nuevo artículo 85 bis que se refiere a aquellos con cierto pormenor. Lo importante, a nuestros efectos, es que el precepto citado se remite con carácter general a lo que establecen los artículos 45 a 52 y 53 a 60 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, donde hemos de remitirnos. Las especialidades que el artículo 85 bis contempla para la utilización de aquellos establecimientos por las Administraciones locales, se refieren a la competencia del pleno para crear los organismos autónomos y entidades públicas empresariales, decidir sobre su adscripción a alguna concejalía, área u órgano de la entidad local, así como sobre organización interna, financiación, control y contenido de sus estatutos.

Por lo que concierne a las sociedades mercantiles locales, también la Ley citada de 2003 modificó la LRBRRL para añadir un nuevo artículo 85 ter referido a las mismas. Formula el precepto una remisión general al Derecho Privado, salvo por lo que concierne al procedimiento de creación y a las normas presupuestarias, contables y de control financiero y de eficacia, así como a las relativas a la contratación. La Ley 27/2013 ha impuesto, al modificar el artículo 85.2 de la LRBRRL, requisitos más estrictos concernientes a la creación de sociedades mercantiles que imponen evaluar la necesidad de hacerlo, sus repercusiones sobre la economía local y las previsiones sobre la rentabilidad de la empresa y la recuperación de la inversión.

En fin, el artículo 87 se refiere a los consorcios. No es una institución exclusivamente local, pero ciertamente es en el ámbito de las relaciones interadministrativas en las que una de las partes es una entidad local donde este tipo de entidades asociativas ha tenido más desarrollo. Como el consorcio siempre determina la creación de una persona jurídica de carácter supramunicipal diferenciada de las entidades que la crean, procedemos a su estudio separado, más adelante, con ocasión del análisis de las características y régimen de las entidades supramunicipales.

**342.***Fundaciones.***343.***Organismos autónomos y establecimientos públicos empresariales.***344.***Sociedades mercantiles locales.***345.***Consorcios.*

**C) El alcalde y los tenientes de alcalde**

**346.**  
*Atribuciones del  
alcalde.*

El artículo 21 LRBRL regula la figura del alcalde como presidente de la corporación a quien incumbe la dirección del gobierno y la administración municipal. El precepto contiene la amplia relación de facultades que le corresponden, concernientes unas a su condición de presidente de la corporación y otras a su función de dirección del gobierno y la Administración municipal. Representa, en el primer concepto, al ayuntamiento y convoca y preside las sesiones del pleno. Como máxima autoridad del gobierno y la Administración municipal, dirige, inspecciona e impulsa los servicios y obras municipales, dicta bandos, se ocupa del desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el presupuesto, aprueba la oferta de empleo público, desempeña la jefatura superior de todo el personal, incluida la policía municipal, aprueba los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general cuando no corresponde dicha aprobación al pleno, ejerce las acciones administrativas y jurisdiccionales en defensa del ayuntamiento, ejerce la potestad sancionadora, la de adoptar medidas excepcionales en caso de necesidad, las contrataciones, concesiones, proyectos de obras, adquisiciones de bienes, otorgamiento de licencias salvo que sea competencia del pleno, etc.

**347.**  
*Tenientes  
de alcalde.*

El alcalde nombra a los tenientes de alcalde y puede delegar el ejercicio de sus atribuciones, salvo las que expresamente considera indelegables el apartado 3 del artículo citado: convocar y presidir las sesiones del pleno y la junta de gobierno local, decidir los empates, concertar operaciones de crédito, jefatura superior de personal, separación del servicio de funcionarios y despido del personal laboral, etc. Todas las delegaciones se realizan por decreto de la alcaldía, que tiene que determinar el ámbito de los asuntos a que se refiere la delegación, las facultades que se deleguen, así como las condiciones específicas de ejercicio de las mismas (artículo 44 ROF).

**348.**  
*Delegaciones.*

**349.**  
*Nombramiento.*

Los tenientes de alcalde son nombrados y cesados por el alcalde dando cuenta al pleno en la primera sesión ordinaria. Estas decisiones se notifican a los interesados y se publican en el *Boletín Oficial de la Provincia*. En los municipios que tengan junta de gobierno local, el número de tenientes de alcalde no podrá exceder del número de miembros de la misma. Cuando no exista aquel órgano, el número de tenientes de alcalde no podrá exceder del tercio del número legal de miembros de la corporación.

**350.**  
*Funciones.*

Los tenientes de alcalde sustituyen en la totalidad de sus funciones, y por orden de nombramiento, al alcalde en los casos de ausencia, enfer-



medad o impedimento que le imposibilite para el ejercicio de sus atribuciones. En todo caso, para el ejercicio de las funciones del alcalde es precisa una delegación del mismo en los términos antes expresados, salvo que el alcalde se ausente del término municipal por más de veinticuatro horas sin haber conferido la delegación o le hubiera resultado imposible hacerlo por una causa imprevista. También desempeñan los tenientes de alcalde las funciones del alcalde en los supuestos de vacante hasta que tome posesión el nuevo alcalde (artículos 46 a 48 ROF).

#### D) El pleno y la junta de gobierno local: atribuciones y régimen de funcionamiento

El pleno del ayuntamiento lo integran todos los concejales, lo preside el alcalde y se ocupa del control y la fiscalización de los demás órganos de gobierno y de la adopción de los acuerdos principales que conciernen a la organización y funcionamiento de los ayuntamientos. Le incumbe la responsabilidad de adoptar los acuerdos de participación en organizaciones supramunicipales, alteración del término municipal, creación o supresión de municipios o creación de órganos desconcentrados; aprobación inicial y la aprobación que ponga fin a la tramitación de los planes e instrumentos urbanísticos; aprobación de los reglamentos orgánicos y de las ordenanzas; aprobación y modificación de los presupuestos y establecimiento de los recursos propios de carácter tributario; aceptación de las delegaciones de competencias hechas por otras Administraciones públicas; aprobación de la plantilla de personal y creación de puestos de trabajo, así como la fijación de la cuantía de las retribuciones de los funcionarios; alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público y enajenaciones patrimoniales cuando su valor supere el 10 % de los recursos ordinarios, así como, en todo caso, las permutas de bienes inmuebles; concertación de operaciones de crédito, contrataciones y concesiones, cuando su importe exceda del 10 % de los recursos ordinarios del presupuesto, etc. El pleno puede delegar sus funciones en el alcalde y en la junta de gobierno local, salvo las excepciones que establece el artículo 22.4 LRBRL.

Como ya hemos examinado, corresponde al pleno la votación de la moción de censura al alcalde y pronunciarse sobre la cuestión de confianza.

La junta de gobierno local está integrada por el alcalde y un número de concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquel, dando cuenta al pleno. Le corresponde la asistencia al alcalde y ejercer las competencias que

**351.**  
*Composición y funcionamiento del pleno.*

**352.**  
*Delegaciones del pleno.*

**353.**  
*Composición y atribuciones de la junta de gobierno local.*

el alcalde u otro órgano municipal le delegue o le atribuyan las leyes (artículo 23 LRBRL).

Los artículos 46 y siguientes LRBRL, y 77 y siguientes ROF establecen una regulación minuciosa del régimen de funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales. Se prevén dos clases de sesiones: las ordinarias y las extraordinarias; estas últimas pueden ser además urgentes. Las sesiones ordinarias se celebran una vez al mes en los ayuntamientos de municipios de más de 20.000 habitantes, cada dos meses en los que tienen entre 5.000 y 20.000, y cada tres en los de menos de 5.000. Las extraordinarias se celebran cuando lo decida el presidente o lo solicite la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la corporación, sin que ningún concejal pueda solicitar más de tres anualmente. En caso de que el presidente no convoque el pleno solicitado con los requisitos legales, en el plazo de los quince días siguientes hábiles a aquel en que fue solicitado, quedará automáticamente convocado para el décimo día hábil siguiente al de la finalización de dicho plano, a las 12 horas. El secretario notificará esta circunstancia a todos los miembros de la corporación. El pleno queda válidamente constituido, aun en ausencia del presidente, cuando asista un tercio del número legal de los miembros del mismo.

**354.**

*Régimen de funcionamiento de los órganos colegiados municipales.*

**355.**

*Obligación de convocar el pleno.*

**356.**

*Convocatoria.*

Las sesiones plenarias han de convocarse al menos con dos días hábiles de antelación, salvo las extraordinarias que lo hayan sido con carácter urgente; esta última clase de convocatorias ha de ser ratificada por el pleno. Las convocatorias integran los asuntos incluidos en el orden del día con la documentación correspondiente.

**357.**

*Constitución y adopción de acuerdos.*

El pleno se constituye válidamente con la asistencia de un tercio del número legal de sus miembros, y se requiere la asistencia del presidente y del secretario o de quienes les sustituyan. La adopción de acuerdos se produce por votación ordinaria salvo que el pleno acuerde hacerlo nominalmente. Los acuerdos se adoptan, como regla general, por mayoría simple de los miembros presentes (la mayoría simple existe cuando los votos afirmativos son más que los negativos). Sin embargo, se requiere voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación para una serie de decisiones que contempla el artículo 47.2 LRBRL. Son los más destacados de la actividad de gobierno de la corporación. Por ejemplo: creación y supresión de municipios y alteración de términos o su delimitación, alteración del nombre y capitalidad del municipio, aprobación y modificación del reglamento orgánico, creación o disolución de mancomunidades u otras organizaciones asociativas, transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, concesiones de bienes o servi-

**358.**

*Mayorías cualificadas.*

cios por más de cinco años, municipalización de actividades en régimen de monopolio, aprobación de operaciones financieras o de enajenaciones de bienes de mayor relevancia, cesiones gratuitas de bienes, etc.

Existe un procedimiento especial para la aprobación de las ordenanzas locales, que regula el artículo 49 LRBRL, y otros previstos en leyes especiales como el procedimiento para la aprobación de planes e instrumentos urbanísticos que ya hemos estudiado.

Cuando es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado para la adopción de alguna decisión, la solicitud se cursa a través del presidente de la Comunidad Autónoma (la STC 214/1989, de 21 de diciembre, consideró inconstitucional que tuviera que cursarse además a través del Ministerio de Administración Territorial como previó inicialmente el artículo 48 LRBRL. Las consultas de los entes locales al Consejo de Estado son objeto de la Resolución de la Presidencia del Consejo de 21 de junio de 2005).

Prevé la LRBRL, artículo 50, en fin, el planteamiento y resolución de conflictos de atribuciones entre órganos y entidades dependientes de una misma corporación local. Su resolución corresponde al pleno cuando afecten a órganos colegiados, miembros de estos o entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio; se resolverán por el alcalde en los demás supuestos. Los conflictos entre entidades locales serán resueltos por la Administración de la Comunidad Autónoma o por la del Estado previa audiencia de las Comunidades Autónomas afectadas, según se trate de entidades pertenecientes a la misma o a distinta Comunidad. Las decisiones son impugnables ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

A los efectos del régimen general de la impugnación, el artículo 52.2 LRBRL establece que ponen fin a la vía administrativa las resoluciones del pleno, de los alcaldes y de las juntas de gobierno, salvo en los casos excepcionales en que una ley requiera la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, o cuando proceda un recurso ante estas (el artículo 27.2 LRBRL prevé la posibilidad de que, en los casos de delegaciones de competencias a favor de las corporaciones locales, sus actos puedan ser recurridos ante la Administración delegante). También ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de las autoridades y órganos inferiores cuando se adopten por delegación del alcalde u otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa o las de cualquier otro órgano o autoridad cuando lo establezca una disposición legal.

**359.**

*Procedimientos especiales.*

**360.**

*Solicitud de dictámenes del Consejo de Estado.*

**361.**

*Conflictos de atribuciones.*

**362.**

*Impugnación de actos y acuerdos.*

#### 4. REGÍMENES ESPECIALES

##### A) Organización y funcionamiento de los municipios de gran población

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, para la modernización del gobierno local, incorporó a la LRBRL (artículos 121 y siguientes) un significado conjunto de especialidades respecto de los municipios denominados «de gran población», con las siguientes pretensiones que resumió su Exposición de Motivos: «atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente» y «responder a la exigencia de un debate político abierto y creativo sobre las principales políticas de la ciudad, así como profundizar en el control de la acción de un ejecutivo reforzado, lo que implica que el Pleno desarrolle sus potencialidades deliberantes y fiscalizadoras».

Esta Ley es una consecuencia indirecta del impulso que mantuvo durante años el Ayuntamiento de Barcelona para que se aprobara una Carta Municipal que sustituyera definitivamente la Ley Especial de 1960 que regulaba dicho municipio. En diciembre de 1998 se aprobó dicha Carta por el Parlamento de Cataluña, pero quedaban pendientes otros aspectos de la regulación particular del municipio que dependían de la introducción de modificaciones en la LRBRL que correspondían a las Cortes Generales. Estas modificaciones se acordaron en el llamado Pacto Local que tuvo lugar en 1999. Se concretaron entonces en una revisión de la disposición adicional 6.<sup>a</sup> de la LRBRL que acordaba mantener en vigor las leyes Especiales de Madrid y Barcelona de los años sesenta, y habilitaba a los Parlamentos de Madrid y Cataluña para que llevaran a cabo una redistribución de competencias entre los órganos municipales; derivaba de esta habilitación un reforzamiento de las funciones normativas, planificadoras y de programación del pleno y de las de carácter ejecutivo que ejercerían el alcalde y la Comisión de Gobierno. Sin embargo, la necesidad de completar la Carta Municipal de Barcelona, incorporando también contenidos que correspondían a una decisión del legislador estatal, sugirió la posibilidad de plantear, como alternativa a la aprobación de leyes particulares para Barcelona y Madrid, la aprobación de una ley general para las grandes ciudades. Al final ha sido esta la opción que se ha seguido, sin perjuicio de que se ha dejado aparte, exceptuando de su aplicación, el Municipio de Barcelona.

Municipios de gran población son, como ya se ha indicado, los que tienen una población superior a 250.000 habitantes, o 175.000 si son

capitales de provincia; también los que son capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de instituciones autonómicas, y los municipios con más de 75.000 habitantes que reúnan condiciones económicas, históricas o culturales especiales. Aunque mucho se ha argumentado sobre la necesidad de romper con el uniformismo municipal, reconociendo la diversidad resultante de las diferentes características, económicas, geográficas y de población de los municipios españoles, la Ley de 2003 ha sido criticada (J. GALOFRÉ, R. JIMÉNEZ ASENSIO, A. GALÁN) por establecer un arco de población demasiado amplio para poder acceder al régimen especial que ella regula, de lo que resulta que serán muchos los municipios que podrán acomodarse a tales particularidades de gobierno.

La delimitación de los municipios con gran población plantea diversas cuestiones de interés: la primera es si debe considerarse exhaustiva; el artículo 121.1 LRBR reformada en 2003, es, como toda aquella Ley, una norma básica y, por tanto, de obligado cumplimiento por las Comunidades Autónomas, pero ciertamente no deja de ser paradójico que estas puedan prever en su legislación medidas de organización local tan importantes como la comarcalización, las agrupaciones de municipios de diferente clase o la sustitución de los órganos de gobierno de las provincias, y no puedan establecer regulaciones sobre grandes ciudades, que completen o establezcan reglas especiales para grandes ciudades de su territorio (la paradoja es mayor considerando que la Generalitat lo ha hecho en relación con Barcelona).

El segundo problema es el concerniente a la adquisición sobrevenida de la cifra de población que permita la aplicación del régimen especial. El apartado segundo del artículo 121 LRBR se refiere a este supuesto estableciendo que cuando un municipio, de acuerdo con las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del padrón municipal aprobadas por el Gobierno con referencia al 1 de enero del año anterior al del inicio de cada mandato de ese ayuntamiento, alcance la población requerida, «la nueva corporación dispondrá de un plazo máximo de seis meses desde su constitución para adaptar su organización al contenido de las disposiciones de este Título». Se tiene en cuenta exclusivamente la población resultante de la revisión del padrón último en la fecha indicada, y no la correspondiente a otros años de cada mandato. La regulación favorece la expansión del régimen de gobierno especial establecido para los grandes municipios.

El tercer problema es el concerniente a la pérdida sobrevenida de la población que la Ley requiere para que sea aplicable el régimen de los municipios de gran población. La solución que da la Ley también

**364.**

*Apertura a la variedad del gobierno municipal.*

**365.**

*Competencias autonómicas para regular las grandes ciudades.*

**366.**

*Adquisición sobrevenida de la cifra de población.*

**367.**

*Pérdida  
sobrevvenida  
de la población  
necesaria.*

advierte sobre la pretensión, que sustentó la reforma, de aplicar este régimen especial con la máxima flexibilidad ya que, con independencia de la voluntad del ayuntamiento (A. GALÁN GALÁN ha considerado que esta falta de consideración es contraria a la autonomía municipal), el artículo 121.3 LRBRL establece que los municipios «continuarán rigiéndose por el mismo aun cuando su cifra de población se reduzca posteriormente por debajo del límite establecido en esta Ley».

Al régimen especial se accede bien por aplicación directa de lo establecido en la Ley, como ocurre cuando el municipio reúne las condiciones a que se refieren los apartados a) y b) del artículo 121.1 LRBRL, esto es, a los de población a 250.000 habitantes y los que sean capitales de provincia de población superior a 175.000 habitantes, o bien por decisión de la Asamblea autonómica correspondiente. En el primer caso no hace falta ninguna petición previa del municipio afectado, ni decisiones del legislador autonómico. En el segundo, que afecta a los municipios comprendidos en las letras c) y d) del artículo 121.1 LRBRL, esto es, los que sean capitales de provincia de población no superior a 175.000 habitantes, capitales autonómicas, sedes de instituciones autonómicas o presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales y su población supere los 75.000 habitantes, la iniciativa corresponde exclusivamente a los ayuntamientos interesados. El órgano competente para acordarla es el pleno del ayuntamiento por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros. Esta iniciativa ha de elevarse a la Asamblea legislativa autonómica que se pronunciará sobre la misma siguiendo los trámites que establezca el reglamento parlamentario correspondiente. El Parlamento autonómico cuenta con un margen de decisión amplio, no solo porque ha de comprobar el cumplimiento de requisitos para la aplicación del régimen especial, sino porque también puede aplicar otros criterios de apreciación contrarios a los que ha manejado el ayuntamiento proponente. La Cámara no está vinculada, en definitiva, por la iniciativa municipal.

La regulación especial se refiere a la organización y competencias del pleno, del alcalde y la junta de gobierno local, y a otros aspectos de la organización municipal.

Respecto del pleno: se prevé que se dote de su propio reglamento, que tendrá naturaleza orgánica. Contará con un secretario general, y dispondrá de comisiones formadas por los miembros que designen los grupos políticos en proporción al número de concejales que tengan en el pleno. Les corresponde a estas estudiar e informar de los asuntos que hayan de ser sometidos al pleno y el seguimiento de la tarea del

**368.**

*Reconocimiento y  
otorgamiento del  
régimen especial.*

alcalde y su equipo de gobierno, sin perjuicio de la función de control que corresponde al propio pleno que, por otra parte, puede delegar funciones en las comisiones. También se han establecido con mucha mayor precisión las atribuciones que corresponden al pleno. Además de las tradicionales, se pone especial cuidado en la delimitación de las competencias relativas a la aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica, a cuyo efecto se lleva a cabo una minuciosa determinación de qué es lo que debe entenderse por «naturaleza orgánica». Se atraen hacia el pleno, de manera más decidida y clara, los asuntos de mayor relevancia para la vida municipal, precisando más las atribuciones generales que ordinariamente tiene este órgano del ayuntamiento.

El secretario general del pleno se ocupa de la redacción y custodia de actas, expedición de certificaciones, asistencia al presidente, comunicación, publicación y ejecución de los acuerdos plenarios, y asesoramiento legal al pleno, que es preceptivo cuando lo ordene el presidente o lo solicite un tercio de los miembros del pleno, lo exija la ley, se trate de ejercicio de funciones de fiscalización o control o se trate de asuntos sobre los que se requiera una mayoría especial.

Se aprecia en estos cambios una cierta tendencia a la parlamentarización de la vida local, incorporando técnicas de organización y funcionamiento, al pleno del ayuntamiento, que son las tradicionales de las asambleas legislativas. Aunque algunos estudiosos del nuevo sistema, como R. JIMÉNEZ ASENSIO, han considerado que más que la introducción en los grandes municipios de formas parlamentarias de gobierno, lo que la reforma ha pretendido es incorporar criterios de funcionalidad, la parlamentarización del sistema es bastante evidente si se consideran las previsiones sobre organización y funcionamiento del pleno, que dejan a la vista la aproximación a las fórmulas que tradicionalmente han empleado las cámaras legislativas. No obstante lo cual, es cierto que no se han superado, como ha señalado el autor citado, algunos elementos de confusión tales como el mantenimiento del papel del alcalde como cabeza del ejecutivo y, al mismo tiempo, como titular del órgano que controla el ejecutivo (hay que considerar, sin embargo, que el artículo 122.2 LRBRRL permite al alcalde «cuando lo estime oportuno» la delegación de la convocatoria y la presidencia del pleno en uno de los concejales); también el mantenimiento de la asamblea como un órgano que ejerce competencias de carácter ejecutivo además de las de deliberación y control que la reforma ha enfatizado; la atribución al pleno de las decisiones sobre la estructura administrativa y la alta administración del municipio, que tienen difícil encaje en las

**369.**  
*Organización y funcionamiento del pleno.*

**370.**  
*Secretario general.*

**371.**  
*Parlamentarización.*

**372.**  
*Mantenimiento de competencias ejecutivas del pleno.*

reglas del gobierno parlamentario o el mantenimiento del carácter funcional de un órgano central como la secretaría general.

Respecto del alcalde, también se desarrollan y precisan sus atribuciones, dándole un carácter más gubernamental y subordinado al control del máximo órgano colegiado o pleno. La junta de gobierno local también recibe un tratamiento especial por cuanto concierne a los miembros que la integran. Por lo pronto, se ha introducido la gran novedad de que el alcalde pueda designar miembros de la junta de gobierno que no ostenten la condición de concejales, es decir, como ocurre con el Gobierno del Estado, no hace falta ser miembro de la asamblea para ser designado miembro del mismo, posibilidad que se subraya en la Exposición de Motivos de la Ley de 2003 como un refuerzo del «perfil ejecutivo» de la junta de gobierno. Pese a no ser concejales, pueden participar e intervenir en el pleno. Algunos comentaristas de la Ley plantearon enseguida objeciones sobre la oportunidad de incorporar esta clase de miembros de la junta de gobierno, cuyo perfil habrá de ser marcadamente tecnocrático (la objeción proviene del debate parlamentario), pero también se han hecho imputaciones de inconstitucionalidad por contradecir lo que establece el artículo 140 de la Constitución sobre la integración de los ayuntamientos por «los alcaldes y los concejales», sin referirse a otros miembros externos a la corporación electa (M. J. DOMINGO ZABALLOS, A. GALÁN GALÁN).

Otros aspectos destacados de la asimilación al régimen de gobierno parlamentario de la regulación de la Junta de Gobierno Local, es el hecho de que sus deliberaciones sean secretas, al modo en que está dispuesto para las del Gobierno estatal, o el hecho de que la Junta de Gobierno Local responda ante el pleno de manera solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de sus miembros por su gestión. Se institucionaliza la secretaría de la Junta de Gobierno, que se atribuye a uno de sus miembros que tenga la condición de concejal. Y, en fin, se precisan mucho más las atribuciones de la Junta de Gobierno, en correspondencia con la elevación notable del grado de importancia que este órgano tiene en los municipios de gran población. Se le asignan a la Junta de Gobierno competencias propias, además de las que delegue en ella el alcalde, lo que supone un hecho diferencial en relación con el régimen de la antigua comisión de Gobierno. Se observa, en esta reestructuración de las competencias, una tendencia a asimilar la figura del alcalde con la del presidente del Gobierno. Se ocuparía aquel de la dirección del Gobierno Local, encomendado a la Junta, mientras que las funciones de control y supervisión quedarían en

**373.**

*El alcalde y la junta de gobierno.*

**374.**

*Carácter secreto de las deliberaciones.*

**375.**

*Fortalecimiento del ejecutivo.*



manos del pleno. La Exposición de Motivos de la Ley 57/2003, que estamos examinando, se refiere a esta transformación advirtiendo que «el alcalde así configurado ostenta menos atribuciones gestoras o ejecutivas que el alcalde de régimen común, porque en el caso de los municipios contemplados en el Título X de la LRBRL 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».

El reforzamiento de la posición del alcalde como jefe de la Junta de Gobierno es visible en las funciones que la Ley le atribuye para dirigir la política, el Gobierno y la Administración municipal, establecer las directrices generales de la acción de Gobierno municipal, convocar y presidir las sesiones del pleno y de la Junta de Gobierno, nombrar y cesar los tenientes de alcalde, y nombrar y cesar libremente a los miembros de la Junta de Gobierno. Pero junto a estas atribuciones, muchas de las cuales no radicalmente distintas de las que ejercen los alcaldes de régimen común, también se mantienen bajo su titularidad otras que podrían haberse atribuido primariamente a la Junta de Gobierno y que esta solo ostenta por delegación.

También se contempla la creación de distritos, que son divisiones territoriales propias del ayuntamiento para la gestión desconcentrada, y la asesoría jurídica, que es un órgano administrativo responsable de la asistencia jurídica al alcalde, a la Junta de Gobierno Local y a los órganos directivos. Existirá en los grandes municipios un Consejo Social de la Ciudad, integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas. Emite informes y hace estudios y propuestas en materia de desarrollo económico social, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos. Asimismo, en las grandes ciudades se establecerá una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones para la defensa de los vecinos ante la Administración municipal.

Toda la compleja organización de que deben dotarse los municipios de gran población se clasifica finalmente en el artículo 130 LRBRL, distinguiendo entre órganos superiores y órganos directivos. Los primeros son el alcalde y los miembros de la Junta de Gobierno Local. Los segundos, los coordinadores generales de cada área o concejalía, los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías, el titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al

**376.**

*Funciones del alcalde.*

**377.**

*Distritos.*

**378.**

*Otros órganos.*

**379.**

*Órganos superiores y órganos directivos.*

concejal secretario de la misma, el titular de la asesoría jurídica, el secretario e interventor general, y el titular del órgano de gestión tributaria, que también ha de crearse en los términos que establece el artículo 135 de la misma Ley. La traslación de modos organizativos de la Administración estatal al universo de las grandes poblaciones resulta más que evidente.

Se prevé la creación de una Conferencia de las Ciudades, que funciona en el seno de la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales, de la que forman parte representantes de la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios de gran población.

Otras novedades de la Ley de 2003 han sido la ampliación de competencias de las Diputaciones provinciales en materia de cooperación, la potenciación de las mancomunidades de municipios, la supresión del quórum reforzado para la aprobación de las ordenanzas municipales, la incorporación de los entes públicos empresariales como forma de gestión de los servicios, la aceptación de los consorcios transfronterizos, la posibilidad de que las policías locales puedan ejercer funciones de policía judicial, etc.

## B) El régimen especial de Barcelona

Las necesidades de gobierno de un gran municipio como el de Barcelona empezaron a reclamar respuestas específicas del legislador, en la época constitucional, desde finales del siglo XIX. La regulación especial pionera fue de carácter urbanístico y se concretó en la legislación de ensanche. La primera norma de esta clase fue una Real Orden de 6 de diciembre de 1846, pero su concreción más efectiva se produjo con el Real Decreto de 8 de abril de 1857 relativo al Plan de Ensanche de Madrid. Poco después se aplicaría una filosofía urbanística similar a Barcelona mediante el Real Decreto de 31 de mayo de 1860 relativo al ensanche de aquella ciudad en el que tuvo un papel esencial Ildefonso CERDÁ. Este tipo de normas de carácter urbanístico referido al ensanche de las dos ciudades mencionadas fue ordenado y sistematizado en la Ley de Ensanche de 1892, e inmediatamente, desde la perspectiva de la reforma interior, en la Ley de 18 de marzo de 1895 sobre saneamiento y reforma interior de las grandes poblaciones.

Sin embargo la reclamación de un régimen especial, que abarcara tanto los aspectos organizativos como competenciales del municipio, se hizo más firme desde los primeros años del siglo XX. En los diferentes proyectos de ley que se suceden en los diez primeros años de ese

### 380.

*Conferencia de las Ciudades.*

### 381.

*La especialidad de Barcelona en la legislación de ensanche.*

siglo aparecen formulaciones que tratan de atender las especialidades de las grandes ciudades y, en concreto, de Madrid y Barcelona. Una fórmula técnica específica con que atender dichas singularidades no aparece, sin embargo, hasta el Estatuto Municipal de 1924 que establece el denominado régimen de Carta, que no es otra cosa que una ley especial que deroga singularmente para un municipio el régimen general establecido en la Ley Municipal.

El precedente más importante de la Carta Municipal de Barcelona fue el Decreto 1166/1960, que establecía un régimen especial para Barcelona. Una Ley de 7 de noviembre de 1957 modificó la Ley de Régimen Local de 1955 añadiendo un nuevo artículo 94 donde se habilitaba al Gobierno para que, tras los estudios pertinentes, con la participación de las corporaciones locales y departamentos ministeriales interesados, y previo Dictamen del Consejo de Estado, aprobara con carácter de ley «un régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona, así como para otras ciudades cuyo número de habitantes e importancia de sus problemas municipales también lo aconsejen». Un Decreto de 13 de septiembre de 1957 creó, en consecuencia, una comisión cuya finalidad era la de estudiar y proponer este régimen especial, que finalmente se aprobó mediante el Decreto de 1960 citado.

El «tratamiento diferenciado» que recibía Barcelona como municipio consistía en una estructura orgánica particular en la que el alcalde, rodeado de un equipo de delegados, contaría con un poder ejecutivo reforzado y apoyado en una estructura de naturaleza gerencial; se basaba esta en un equipo de delegados de servicio directamente designados por el alcalde que asumían la dirección de cada una de las ramas y departamentos en que se dividía la actividad municipal. También se estableció una comisión ejecutiva integrada por los delegados de servicio y un número igual de concejales. El alcalde es el indiscutible centro del ejecutivo; su figura se fortalece y se dota de un equipo de confianza para el desarrollo de la gestión municipal. El pleno, por su parte, se especializa más en funciones de regulación, coordinación, planificación y control, sin perjuicio de retener también las funciones de carácter ejecutivo más relevantes. Del conjunto resultó una cierta tendencia a la configuración del ayuntamiento más aproximada a un modelo parlamentario. Además, como complemento de lo anterior, el régimen especial de Barcelona impulsa una desconcentración del gobierno municipal a través de los distritos. El desarrollo de todos estos aspectos organizativos se haría en el Reglamento, aprobado por Decreto de 3 de diciembre de 1964. R. JIMÉNEZ ASENSIO ha observado con razón que los principios en que se asienta el Decreto de 1960

**382.**

*La aparición del régimen de Carta.*

**383.**

*El Decreto 1166/1960 sobre el régimen especial de Barcelona.*

**384.**

*Peculiaridades organizativas de 1960: ejecutivo fuerte y gerencial.*

**385.**

*Parlamentarización del pleno y desconcentración del Gobierno.*

establecen una orientación que, salvadas las distancias, se mantendrá y profundizará en la ulterior Carta de Barcelona.

El régimen especial de 1960 estaba vigente cuando se aprobó la Constitución de 1978. Ni esta ni el Estatuto de Cataluña de 1979 hicieron referencias a Barcelona (aparte, en este último caso, de la designación de dicha ciudad como sede de las instituciones autonómicas de Cataluña). La omisión de cualquier alusión en el Estatuto contrasta curiosamente con el caso de Madrid, ciudad a la que, como veremos en el apartado siguiente de este Capítulo, se refirió el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid previendo el establecimiento de un régimen especial regulado por Ley de las Cortes Generales. El año siguiente a la aprobación del Estatuto de Cataluña se formó una comisión para el estudio de una nueva ley especial para Barcelona en la que participaron tres tenientes de alcalde y diversos expertos, cuyos análisis de propuestas fueron publicados en 1987.

En el ínterin se había aprobado la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 en cuya disposición adicional 6.<sup>a</sup> se recogía la previsión de que continuara vigente el Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, ya citado, junto con el Decreto-Ley 5/1974, que regulaba la Entidad Metropolitana de Barcelona. Esta previsión planteaba a su vez el problema de determinar qué legislador, el estatal o el autonómico, era competente para reformar el régimen especial de Barcelona estableciendo una regulación nueva. La Ley de Régimen Local de Cataluña, aprobada en 1987, preveía que Barcelona dispondría de un régimen especial establecido por ley (artículo 75) y también que el Decreto 1166/1960 se mantuviera vigente «mientras el Parlamento de Cataluña no legisle sobre esta materia» (disposición transitoria 1.<sup>a</sup>). La misma norma contemplaba la constitución de una comisión integrada por representantes de la Generalidad y el Ayuntamiento de Barcelona para elaborar los estudios y propuestas conducentes a la revisión del régimen especial. Se mantenía, sin embargo, sin resolver el problema de si una ley autonómica podía contener una regulación completa de las soluciones organizativas y competenciales a que aspiraba el Ayuntamiento de Barcelona o era necesario, además, que tal regulación se completara mediante una ley estatal. A favor de esta última solución militaba no solo la famosa y criticable afirmación de que el régimen local tiene naturaleza bifronte en nuestro sistema constitucional, contenida en la jurisprudencia constitucional que arranca de 1981 y que ya hemos estudiado, sino el hecho más inmediato de que alguno de los contenidos que se pretendían incorporar a la Carta Municipal de Barcelona modificaban lo establecido en la LRBRL. En consecuencia, las

**386.**

*Estudios preparatorios después de la CE.*

**387.**

*La cuestión del legislador competente.*

**388.**

*Descomposición del origen especial en dos leyes: una estatal y otra autonómica.*

propuestas relativas a cómo debía regularse el régimen especial de Barcelona, se orientaron hacia la descomposición de dicha regulación en dos piezas, una ley autonómica y una ley estatal. La composición de la Carta Municipal de Barcelona a base de las dos piezas normativas indicadas se asumió definitivamente por los legisladores; la doctrina ha distinguido desde entonces entre el «tramo autonómico» y el «tramo estatal» de la Carta Municipal de Barcelona.

A partir de 1995 se reiniciaron los estudios y las negociaciones políticas que conducirían a la aprobación de la Carta Municipal, a cuyo efecto se constituyó una Comisión Mixta entre la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona.

El Parlamento de Cataluña aprobó la Carta Municipal de Barcelona por Ley 22/1998, de 28 de diciembre. Es un texto relativamente extenso (141 artículos) que se refiere tanto a la organización como a las competencias. En cuanto a lo primero, la regulación de la ley planteaba un serio problema derivado de los límites de las competencias legislativas autonómicas para establecer especialidades en materia de organización y funcionamiento municipal en contradicción con lo establecido en la LRBRL. No obstante, la Ley de 1998 incorporó tal regulación derogatoria del régimen general, salvando el problema de los límites competenciales del legislador autonómico mediante una disposición transitoria en la que se advertía que todas las normas incluidas en la Carta que implicasen una adaptación al Ayuntamiento de Barcelona del régimen general de organización y funcionamiento municipal solo entrarían en vigor y serían aplicadas conforme estableciera la LRBRL. Inmediatamente, la Ley 11/1999, de 21 de abril, de las Cortes Generales, modificó la LRBRL habilitando a la Comunidad Autónoma de Cataluña (la autorización también se extendió a la de Madrid, en relación con la capital), para que pudiera modificar determinados aspectos del régimen organizativo establecido para la generalidad de los municipios. En concreto, la denominación de los órganos necesarios; la posibilidad de que el pleno funcionara en comisiones y que tuviera más competencias que las que tiene dicho órgano en los ayuntamientos de régimen común; el incremento de las competencias de la Comisión de Gobierno; fortalecimiento de la figura del alcalde

Las innovaciones que la Ley de 1998 que aprueba la Carta Municipal de Barcelona contiene, se refieren esencialmente a lo siguiente:

— Establece el Consell Municipal, integrado por el pleno y las comisiones, como órgano de máxima representación política. Sin perjuicio de poder decidir en el plano ejecutivo sobre cuestiones de la

**389.**

*El «tramo autonómico» de la Carta: precedentes.*

**390.**

*Las especialidades en materia de organización: habilitación específica en favor de la ley autonómica.*

**391.**

*Posición y competencias del Consejo Municipal.*

máxima relevancia municipal, se orienta su función en el sentido de parangonarla con la que es propia de las asambleas en los sistemas parlamentarios. Es decir, se refuerzan sus competencias de naturaleza normativa, planificación, coordinación y control.

**392.**

*Alcalde y Comisión de Gobierno.*

— El alcalde es el máximo órgano ejecutivo, cuya posición se fortalece. Es el jefe del Gobierno y la Administración municipal. Actúa apoyándose en la Comisión de Gobierno, que no solo tiene competencias delegadas del alcalde, como es normal del régimen común, sino también competencias propias.

**393.**

*Desconcentración: los distritos.*

— Se potencia el gobierno municipal desconcentrado a través de los distritos, que estarán gestionados por un presidente de distrito nombrado entre los concejales por el alcalde, a propuesta del Consejo de Distrito.

**394.**

*Especialidades en materia de servicios y de personal.*

— Se establecen especialidades respecto de la gestión de los servicios públicos y del régimen del personal, entre el que aparece el responsable de la «alta dirección». También se prevé la creación de un Centro Municipal de Formación.

Este modelo organizativo ha tenido una influencia fácilmente apreciable en la Ley 57/2003 relativa a los ayuntamientos con gran número de población, que ya hemos estudiado.

**395.**

*La participación en las competencias autonómicas: la figura de los consorcios legales.*

Desde el punto de vista de las competencias lo más llamativo, sin duda, la forma en que se ha resuelto la participación del ayuntamiento en competencias que el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalidad. Frente a la opción de la transferencia, mediante la Ley aprobatoria de la Carta, al ayuntamiento, o la delegación de las que podían interesar a la mejora de la eficacia de la acción municipal, la Carta Municipal optó por la innovadora y curiosa fórmula de los consorcios legales. Se trata de entes de naturaleza asociativa pero creados *ex lege* (la Carta crea los consorcios de vivienda, servicios sociales, educación y la autoridad del transporte metropolitano, y deja vigente también el consorcio sanitario de Barcelona al lado del cual se crea una Agencia de Salud Pública) que resultan, en consecuencia, de establecimiento obligatorio para la gestión en común de las competencias que la propia Carta les confía.

**396.**

*Competencias urbanísticas.*

También se establece otra forma de gestión conjunta, distinta del consorcio, en materia urbanística. La Carta creó la Subcomisión de Urbanismo de Barcelona que es un órgano de la Generalidad pero integrado por un número paritario de miembros del Ayuntamiento, con competencias en materia de aprobación del planeamiento urbanístico.

Es notable en la Carta, la ruptura del carácter mononormativo del ordenamiento local que lleva a cabo diversificando la tipología de las normas municipales y jerarquizándolas (especialmente artículo 26). A lo dicho en el lugar indicado nos remitimos.

Las competencias sobre las que, en definitiva, la Carta Municipal de Barcelona establece especialidades son las referidas a urbanismo y vivienda; gestión de servicios e infraestructuras estratégicas; transportes urbanos de viajeros; movilidad; telecomunicaciones; medio ambiente, salud pública, consumo y sanidad; servicios sociales; juventud; mujer; cultura; deportes; educación; seguridad ciudadana, y protección civil.

La parte normativa estatal del régimen especial de Barcelona fue aprobada ocho años después que la Carta que hemos analizado, mediante la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el régimen especial de aquel municipio. La Ley 57/2003, que venimos citando, había dejado a Barcelona al margen de la aplicación de las normas relativas a los municipios de gran población hasta tanto no se aprobase su régimen especial. Pero la conexión entre los principios de la Ley de 2003 y esta última Ley de 2006 es bastante evidente.

Respecto de la participación en competencias estatales, los artículos 6 y siguientes de la Ley de 2006 se refieren a la gestión de servicios de transporte e infraestructuras que sean competencia del Estado como el Puerto de Barcelona. Bastantes normas de la Ley se refieren a la desafectación de inmuebles del Estado y enajenación preferente al Ayuntamiento de Barcelona, acompañadas de regulaciones específicas sobre la reversión; la sumisión de las instalaciones de redes de servicios públicos al planeamiento urbanístico y a las ordenanzas sobre utilización del dominio público municipal, la competencia estatal para la construcción de redes de telecomunicaciones. La participación del Ayuntamiento de Barcelona en las decisiones relativas a las declaraciones de bienes de interés cultural, a la formulación de la política, la normativa y el ejercicio de la vigilancia y la potestad sancionadora en materia de tráfico (asunto que ocupa los artículos 17 a 29 de la Ley). También la participación en materia de seguridad ciudadana. Y algunas previsiones escuetas con remisión a la LOPJ en materia de justicia de proximidad.

Una parte sustancial de la Ley (los artículos 36 a 77) se refiere al régimen financiero especial de Barcelona, donde se contienen regulaciones particulares en materia de tributos y su recaudación, tasas, contribuciones especiales, participaciones, subvenciones y transferencias;

**397.**  
*Ruptura del carácter mononormativo del ordenamiento local.*

**398.**  
*Otras competencias.*

**399.**  
*El «tramo estatal» del régimen especial.*

**400.**  
*Participación en infraestructuras, servicios y competencias del Estado.*

**401.**  
*Habilitación de un régimen financiero singular.*

planificación económica, presupuesto, gasto público, contabilidad y control.

**402.**

*El régimen especial en el Estatuto de 2006.*

La última referencia normativa al régimen especial del municipio de Barcelona está en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica de 19 de julio de 2006. Su artículo 89 se refiere a que dicho municipio dispone de un régimen especial «establecido por Ley del Parlamento». Se reconoce la iniciativa del Ayuntamiento para proponer la modificación de este régimen especial, participar en la elaboración de los proyectos de ley que incidan en el mismo y el derecho a ser consultado en la tramitación de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial.

**403.**

*La tendencia a la asunción de la regulación del régimen especial por el legislador autonómico.*

El Estatuto corrige la omisión de referencias al régimen especial de Barcelona en que incurrió el texto estatutario de 1979. La competencia para regularlo se atribuye al Parlamento catalán sin añadir ninguna salvedad en favor de la legislación estatal, lo que puede ser interpretado como una pretensión de interiorización plena de Barcelona como municipio en las estructuras administrativas de la Comunidad Autónoma. Mientras subsista la regulación establecida en la LRBRL, es difícil que pueda alcanzarse la plena disponibilidad sobre la organización especial municipal de Barcelona sin contar con una habilitación específica del legislador estatal, como ha ocurrido hasta el presente. Sin embargo, no es incorrecta, por tantas razones que ya llevamos expresadas en este Capítulo, la concepción de que la organización de las entidades territoriales y sus particularidades es competencia de la legislación comunitaria; en cambio, lo que concierne a las competencias de esas entidades tiene que ser definido también por el legislador estatal en la medida en que afecte a materias que corresponden a sus competencias legislativas plenas.

### C) El régimen especial de Madrid

**404.**

*Antecedentes: en paralelo con la historia del régimen especial de Barcelona.*

Los antecedentes de la regulación especial del municipio madrileño son prácticamente idénticos a los que hemos estudiado en el epígrafe anterior en relación con Barcelona. También la primera percepción de que un gran municipio como Madrid requiere respuestas regulatorias especiales empezó por los problemas concernientes al ensanche y a la reforma interior de la ciudad, en pleno siglo XIX. De este planteamiento parcial solo se pasa a una regulación con aspiraciones más generales en 1963 cuando el Decreto de 11 de julio de aquel año aprueba un régimen especial para Madrid. La Ley de Régimen Local de 1955, modificada por la Ley de 7 de noviembre de 1957, habilitó al Gobierno



para aprobar un régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona (artículo 94), autorización que se empleó para aprobar el texto referido, que continuó vigente tras la aprobación de la Ley básica de Régimen Local de 1985. La disposición adicional 6.<sup>a</sup> de esta Ley acordó, en efecto, que se mantuviera la vigencia del Decreto de 1963 hasta que se hiciera efectivo lo previsto en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de Madrid, que había previsto lo siguiente:

«La villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias».

Como hemos notado en el apartado anterior, esta previsión contrasta con el silencio que mantuvo el Estatuto de Cataluña de 1979 en relación con el régimen especial de Barcelona, que solo se ha corregido en el vigente Estatuto de 2006. También es de resaltar la seguridad con la que el Estatuto de Madrid atribuye la competencia para regular el régimen especial del municipio-capital a una ley del Estado, que contrasta con el reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma catalana para aprobar la Carta Municipal de Barcelona, dividida, como ya nos consta, en dos bloques normativos (el «tramo autonómico» y el «tramo estatal» de la Carta). Ciertamente, la regulación del régimen especial de Madrid no atiende solamente a sus peculiaridades de municipio, sino también a su consideración de capital del Estado consagrada en la propia Constitución (artículo 5). Pero el aspecto puramente municipal de la regulación podría considerarse competencia compartida, como en Cataluña, a pesar de que no sea esta la opción seguida, porque no hay elementos diferenciales de orden constitucional que puedan traerse para justificar la diferente solución normativa aplicada en el caso de Barcelona y en el de Madrid desde la perspectiva, insistimos, de su régimen municipal especial.

Las previsiones del Estatuto de Madrid se han hecho efectivas con la Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y régimen especial de Madrid. Esta Ley se lucra, declaradamente, de todas las innovaciones que se han establecido, en el régimen de las grandes ciudades o de las ciudades de gran población, a partir de la Carta Municipal de Barcelona de 1998. Muchas soluciones organizativas de este texto pasaron a la Ley de 2003 que hemos estudiado en un epígrafe anterior, y de ambos textos derivan ahora buena parte de las concepciones asumidas en la citada Ley de 2006. El propio Preámbulo de esta Ley declara que el modelo de organización política y administrativa del Ayunta-

**405.**

*Decreto de 1963:  
su vigencia bajo el  
Estatuto de  
Autonomía  
y la LRBRL.*

**406.**

*Competencia  
atribuida  
por el Estatuto  
al legislador  
estatal.*

**407.**

*La Ley de 2006  
de capitalidad y  
régimen especial.*

**408.***Reforzamiento del «parlamentarismo».*

miento de Madrid «viene a desarrollar el establecido en el título X de la Ley reguladora de las bases del régimen local», cuya redacción procede justamente de la mencionada Ley de 2003. Pero en dos aspectos organizativos es evidente el paralelismo que subrayamos. Por un lado, el decidido propósito de reforzar «el esquema de corte parlamentario del gobierno local» o su caracterización como un «sistema de corte parlamentario» por seguir utilizando los términos del Preámbulo; la consecuencia de esta orientación es el fortalecimiento de las competencias del pleno referentes a las grandes decisiones estratégicas, el control político y la potestad normativa. Por otro lado, y en estricta correspondencia con esta configuración parlamentaria del pleno, también se robustece la figura del alcalde y la de la Junta de Gobierno para caracterizarlos más decididamente como órganos exclusivamente ejecutivos; al primero le corresponden como competencias principales el impulso de la política municipal, la dirección de los demás órganos ejecutivos y la superior dirección de la Administración ejecutiva municipal, respondiendo de su gestión ante el pleno. Por su parte, la Junta de Gobierno se concibe como el máximo órgano colegiado de la función ejecutiva y de la gestión administrativa; por esta razón se le asignan, directamente como propias, competencias que en la legislación general corresponden al pleno y al alcalde.

**409.***Pleno.***410.***Alcalde y Junta de Gobierno.*

El régimen especial de Madrid contiene únicamente las normas que han de aplicarse con preferencia a las establecidas en la legislación general. La Ley de 2006, después de algunas declaraciones introductorias sobre dicho extremo acompañadas de un recordatorio, tal vez innecesario, de que la ciudad de Madrid goza de autonomía para la gestión de sus intereses (que deriva sin ninguna necesidad de aclaración de los artículos 137 y 140 CE, y de los preceptos correspondientes de la LRRL), organiza su articulado separando los preceptos relativos al régimen de capitalidad y los que conciernen al gobierno y administración municipal.

**411.***Capitalidad.*

Los primeros son muy escuetos ya que se circunscriben a establecer las peculiaridades en materia de seguridad ciudadana, coordinación y celebración de actos oficiales de carácter estatal, protección de personas y bienes como consecuencia del ejercicio por los ciudadanos del derecho de reunión y manifestación cuando el ámbito de la convocatoria presente dimensión estatal, el régimen protocolario de la villa de Madrid y de sus representantes políticos, y, en fin, las relaciones interadministrativas que involucran a las Administraciones estatal, autonómica y local. Para articularlas, la Ley crea una Comisión Interadministrativa de Capitalidad, presidida por un representante del Estado e

integrada por un número igual de miembros de las diferentes Administraciones.

En cuanto al gobierno y administración municipal, regula la Ley, con la orientación ya indicada, la organización y régimen de los principales órganos municipales, que son el pleno del ayuntamiento, el alcalde, tenientes de alcalde y Junta de Gobierno. Las competencias del pleno responden a esa vocación de «parlamentarización» que ya hemos hecho notar. Desde el punto de vista organizativo, a este objetivo responde la posibilidad de que la Presidencia del pleno no corresponda al alcalde sino que este promueva la designación de un presidente y un vicepresidente entre los concejales (artículo 10). También se fortalece la función del secretario general del pleno, al que se atribuye la redacción y custodia de actas, certificaciones de actos y acuerdos, asesoramiento legal al pleno y a las comisiones, y la gestión administrativa general concerniente a la actividad misma del pleno. También la figura del Alcalde se especializa en el ejercicio de funciones puramente ejecutivas (aunque, como ha ocurrido en toda la legislación de grandes ciudades, la sustracción del pleno de la función ejecutiva no ha sido nunca del todo completa). El alcalde, los tenientes de alcalde y la Junta de Gobierno se ocupan de las tareas de gobierno y de las responsabilidades máximas de Administración. Esta última se organiza y actúa bajo «la superior dirección del alcalde» (artículo 19.2).

En la Administración pública se acoge la misma distinción, que ya figura en la legislación de ciudades de gran población, entre órganos directivos y órganos de gestión. Se prevé la desconcentración organizativa en distritos y se regulan de modo especial algunos órganos como la Intervención General, Tesorería, Tribunal Económico-Administrativo Municipal de Madrid, Asesoría Jurídica y un órgano especial para la defensa de los derechos de los vecinos, entre los más destacables.

Por lo que concierne a las competencias, las especialidades en las que se robustece la posición del Ayuntamiento de Madrid en relación con el régimen municipal común son, al igual que ha ocurrido también con el Ayuntamiento de Barcelona, la seguridad pública, la participación en las infraestructuras de la Administración General del Estado, seguridad vial y el reconocimiento de un derecho preferente para la adquisición de bienes inmuebles del Estado cuando se produzca su desafectación.

Se completa el régimen especial con un conjunto de normas de funcionamiento del Ayuntamiento madrileño, del procedimiento peculiar para la aprobación del presupuesto y algunas reglas especiales en

**412.**

*Organización municipal.*

**413.**

*Competencias.*

**414.**

*Funcionamiento.*

materia de imposición y ejecución de sanciones (destaca la habilitación al alcalde y a la Junta de Gobierno de la facultad de imponer multas coercitivas, de hasta 3.000 euros cada quince días, como medio para asegurar la ejecución forzosa de sus actos —artículo 52.1).

#### D) Los regímenes forales e insulares

##### 415.

*El concepto en la LRBRL.*

Los artículos 39, 40 y 41 LRBRL incluyen como «regímenes especiales» (es el título del Capítulo III del Título III de dicha Ley, que comprende los tres preceptos mencionados) los correspondientes a los «órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya» (artículo 39), los relativos a las Comunidades Autónomas uniprovinciales y la Foral de Navarra (artículo 40), los Cabildos Insulares canarios y los Consejos Insulares de las Islas Baleares (artículo 41).

##### 416.

*Territorios Históricos vascos.*

Los órganos forales de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma Vasca constituyen hechos diferenciales de esta Comunidad. Las peculiaridades con las que pueden aplicarse las normas de la LRBRL a los mismos están especificadas en la disposición adicional 2.<sup>a</sup> de esta misma norma, que da preferencia a lo que se establezca en el Estatuto de Autonomía y en la legislación interna de la Comunidad Autónoma. La adecuación a la Constitución de estas aplicaciones asimétricas de una Ley estatal básica está confirmada por la STC 214/1998.

##### 417.

*Comunidades uniprovinciales.*

Las especialidades en materia de régimen local de las Comunidades Autónomas uniprovinciales radican esencialmente en que la Diputación provincial desaparece y las atribuciones que corresponden a esta institución provincial se reúnen y ejercen conjuntamente con las que corresponden a la Comunidad Autónoma como tal. El régimen jurídico aplicable a las mismas es, por tanto, el general de todas las Comunidades Autónomas, que también tenemos estudiado. De esta uniformidad hay que hacer caso aparte con Navarra, cuyo régimen foral, reintegrado y mejorado mediante la Ley Orgánica de 10 de agosto de 1982, comprende peculiaridades organizativas y económicas importantes en materia de administración municipal, ampliamente desarrolladas por la legislación foral navarra (esencialmente a partir de la Ley de 2 de julio de 1990 de Administración Local de Navarra, modificada en diversas ocasiones), en virtud de las competencias que le atribuye el artículo 46 de la citada Ley de Reintegración y Mejora. M. M. RAZQUIN ha hecho una completa exposición de las peculiaridades y especialidades de este régimen foral municipal.

##### 418.

*Navarra.*

Nos referiremos por tanto en este apartado solamente a los regímenes especiales insulares, referidos en el artículo 41 LRBRL y regulados con más detenimiento en los Estatutos de Autonomía canario y balear, así como por las normas dictadas por las Comunidades Autónomas correspondientes en desarrollo de aquellos.

En relación con los Cabildos Insulares, el párrafo primero del artículo 41 citado los define como «órganos de gobierno y representación de cada isla». La disposición adicional 14.<sup>a</sup> de la misma LRBRL establece peculiaridades organizativas que son de aplicación a los Cabildos: por una parte la aplicación a los que tengan una población superior a 175.000 habitantes o a los de más de 75.000 cuando así se acuerde mediante ley autonómica, del régimen establecido en la Ley para los municipios de gran población, con determinadas particularidades. También se precisa en estas normas que serán órganos insulares necesarios el Pleno, el presidente y el Consejo de Gobierno Insular. Otras reglas incluidas en la misma disposición adicional se dedican a trasladar las referencias hechas en la Ley a determinados órganos de los municipios a los Cabildos.

El artículo 41 LRBRL que vengo citando también declara subsistentes en el archipiélago canario las Mancomunidades Provinciales Interinsulares, pero exclusivamente como órganos de representación y de expresión de los intereses provinciales. Dichos órganos están integrados por los presidentes de los Cabildos y los preside el del Cabildo de la isla que se halle en la capital de la provincia.

En el Estatuto de Canarias de 1982 se indica que Canarias se organiza territorialmente en siete islas que, de acuerdo con la Constitución, gozan de autonomía plena para el ejercicio de los intereses propios. Se rigen por Cabildos, cuya organización y funcionamiento se remite a una Ley del Parlamento de Canarias.

Además de las competencias propias se le reconoce con carácter general la función de ejecutar en nombre del Gobierno y la Administración autónoma las competencias que no ejerzan estos directamente.

La especialidad del régimen local canario procede, por tanto, de caracterizarse su territorio por la insularidad. De ella derivan dos instituciones singulares: las Mancomunidades Provinciales Interinsulares y los Cabildos. La primera de ellas está relacionada con las dificultades habidas para la implantación del régimen provincial en las islas. Después de la Constitución de Cádiz, se constituyó una Diputación Provincial en Santa Cruz de Tenerife, única para todo el archipiélago. Esta organización de Canarias en una única provincia fue cuestión dispu-

**419.**

*Cabildos Insulares en la LRBRL.*

**420.**

*Las islas Canarias.*

**421.**

*El problema provincial en Canarias y las Mancomunidades Insulares.*

tada en los años sucesivos. Un Real Decreto de 17 de marzo de 1852 creó en la Diputación dos secciones, una para Santa Cruz de Tenerife y otra para Gran Canaria. La fórmula se cambió en diferentes ocasiones a lo largo del siglo. El Estatuto Provincial de 1925 optó por la fórmula de sustituir la Diputación por una mancomunidad obligatoria interinsular de Cabildos, modelo que tampoco fue pacíficamente aceptado. La estabilidad no llegará hasta que no se constituya mediante Real Decreto-Ley de 21 de septiembre de 1927 la provincia de Las Palmas que integraría las islas de Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura. Es la única modificación importante producida en nuestra historia sobre la división provincial acordada por el Decreto de 30 de noviembre de 1833. En 1928 se creó una Mancomunidad Provincial Interinsular que se integraría por los Cabildos de las islas de cada uno de las dos provincias (Real Decreto-Ley de 8 de mayo de 1928). Esta es la situación que perdura hasta la Constitución de 1978. Con la aprobación del Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982 se transfirieron todas las competencias de las Mancomunidades a las instituciones de la Comunidad Autónoma, no obstante lo cual, como ya hemos indicado, el artículo 41.2 LRBRLL dejó subsistentes las Mancomunidades como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales. La Ley canaria de 26 de julio de 1990 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de la Comunidad también se refiere a las mismas. Las Mancomunidades provinciales ocupan en el archipiélago, como han subrayado F. VILLAR ROJAS y C. DE LA CONCHA BERGUILLOS, el espacio que corresponde constitucionalmente al órgano de representación y gobierno de la provincia, aunque, considerando las peculiaridades que aporta la insularidad, las competencias que se atribuyen a aquellas no coinciden con el de las Diputaciones de régimen común.

**422.**

*Creación y evolución de las Mancomunidades.*

Por lo que concierne a los Cabildos, su origen está en la Ley de Régimen del Archipiélago Canario aprobada el 11 de julio de 1912. Dispuso esta Ley la creación de «Corporaciones administrativas denominadas Cabildos Insulares en cada una de las siete islas que forman el Archipiélago Canario». Desde el punto de vista de la organización ordinaria de la Administración local española, los Cabildos son una estructura intermedia entre el municipio y la provincia. Aquella Ley que los instituyó, les confiaba, como competencias propias, las que correspondían ordinariamente a las Diputaciones provinciales, pero solo en relación con los intereses y el territorio de las islas, y también otras competencias de supervisión y colaboración con los ayuntamientos. El Estatuto Provincial de 1925, modificado por el Real Decreto-Ley de 1928, que ya hemos citado, completó su régimen jurídico sobre la base de, sobre todo, delimitar qué clase de competencias ordinarias

**423.**

*Cabildos: creación y evolución.*

de las Diputaciones provinciales quedarían reconocidas a los Cabildos. Tamizada por la legislación franquista de régimen local, la indicada estructura llega hasta la Constitución de 1978, en cuyo artículo 141.4 se reconocen expresamente los Cabildos como instituciones de administración propia de las islas, que se consideran autónomas para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137 CE). El Estatuto de Autonomía de Canarias, como ya hemos indicado, se refiere a las islas y a sus Cabildos en el artículo 23.

La Ley canaria de 26 de julio de 1990, reguladora de las Administraciones Públicas de Canarias, se refiere a los Cabildos Insulares en los artículos 36 y siguientes.

Además de las competencias propias y delegadas que especifican con el adecuado pormenor los artículos 41 y siguientes, estableciendo también las formas de delegación y el régimen de las competencias delegadas, es importante la configuración de los Cabildos Insulares, sin perjuicio de su carácter de órganos de autogobierno insular, como ejecutores ordinarios de las competencias que el Estatuto atribuye a la Comunidad canaria (artículo 36). A este efecto se les atribuye iniciativa legislativa (artículos 37 a 39) y se ocupan ordinariamente del desarrollo y ejecución de los acuerdos del Gobierno de Canarias cuya representación ostentan ordinariamente en cada isla. Esta representación implica una colaboración administrativa en el cumplimiento de las leyes, reglamentos y acuerdos de toda clase dictados por el Gobierno regional. Los Cabildos quedan así configurados como gestores ordinarios y piezas de la administración indirecta de la propia Comunidad Autónoma.

Por lo que respecta a los Consejos Insulares, también el artículo 41.3 LRBRRL los menciona como regímenes locales especiales. El precepto citado se limita a establecer que le son de aplicación las normas que regulan las funciones de las Diputaciones provinciales, cuyas competencias asumen con los matices que establezcan el Estatuto de Autonomía y la legislación de régimen local.

El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares vigente fue aprobado por Ley Orgánica de 28 de febrero de 2007. Su artículo 2 subraya el carácter insular del territorio, formado por las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza, Formentera y Cabrera y por la de otras islas menores adyacentes. La organización administrativa del territorio se articula en islas y municipios, correspondiendo el gobierno de las islas a los Consejos Insulares y la de los municipios, como en el régimen común, a los ayuntamientos (artículo 8).

**424.**

*Competencias de los Cabildos: propias y de ejecución de las decisiones autonómicas.*

**425.**

*Consejos Insulares de Baleares.*

**426.**  
Organización de  
los Consejos  
Insulares.  
Utilización  
del modelo  
parlamentario.

Los Consejos Insulares son objeto de regulación general en los artículos 61 y siguientes del Estatuto. Se definen en el primero de los preceptos citados como «instituciones de gobierno de cada una de las islas y ostentan el gobierno, la administración y la representación de las islas...». Aunque remite a una Ley del Parlamento para la definición de la organización de los Consejos Insulares (artículo 62) prescribe directamente cuáles han de ser los órganos necesarios: Pleno, presidente y Consejo Ejecutivo (este último con la excepción de Formentera). Los consejeros son elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, para un mandato de cuatro años. El Pleno es el órgano representativo principal del Consejo Insular, que tiene funciones parangonables con las que corresponden a las Asambleas en los regímenes parlamentarios. Sus funciones principales son la iniciativa legislativa ante el Parlamento de las Islas Baleares, la aprobación de presupuestos, el control de la acción de gobierno y la elección de su presidente. El presidente del Consejo Insular es el jefe del gobierno y la administración insulares; designa y separa libremente a los miembros del Consejo Ejecutivo, coordina su acción y es políticamente responsable ante el Pleno. El Consejo Ejecutivo está integrado por el presidente, los vicepresidentes y los consejeros ejecutivos; estos últimos se ocupan de sectores de la actividad administrativa correspondientes al departamento que encabezan (artículo 67.2). El esquema organizativo utiliza, como puede comprobarse, el modelo parlamentario empleado en la Constitución y en los Estatutos en relación con el Gobierno del Estado o el de las Comunidades Autónomas. Se separa de las formas de organización tradicionales de las Administraciones locales, aunque como ya tenemos estudiado, también la regulación actual de los municipios de gran población se ha inclinado hacia fórmulas propias del modelo parlamentario.

**427.**  
Competencias  
propias y de  
ejecución.

El Estatuto, en fin, regula con cierta minuciosidad las competencias propias de los Consejos Insulares (artículo 70), que diferencia de una serie de atribuciones en las que los Consejos pueden asumir la «función ejecutiva de competencias» (artículo 71). Estas últimas se asumen ordinariamente en el marco de leyes de delegaciones o de transferencias (es importante, entre ellas, la Ley de 1 de diciembre de 1993, que atribuyó a los Consejos Insulares todas las competencias ejecutivas y de gestión asumidas por la Comunidad Autónoma en materia de régimen local). Para estas operaciones traslativas establece un límite el artículo 69, que considera insusceptibles de delegación las que tengan «carácter suprainsular, que incidan sobre la ordenación y la planificación económica general en el ámbito autonómico o aquellas cuyo ejer-

**428.**  
Límites a las  
delegaciones.



cicio exija la obligación de velar por el equilibrio y la coherencia territorial entre las diferentes islas».

Los problemas de articulación de estas competencias, que han estudiado con detalle L. PAREJO y A. BLASCO ESTEVE, han sido objeto de una atención más pormenorizada en la Ley balear 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares. Contiene un desarrollo de todo lo establecido en el Estatuto sobre la organización de los Consejos, su funcionamiento y régimen jurídico, las competencias propias y delegadas, así como de los instrumentos de cooperación de que pueden valerse para completarlas y ejercerlas.

### E) Las entidades locales menores

En la legislación de régimen local que surge de la Constitución de Cádiz de 1812 queda poco lugar para las entidades de ámbito inferior al municipio. Todos los pueblos tienen su ayuntamiento y el reconocimiento de esta condición con gran generosidad a todas las agrupaciones de población convierten a los municipios en la unidad básica de la organización local.

No obstante lo cual, en el Decreto de Cortes de 23 de mayo de 1812 sobre formación de los ayuntamientos, se aludía a los «pueblos que no reunían las condiciones para tener ayuntamiento, para los que se preveía que seguirían agregados a los ayuntamientos a que lo han estado hasta aquí...». La legislación municipal del siglo XIX previó algunas formas de organización administrativa peculiar de estos pueblos agregados, como la figura del alcalde de barrio. En la legislación de la Restauración (Ley de 2 de octubre de 1877, artículos 90 y siguientes) se hace una consideración más pormenorizada de los «pueblos» con «territorio propio, aguas, pastos, montes o cualesquiera otros derechos», a los efectos de reconocerles «su administración particular». Pero la regulación de las entidades locales como unidades poblacionales con capacidad de autogobierno no se produce hasta el Estatuto Municipal de 1924 y el Reglamento sobre Población y Términos Municipales de 2 de junio de 1924. Estos textos, donde se contiene la sistematización más completa, y luego seguida, de las características de las entidades locales menores, contemplaban dos procedimientos para alcanzar tal condición por parte de un núcleo de población. Por un lado, el reconocimiento individual, previa petición de las poblaciones interesadas y el consentimiento de las corporaciones municipales donde estuvieran enclavadas aquellas. Por otro, se aceptaba la subsistencia en bloque de una serie de entidades tradicionales sin necesidad

**429.**

*Legislación sobre  
Consejos Insulares.*

**430.**

*Universalización de  
los municipios.*

**431.**

*«Pueblos» con  
territorio propio.*

**432.**

*Las entidades  
locales menores  
en el Estatuto  
de 1924. Referencia  
a los pueblos  
sin ayuntamiento  
en 1812.*

**433.**  
*Tradicional y  
nuevas. Entes  
menores y  
agrupaciones sin  
personalidad.*

de que mediara la petición y el reconocimiento por la corporación municipal. En este sentido, el artículo 4 del Reglamento citado prescribía que «las entidades locales menores que actualmente existen con el nombre de anejos o agregados, conforme a lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley de 2 de octubre de 1877 (eran aquellos, antes citados, que tuvieran territorio propio, aguas, pastos, montes...), tendrán plena personalidad como tales entidades locales menores, sin necesidad de petición por los interesados ni de reconocimiento por las corporaciones municipales. Los ayuntamientos deberán comunicar a los Gobiernos Civiles el nombre y condiciones de los que tengan existencia legal en sus respectivos términos, que habrán de ajustarse al régimen establecido para las entidades locales menores por el estatuto municipal».

En la legislación de régimen local del franquismo se mantuvo una regulación bastante detallada de estas entidades locales menores (Texto Articulado y Refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955) que también optó entre las dos mismas vías para alcanzar la condición de entidad local menor. El problema principal que ha planteado el reconocimiento es si era un requisito indispensable para la adquisición de personalidad jurídica. En la jurisprudencia tradicional, al menos una cierta personalidad se ha reconocido a agrupaciones vecinales no constituidas como entidades locales menores (STS de 27 de abril de 1963 que ha comentado P. MENÉNDEZ). La Ley de Montes Vecinales en Mano Común de 27 de julio de 1968 restituyó sus patrimonios colectivos a los «vecinos agrupados en parroquias, aldeas, lugares, caseríos, barrios y otros similares no constituidos formalmente en entidades municipales que, con independencia de su origen, vengán aprovechándose consuetudinariamente en régimen de comunidad exclusivamente por los integrantes de dichas agrupaciones en su calidad de miembros de las mismas». El artículo 4.3 reconoce personalidad jurídica a estas agrupaciones vecinales previamente configuradas como comunidades de bienes, lo cual no deja de plantear algunas contradicciones que ha comentado R. BOCANEGRA SIERRA.

El artículo 45 LRBRL atribuye actualmente la competencia para el reconocimiento de las entidades locales menores a las Comunidades Autónomas.

**434.**  
*Competencia para  
su reconocimiento.*

Aunque la competencia para la regulación de la creación y funcionamiento de las entidades locales menores corresponde a las leyes autonómicas, según lo indicado, la LRBRL (artículo 45.2) establece algunas reglas generales (cuya condición de básicas ha sido negada por la STC 214/1989, de modo que la legislación autonómica puede decidir la no aplicación o la sustitución de las mismas). Lo esencial es

que la iniciativa corresponde indistintamente a la población interesada o al ayuntamiento correspondiente. En el primer caso, el ayuntamiento debe ser oído necesariamente.

La entidad local ha de contar con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y un órgano colegiado de control. En la legislación tradicional española, el primero se llama «alcalde pedáneo», y la segunda «junta vecinal» (artículo 39 TRRL). Al alcalde pedáneo le corresponde convocar y presidir las sesiones de la junta o asamblea vecinal, cuyas deliberaciones dirige, y dirimir los empates con voto de calidad; también le cumple la ejecución de los acuerdos de la junta, aplicar el presupuesto, vigilar la conservación de caminos, fuentes públicas y montes, así como los servicios de policía urbana y de subsistencias. La junta vecinal tiene la competencia para la aprobación de los presupuestos y ordenanzas de exacciones, censura de cuentas y reconocimiento de créditos; la administración y conservación de bienes y derechos propios de la entidad, y la regulación del aprovechamiento de bienes. Y, en general, las atribuciones que ostenta habitualmente el ayuntamiento, pero constreñidas al ámbito de la entidad. Los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa tienen que ser ratificados por el ayuntamiento [artículo 45.2.c) LRRL].

Las competencias que la legislación general les asigna (artículo 38 TRRL) conciernen a la construcción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y abrevaderos; la policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos; la limpieza de las calles; la administración y conservación de su patrimonio, y la ejecución de obras y prestación de servicios de exclusivo interés de la entidad cuando no estén a cargo del municipio.

La relación de competencias referida procede de lo que establecía el artículo 107 de la Ley de Régimen Local de 1955. GARRIDO FALLA estimó que estas atribuciones se configuraban como una especie de delegación *ope legis* de competencias municipales. Sin embargo, el precepto es bastante más matizado en cuanto que reconoce competencias propias, otras de naturaleza delegada y otras de carácter subsidiario. Esta última clase de competencias ha dado lugar a una jurisprudencia relativamente amplia e importante. La STS de 20 de octubre de 1977 interpretó genéricamente las competencias subsidiarias como pertenecientes a la entidad local salvo que hubiera habido una cesión expresa del ayuntamiento. Esta doctrina se matizó ulteriormente en la STS de 27 de enero de 1986, en la que se sostiene que corresponde a la entidad menor cualquier competencia municipal cuando se circunscriba al territorio de esta última. Estima en este sentido que, con exclusión de los planes generales de urbanismo, «todos los demás, concre-

**435.**

*Organización de la entidad local.*

**436.**

*Competencias.*

**437.**

*Competencias generales o subsidiarias. El derecho a la creación de una entidad local menor.*

tamente los parciales y especiales, así como los estudios de detalle y los proyectos de urbanización, pueden ser promovidos, redactados y tramitados por las entidades locales menores, siempre y cuando los efectos de ellos no traspasen los límites territoriales a los que extiende su competencia o afecten a las líneas generales obligatorias dimanantes del plan general».

La cuestión más conflictiva habitualmente, en relación con las entidades locales menores, no es tanto su mantenimiento, respecto del que nuestra legislación ha solido manifestar un respeto no siempre compatible con la necesaria reforma de unidades administrativas que ni cuentan con medios ni gestionan asuntos de relevancia, como la creación de entidades nuevas por segregación de ayuntamientos ya constituidos. Los artículos 42 y siguientes TRRL establecen los siguientes requisitos: la petición escrita de la mayoría de los vecinos residentes en el territorio que haya de ser base de la entidad, o, alternativamente, acuerdo del ayuntamiento; información pública vecinal; informe del ayuntamiento, y resolución definitiva por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Plantea problemas de interés, en relación con la garantía de la autonomía local, la cuestión de saber si la aprobación mayoritaria de los vecinos interesados puede considerarse suficiente para que la entidad local deba ser necesariamente reconocida. Aunque podría estimarse que, en principio, el autogobierno que se reclama es la manifestación más esencial de la autonomía que la Constitución consagra, en estas operaciones de segregación de población para constituir entidades nuevas aparecen normalmente involucrados intereses de las Administraciones constituidas, e incluso intereses generales, que deben también tenerse en consideración. A todo ello nos hemos referido *supra* al tratar de los términos municipales. En todo caso, estas entidades inframunicipales tienen que tener asignado un territorio para el ejercicio de sus competencias. Se refiere a ello el artículo 47 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial. Establece que cuando se trate de una parroquia rural, los límites serán los mismos que tenga la parroquia que ha servido de base a su reconocimiento legal según la demarcación eclesiástica vigente; cuando se trate de un concejo abierto de carácter tradicional o figuras similares, el territorio será el correspondiente al ámbito territorial del mismo; cuando se trate de otra clase de núcleos urbanos rurales, el ámbito territorial de la nueva entidad estará referido al casco de la parroquia, lugar, aldea, anteiglesia, barrio, anejo, pago u otro grupo semejante, y además los terrenos circundantes que posean o cultiven los vecinos de la entidad o constituyan el patrimonio de esta, siempre que pueda establecerse fácilmente la línea divisoria entre esos terrenos y los que pertenecen a los

**438.**  
Territorio de  
la entidad  
local menor.

núcleos inmediatos; cuando no pueda utilizarse ninguno de estos criterios, el ayuntamiento delimitará el ámbito territorial de la nueva entidad inframunicipal.

## V. LA ORGANIZACIÓN DE LAS PROVINCIAS

La provincia, según la define el artículo 31.1 LRBRL, es «una entidad local determinada por la agrupación de municipios con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines». También es una demarcación territorial para la prestación de servicios por la Administración general del Estado y por las propias Comunidades Autónomas según hemos estudiado en los capítulos anteriores. No insistiremos ahora en esta última perspectiva sino en la provincia como entidad local. En tal concepto, la Ley le atribuye como fines propios y específicos «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».

**439.**  
*Entidad local y demarcación territorial.*

Las instituciones de gobierno de la provincia son las Diputaciones «u otras corporaciones de carácter representativo» como autoriza el artículo 141.2 CE. Esta flexibilidad de la Constitución respecto del gobierno provincial permite que en algunas Comunidades pluriprovinciales, como el País Vasco o Cataluña, el gobierno de la provincia se pueda encomendar a organizaciones dispares como son las juntas generales de los Territorios Históricos en el primer caso, o a las veguerías en el segundo. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales, la función de gobierno provincial de la Diputación la asume la propia Comunidad Autónoma.

**440.**  
*Diputación y otras instituciones.*

### 1. LA COMPOSICIÓN DE LAS DIPUTACIONES. LA ELECCIÓN DE SUS MIEMBROS

El artículo 1.1 TRRL reconoce a las Diputaciones provinciales la naturaleza de corporaciones de carácter representativo y dotadas de personalidad jurídica. Sus órganos legales necesarios son el presidente, los vicepresidentes, la junta de gobierno y el pleno (artículo 32.1 LRBRL). En todas las Diputaciones han de existir también 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

**441.**  
*Órganos legales necesarios.*

de la gestión del presidente, la junta de gobierno y los diputados que ostenten delegaciones. El artículo 32.2 LRBRL, al mismo tiempo que establece la previsión indicada, fija un criterio de proporcionalidad política en la integración de los órganos de la Diputación indicando, en este sentido, que todos los grupos políticos que integra la corporación tienen derecho a participar en los órganos de la misma mediante la presencia de diputados pertenecientes a dichos grupos en proporción al número de diputados que tengan en el pleno (sobre la aplicación de esta regla de proporcionalidad política a los órganos internos de las corporaciones locales, la STC de 6 de marzo de 1985.

**442.**

*Proporcionalidad de la participación de los grupos políticos.*

**443.**

*Organización complementaria.*

Además de los órganos necesarios antes indicados, las leyes de las Comunidades Autónomas pueden establecer una organización provincial complementaria y también las propias Diputaciones pueden fijar sus propias previsiones al respecto.

**444.**

*Número de miembros de la Diputación.*

El número de miembros de la Diputación ha ido cambiando a lo largo de los años, siempre dependiendo de la población de la provincia. En la Constitución de 1812 se fijó en 7 el número de miembros. En la Ley de 1870 se establece un arco que comprende el máximo y el mínimo de diputados dependiendo de la población residente; en la reforma de 1882, el mínimo se fijó en 20, y el máximo en 30; en el Estatuto de 1925, la oscilación es entre 10 y 14. El número de diputados establecido actualmente en la LOREG depende del número de residentes de cada provincia, y se establece según el siguiente baremo que fija su artículo 204.1: hasta 500.000 residentes, 25 diputados; de 500.001 a 1.000.000, 27; de 1.000.001 a 3.500.000, 31; de 3.500.001, en adelante, 51.

**445.**

*Elección de los diputados.*

La elección de los diputados es indirecta: son elegidos por los concejales y de entre ellos. La primera regulación de este sistema, preconstitucional pero acomodada a los principios democráticos y representativos, fue la que estableció la Ley de 17 de julio de 1978, que es el precedente de los artículos 202 y siguientes LOREG. En aquella primera Ley, la elección se organizó asignando a cada partido político, coalición o agrupación electoral, el número de diputados que resultara de aplicar la regla del cociente electoral (sistema d'Hont) a la cifra de concejales que hubiese obtenido en cada partido judicial. La fórmula abocó a una sensible desproporción entre la distribución del voto en la provincia y el reparto de escaños en la Diputación. Como ha explicado L. MORELL, el sistema adoptado automatizaba la representación de las distintas agrupaciones políticas, haciéndola equivalente al número de concejales obtenido en las elecciones municipales. Durante la tramitación del proyecto de ley algunos diputados habían puesto de

**446.**

*Criterios para la atribución de diputados a cada partido, coalición o agrupación electoral.*

manifiesto las consecuencias de este automatismo, que equiparaba los votos obtenidos en el medio rural y en el medio urbano. Para corregirlo, la LOREG establece una nueva regulación en la que los puestos que se reservan a cada partido, coalición o agrupación electoral no dependen del número de concejales obtenido en cada partido judicial, sino del número de votos obtenidos en el mismo, de manera que la regla d'Hont se aplica a los votos populares.

La LOREG establece, junto al baremo antes indicado, el criterio de reparto de los puestos que corresponden a cada partido judicial utilizando la siguiente regla que completa el artículo 204.2: 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 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. Nada más constituirse los ayuntamientos, la Junta Electoral de zona procede a formar una relación de todos los partidos políticos, coaliciones, federaciones y de cada una de las agrupaciones de electores que hayan obtenido algún concejal dentro de cada partido judicial, ordenándolos en orden decreciente al de los votos obtenidos por cada uno de ellos. En los municipios de menos de 250 habitantes, el número de votos a tener en cuenta por cada candidatura se obtiene dividiendo la suma de los votos obtenidos por cada uno de sus componentes entre el número de candidatos que formaban la correspondiente lista hasta un número de cuatro. Realizada esta operación, la Junta procede a distribuir los puestos que corresponden a los partidos, coaliciones, federaciones y a cada una de las agrupaciones de electores de cada partido, mediante la aplicación del método d'Hont, según el número de votos obtenido por cada grupo político o cada agrupación de electores. Cuando se produzca coincidencia de cocientes frente a los distintos partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones, la vacante se atribuye al que mayor número de votos ha obtenido, y, en caso de empate, al de mayor número de concejales en el partido judicial. Subsidiariamente, se resolverá el empate por sorteo (artículo 205).

**447.**

*Criterios de reparto de puestos en la LOREG.*

**448.**

*Asignación de puestos.*

**449.**  
*Elección y proclamación de los diputados.*

Una vez realizada la asignación de puestos de diputado, 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. Efectuada la elección, la Junta de Zona proclama los diputados electos y los suplentes, y expide las credenciales correspondientes (artículo 206 LOREG).

**450.**  
*Constitución de la Diputación.*

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, actuando como secretario el que lo sea de la corporación, para elegir al presidente de entre sus miembros. El candidato a presidente deberá obtener mayoría absoluta en la primera votación, y simple en la segunda. Puede ser candidato cualquiera de los diputados provinciales. El presidente puede ser destituido de su cargo mediante moción de censura, y podrá cesar por la pérdida de una cuestión de confianza por él planteada ante el Pleno de la corporación, vinculada a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales, el reglamento orgánico o el plan de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (artículo 207 LOREG).

**451.**  
*Elección y cese del presidente.*

En caso de fallecimiento, incapacidad, renuncia o pérdida de la condición de concejal de un diputado provincial, su vacante se cubrirá ocupando su puesto uno de los suplentes elegidos en el partido judicial correspondiente conforme al orden establecido entre ellos. Si no fuera posible cubrir alguna vacante por haber pasado a ocupar vacantes anteriores los tres suplentes elegidos en el partido judicial, se procederá a una nueva elección de diputados correspondientes al partido judicial (artículo 208 LOREG).

## 2. ÓRGANOS DE GOBIERNO

### A) El Pleno

**452.**  
*Constitución del Pleno.*

Está constituido por el presidente y los diputados, a los que se atribuyen las funciones que indica pormenorizadamente el artículo 33.2 LRRL y que son, naturalmente, las que corresponden a las decisiones más importantes atribuidas a la competencia de la Diputación. Entre ellas, su organización, aprobación de ordenanzas, aprobación y modificación de presupuestos, aprobación de los planes de carácter provin-

**453.**



cial, control y fiscalización de los órganos de gobierno, aprobación de la plantilla de personal, planteamiento de conflictos de competencias, ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la corporación en materias de competencia plenaria, concertación de operaciones de crédito cuando excedan del 10 por 100 de los recursos ordinarios; contrataciones y concesiones, aprobaciones de proyectos, adquisiciones de bienes y derechos, siguiendo el mismo criterio porcentual o cuando superen las cuantías que diferentes preceptos de la norma referida concretan.

También le corresponde al Pleno la votación sobre la moción de censura del presidente, y sobre la cuestión de confianza planteada por el mismo. El Pleno puede delegar el ejercicio de sus atribuciones, con las excepciones que establece el artículo 33.4, en el presidente y en la Junta de Gobierno.

## B) Presidente y Junta de Gobierno

El presidente es designado del modo que hemos indicado con anterioridad. La figura es el paralelo, en la corporación provincial, de la posición que ocupa el alcalde en la corporación municipal.

Los vicepresidentes sustituyen, por el orden de su nombramiento y en los casos de vacante, ausencia o enfermedad, al presidente. Es el presidente quien los designa libremente entre los miembros de la Junta de Gobierno. Se integra esta por el presidente y un número de diputados no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquel dando cuenta al Pleno. La Junta de Gobierno asiste al presidente en el ejercicio de sus atribuciones y ejerce las funciones que este le delegue o le atribuyan las leyes. También puede el presidente delegar el ejercicio de determinadas atribuciones en los miembros de la Junta de Gobierno, sin perjuicio de las delegaciones especiales que pueda acordar a favor de cualquiera de los diputados, incluso aunque no pertenezca a la Junta de Gobierno, para cometidos específicos (artículo 35 LRBRL). El artículo 63 ROF regula la delegación de atribuciones por parte del presidente en favor de miembros de la corporación. Se distingue entre las delegaciones genéricas y las especiales. Las primeras, referidas a una o varias áreas o a materias determinadas, podrán incluir la facultad de dirigir los servicios correspondientes y gestionarlos, incluyendo la facultad de adoptar resoluciones con efectos para terceros. En el caso de las delegaciones especiales, el diputado queda sometido a la facultad de supervisión que corresponde al diputado titular de la delegación genérica. Para

*Competencias.*

### **454.**

*Delegaciones del Pleno.*

### **455.**

*Posición del presidente.*

### **456.**

*Designación de la Junta de Gobierno.*

### **457.**

*Delegaciones en la Junta.*

### **458.**

*Delegaciones genéricas y especiales.*

ordenar esta relación, el artículo 65 ROF establece que las delegaciones generales deberán adaptarse a las grandes áreas en que el Reglamento Orgánico distribuya los servicios de la Diputación.

**459.**  
*Competencias.*

Las competencias de todos estos órganos dependen de delegaciones del presidente, que tiene atribuidas en el artículo 34 una larga lista de funciones, todas de carácter ejecutivo, que le responsabilizan del gobierno ordinario de la Diputación. Entre ellas: dirigir el gobierno y la administración de la provincia; representar la Diputación; convocar y presidir las sesiones del Pleno; dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras de titularidad de la Diputación; asegurar la gestión de los servicios propios de la Comunidad Autónoma cuya gestión ordinaria esté encomendada a la Diputación; el desarrollo de la gestión económica; la oferta de empleo público, la plantilla de personal y la jefatura superior de todo el personal; contrataciones, concesiones, aprobación de proyectos, adquisición de bienes y derechos, cuando no estén atribuidas al Pleno.

### C) Funcionamiento de los órganos y competencias

**460.**  
*Régimen general.*

El régimen establecido para el funcionamiento de los órganos colegiados de las corporaciones locales, en los artículos 46 y siguientes LRBRL que ya hemos estudiado en relación con las corporaciones municipales, es el mismo que se aplica a las Diputaciones provinciales. Nos remitimos, por tanto, a lo expuesto.

**461.**  
*Competencias propias y delegadas.*

Por lo que concierne a las competencias, los artículos 36 y 37 distinguen entre las competencias propias y las delegadas, además de incluir el párrafo primero de este último artículo las encomiendas de gestión ordinaria de las Comunidades Autónomas a las Diputaciones. También al régimen de las encomiendas de gestión ordinaria y de las delegaciones nos hemos referido ya más atrás. Cabe añadir que las encomiendas de gestión suponen siempre relaciones interadministrativas entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones provinciales, que dependen de previsiones de los Estatutos de Autonomía y la legislación correspondiente. La amplitud con que se utiliza la gestión ordinaria en cada Comunidad Autónoma difiere. Uno de los supuestos más expresivos de la utilización de dicha técnica de relación internormativa es el andaluz. El primer Estatuto de Autonomía ya se refería, en el artículo 4, a que la Comunidad Autónoma articularía la gestión ordinaria de sus servicios propios a través de las Diputaciones provinciales, remitiéndose a una ley que estableciera los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad (artículo 4.4 del Estatuto citado). Estas previsiones se concretaron en la Ley de Organización territorial

**462.**  
*Encomiendas de gestión.*

de Andalucía de 1 de junio de 1983, y en la Ley de 26 de diciembre de 1987 reguladora de las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las Diputaciones de su territorio. Esta última Ley reordena en sus artículos 24 y 25 las competencias de la Comunidad y las de las Diputaciones, y, en lo que nos importa, se preocupa específicamente de la coordinación de las competencias provinciales, en general, y en relación con el Plan provincial de obras y servicios.

En cuanto a las competencias propias de las Diputaciones, las principales que consigna el artículo 36 LRBRL son, entre otras, la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada; la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal; la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación del territorio provincial; y, en general, el fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia.

Lo más sustancial a los efectos de las competencias de coordinación, asistencia y cooperación es la aprobación anual de un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.

**463.**

*Materias de competencia propia.*

## VI. LAS ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES

### 1. LAS AGRUPACIONES DE ENTIDADES LOCALES COMO TÉCNICA DE REFORZAMIENTO DE SU CAPACIDAD DE GESTIÓN: MODELOS COMPARADOS

En todos los Estados europeos que pudiéramos tomar como referencia para el estudio del régimen local, se ha presentado comúnmente el problema de la excesiva proliferación de Administraciones locales. Está muy extendido el tópico de que la Revolución Francesa hizo tabla rasa sobre toda la organización administrativa preexistente. Sin embargo, en materia de Administración local, esta afirmación solo describe la mitad de la verdad: es cierto que el departamento fue una creación revolucionaria de enorme importancia que, aunque basada parcialmente en divisiones territoriales preexistentes, fue sustancialmente innovadora; pero, sin embargo, en materia municipal los revolucionarios aceptaron la herencia del Antiguo Régimen y otorgaron a cada una de las unidades de población existentes la categoría de municipio. De esta manera, la Administración francesa sale de la Revolución con más de 40.000 corporaciones locales. Inmediatamente empezarían los problemas, derivados, unas veces, de la injustificada

**464.**

*El excesivo número de Administraciones municipales: origen del problema. Supresión v. asociación. Problemas derivados de la proliferación de entidades locales.*

igualación entre los municipios de gran población y los pequeños, otras de la falta de medios, otras, en fin, de la dificultad de coordinar y supervisar un número tan importante de entidades políticas y administrativas. Durante el siglo XIX apenas llegó a esbozarse, sin embargo, ningún proyecto que intentara rebajar el número de municipios. Pero el problema se planteó exactamente en los mismos términos en otros Estados europeos. Aunque en todos ellos las soluciones se retrasaron, se fue formando una opinión común sobre la necesidad de aplicar políticas quirúrgicas en las décadas de los años sesenta y setenta del siglo XX. Algunas consistirán en la reducción de municipios por eliminación, fusionándolos o agregando unos con otros. Pero esas políticas serán menos firmes y persistentes que las consistentes en fomentar la agrupación de entidades locales para formar organizaciones conjuntas que atiendan algún servicio concreto o un conjunto de servicios o simplemente asuntos de interés común.

La evolución de estas políticas y las técnicas utilizadas para aplicarlas tienen el mayor interés para la historia reciente del régimen local.

**465.**

*Las políticas de supresión en Alemania.*

En Alemania Federal se desarrollaron reformas tendentes a la supresión de municipios desde mediados de los años sesenta. Las políticas de los diferentes *Länder* en tal sentido produjeron como efecto el descenso del número de municipios alemanes desde 24.476 a 10.896 en el período 1965-1975. Los municipios menores de 1.000 y de 500 habitantes habían quedado reducidos desde 17.076 a 5.349, y de 11.211 a 3.176 respectivamente. Después, las reformas quirúrgicas se detuvieron, en cierta medida, lo que no deja de ser paradójico, por las críticas a las políticas de reducción en el sentido de que privaban a los ciudadanos de instituciones de participación en la gestión de los intereses comunes, lo que podía considerarse como una agresión a un valor democrático tradicional y esencial. En un primer momento, las críticas se respondieron manteniendo también los pequeños municipios pero con muy escasas competencias y subordinados en lo esencial a la acción de unidades administrativas superiores. Pero después las fusiones y supresiones fueron sustituidas por la política de las agrupaciones voluntarias o forzosas que también permitían mejorar la gestión municipal sin el trauma de la liquidación de entidades tradicionales.

**466.**

*Las reformas inglesas.*

En Inglaterra la reforma del régimen local en un sentido similar coincidió casi en el tiempo y se debió en buena medida al impulso del Informe de la Comisión Redcliffe-Maud, que condujo a la aprobación de la *Local Government Act* de 1972. También pretendieron estas actuaciones reducir los niveles de Administración local a efectos de constituir entidades administrativas verdaderamente operativas. Pero

se enfrentó la reforma con problemas semejantes a los que se detectaron en Alemania. Para los sectores críticos a la operación, los entes municipales son instancias de participación cuya vivacidad es imprescindible para hacer visible y práctica la vida democrática. De modo que las reformas pretendían una eficiencia que algunos creyeron reñida con la democracia.

En Francia, que ha sido siempre para nosotros un referente que hemos tenido a la vista a los efectos de decidir los modelos legislativos en materia de Administración local, las preocupaciones por el excesivo número de entidades municipales y la escasa capacidad de gestión de la mayor parte de las mismas no desembocó en ninguna clase de cirugía radical sobre los más de 40.000 municipios existentes, sino en el fomento de la alternativa consistente en la agrupación de los mismos en unidades administrativas superiores. Merece la pena pararse en conocer la evolución de estas políticas de impulso de las asociaciones intermunicipales en Francia.

La fórmula más utilizada para la cooperación intermunicipal ha sido tradicionalmente, en el país vecino, los denominados «sindicatos de municipios». No se trata de ninguna institución moderna. La doctrina sitúa los primeros establecimientos de este tipo al amparo de una Ley de 1890, dictada, por tanto, durante la III República. Pero nunca tuvieron estas asociaciones tanto éxito como en los años sesenta y setenta. Según las cifras que maneja M. VERPEAUX, de este tipo de sindicatos había, a finales de los años noventa del siglo pasado, cerca de 15.000. Sin embargo, no todos respondían al mismo patrón organizativo. Normalmente, los sindicatos eran una asociación de municipios constituida para la gestión de un único servicio público, concreto y caracterizado. Pero una Ordenanza de 5 de enero de 1959 permitió que se asociaran los municipios también para la gestión de obras y servicios de interés intercomunal. Como la Ordenanza se refería a «servicios» en plural, quedó habilitada la constitución de sindicatos para la gestión acumulada de varios servicios o asuntos de interés común. De aquí viene la diferencia entre los «sindicatos de vocación única» o SIVU, que eran los tradicionales, y los «sindicatos de vocación múltiple» o SIVOM, que son los de la nueva generación. Su éxito fue inmediato, de modo que empezaron a proliferar muy rápidamente. La gestión de uno y otro tipo de sindicatos era similar. Se encomienda a un comité de tipo federal cuyos miembros son elegidos por los consejos municipales de los diferentes municipios adheridos en razón a dos delegados por municipio, cuidando de la perfecta igualdad entre todos los miembros del sindicato. Los delegados se eligen entre todos los vecinos que reúnan

**467.**

*Las reformas en Francia.*

**468.**

*La política de asociación en Francia: los sindicatos de municipios. Sindicatos de vocación única (SIVU) y de vocación múltiple (SIVOM).*

las condiciones para formar parte de un consejo municipal; aunque no es necesario que formen parte de ninguno de los consejos, la práctica es que se elijan como delegados a los miembros de consejos de municipios integrados en el sindicato. El comité elige, de entre sus miembros, un presidente y un gabinete.

Todas estas entidades asociativas se han caracterizado siempre, en Francia, por tres principios: igualdad, especialidad y voluntariedad. Todos los municipios entran en el sindicato en idénticas condiciones; el establecimiento se crea para atender una misión o servicio específico; y todos los que participan lo hacen voluntariamente. Sin embargo, a partir de la V República, con la creación de los SIVOM, algunos de estos principios empezaron a ser desplazados. Aparecieron algunas entidades nuevas como el distrito o las comunidades urbanas. A partir de 1990 se empezó a utilizar la categoría específica de establecimiento público de cooperación intermunicipal (EPCI) para designar todas estas organizaciones asociativas. La Ley de Administración Territorial de la República de 1992 introdujo dos nuevas formas de cooperación intermunicipal, la comunidad de municipios y la comunidad de ciudades, pero ello no contribuyó a ordenar el régimen de estas entidades sino, todavía, a complicarlo algo más.

La doctrina observó el problema de confusión y disparidad sembradas por la legislación en la materia, y el legislador abordó una nueva regulación con la Ley de 12 de julio de 1999 que, al mismo tiempo que trató de reforzar la intermunicipalidad, cambió de modo muy importante los precedentes y la tradición existente. La Ley se denomina de reforzamiento y simplificación de la cooperación intermunicipal, pero es conocida como «Ley Chevènement» por el nombre del ministro del Interior que la propuso. Realmente, ha reconstruido el paisaje de la cooperación asociativa con más firmeza y profundidad que lo había hecho antes ningún otro texto legal. Por una parte, codifica y ordena la normativa preexistente, y, por otra, da pábulo al establecimiento de unas nuevas entidades denominadas *communautés d'agglomérations* que tienen rasgos muy innovadores en relación con los sindicatos preexistentes. Mantienen el principio de continuidad territorial que implica que las estructuras de cooperación han de extenderse a un ámbito que forme un bloque sin huecos, en el sentido de que no quede dentro de la organización supramunicipal un municipio que no forme parte de la estructura de cooperación. Se homogeneizan también las reglas sobre creación, gestión y representación (ahora es preciso que los delegados designados para el gobierno de la *communauté* sean concejales). Pero se añaden dos

**469.**

Las características de igualdad, especialidad y voluntariedad: tradición y transformación.

**470.**

Reforzamiento de la cooperación intermunicipal: Ley Chevènement.

**471.**

Communautés d'agglomérations.

grandes novedades, una relativa a la regla de la voluntariedad, y otra concerniente al principio de especialidad. Este último ya había quedado parcialmente superado con los SIVOM. Al principio, los sindicatos de agrupaciones de municipios se constituían para responder a necesidades concretas como podían ser el abastecimiento de aguas, o de electricidad o el transporte escolar o la recogida de residuos u otra clase de servicios municipales. Desde la V República, los sindicatos de vocación múltiple citados rompieron con la especialidad, pasándose a lo que la doctrina (Y. MADIOT, R. LE MESTRE, M. BOURJOL) ha denominado «intermunicipalidad de proyecto». La tendencia es trasladar las competencias más complejas hacia establecimientos confederales, dejando a los consejos municipales las competencias más simples y próximas a la vida ordinaria del municipio. Es también muy importante que se ha fortalecido la noción de «asunto de interés comunitario» como referencia para evaluar qué materias deben asignarse a la competencia de los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal o EPCI. Dentro del marco legal, qué sea un asunto de interés comunitario puede ser decidido por el propio EPCI, que puede declararlo así, con la consecuencia de que asume inmediatamente y de modo vinculante las responsabilidades de gestión del servicio o asunto de interés común.

El poder de acción depende también de los recursos o dotaciones económicas de que se nutran los establecimientos que analizamos, lo que también se ha procurado mejorar mucho con el apoyo financiero del Estado, e incluso con el reconocimiento del derecho de los EPCI a una fiscalidad propia.

Por lo que concierne al principio de voluntariedad, se ha matizado mucho su predominio. El Estado puede obligar a la creación de un establecimiento público de cooperación e imponer la integración forzosa en el mismo de algunos municipios. La iniciativa para crearlo puede ser de las entidades territoriales mismas o del prefecto, pero el Estado decide el ámbito a que ha de extenderse la cooperación y el número de municipios implicados. Para que la iniciativa sea válida ha de obtenerse el consentimiento de una mayoría cualificada de los municipios consultados (el voto positivo, en concreto, de la mayoría de los consejos municipales de los municipios que representen, al menos, dos tercios de la población total). Pero, una vez alcanzada esta mayoría, corresponde a la Administración estatal tanto acordar como rechazar la creación del establecimiento público de cooperación intermunicipal, y también, en su caso, imponer la creación incorporando de oficio y aun contra su voluntad a municipios reacios cuyos consejos

**472.**

*Ruptura de la voluntariedad y la especialidad.*

**473.**

*Intermunicipalidad de proyecto.*

**474.**

*La creación de los establecimientos públicos de cooperación: entre la voluntariedad y la obligación.*

municipales hayan rechazado la propuesta de integrarse. Ciertamente puede comprenderse que estas medidas de incorporación forzosa se hayan criticado como posiblemente incompatibles con la autonomía municipal. Pero según el testimonio de J. L. AUSTIN, no hay censadas resoluciones judiciales que hayan desautorizado las decisiones adoptadas por los prefectos a tal respecto. Tampoco el Consejo Constitucional se ha pronunciado sobre el problema con ocasión de sus informes sobre las Leyes de 1995 y 1999; no hay en ellos ninguna observación derivada del principio de libre administración de las entidades locales. A veces las invocaciones del principio de solidaridad territorial aparecen como una explicación suficiente de esta clase de políticas.

**475.**

Las entidades  
asociativas en  
Alemania.

En Alemania, las entidades supramunicipales constituidas a efectos de cooperación o de ejercicio en común de competencias para la gestión de servicios presentan el mismo panorama variopinto con que se han manifestado en Francia.

Los establecimientos más conocidos y tradicionales son las mancomunidades formadas por asociaciones de entidades locales entre sí o con otras entidades públicas o privadas. Son corporaciones no territoriales creadas para atender determinados servicios o cumplir obligaciones de carácter prestacional impuestas por las leyes. La creación de esos establecimientos es voluntaria, aunque también pueden ser agrupaciones forzosas cuando una ley las impone. Siempre están bajo la tutela del *Land* al que pertenecen, sin perjuicio de que todas las mancomunidades (*Zweckverbände*) tienen una norma institucional propia, los estatutos, que aprueba la entidad de tutela y son objeto de publicación. También se pueden agrupar los ayuntamientos a efectos de cooperar voluntariamente entre sí y con otras personas públicas o privadas, en comunidades de trabajo municipal (*kommunale Arbeitsgemeinschaft*). Surgen de convenios en los que se especifican los objetivos, los órganos de gestión y los medios de dichos establecimientos. También se usa un tipo especial de convenio, el contrato de Derecho Público, que permite a una entidad asumir obligaciones o tareas que corresponden a las restantes, con lo que se produce una traslación del ejercicio de competencias. Como todas las fórmulas contractuales son inicialmente voluntarias, pero los *Länder* pueden obligar a celebrarlos cuando se trata de cumplir tareas obligatorias impuestas a los municipios por la legislación. También existen en Alemania, como fórmula de cooperación, las comunidades administrativas (*Verwaltungsgemeinschaften*) formadas por municipios colindantes de un mismo *kreis*, parecidas en su filosofía a los sindicatos de municipios franceses. También

**476.**

Tipología.

**477.**

Mancomunidades.

**478.**

Comunidades  
de trabajo  
y otras formas  
contractuales.



se han concebido en Alemania como una alternativa a las operaciones de fusión o supresión de municipios. Los acuerdos que dan lugar a la creación de tales comunidades revisten diversas formas jurídicas, y las entidades resultantes tienen reconocido a veces el carácter de corporaciones y otras son entes de naturaleza institucional. Otra institución intermedia entre la fusión y la agrupación es lo que en Derecho alemán se denominan *Verbansgemeinden* o *Samtgemeinden*, es decir, municipios agrupación o municipios conjuntos, que implican la creación de un nuevo municipio a partir de otros colindantes, pero sin que ello suponga la desaparición de los municipios originales. La creación de entidades por agrupación de municipios también tiene algunas manifestaciones en el gobierno de las áreas metropolitanas, que son organizaciones netamente distintas, en cuanto a su estructura, de las mancomunidades. Trataremos de las características de estas instituciones más adelante, en los siguientes apartados. En fin, en el Derecho alemán también existen figuras asociativas que permiten la creación de organismos de nivel superior al *kreis* para desarrollar funciones de carácter social, cultural o sanitario. En algunos casos, los representantes de estas entidades son elegidos directamente por los ciudadanos, y en otros se forman órganos de gobierno integrados por representantes de los *kreise* y de los municipios. Del primer tipo son los *bezirke* bávaros, que incluso están previstos en la Constitución de Baviera. Del segundo existen muy diferentes categorías en los *Länder* alemanes, difíciles de reconducir a un régimen unitario.

En el ordenamiento español existe también una cierta tradición de instituciones de carácter asociativo, como las mancomunidades o agrupaciones municipales, también aplicadas, en alguna medida, como alternativa a las políticas de fusión o supresión de municipios, nunca ensayadas entre nosotros con la más mínima convicción.

En la Constitución, artículo 141.3, se admite con carácter general que puedan crearse agrupaciones de municipios distintas de la provincia. La LRBRL atribuye en su artículo 3.2, como ya nos consta, el carácter de entidad local a las comarcas y otras entidades que agrupan varios municipios, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos de las Comunidades Autónomas; el mismo precepto reconoce el carácter de entidad local de las mancomunidades y de las áreas metropolitanas. De todos estos establecimientos existe una regulación escueta en los artículos 42 a 44. El párrafo primero de este último reconoce, sin embargo, con carácter general, a los municipios «el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia». La Carta Europea

**479.**

Municipios  
agrupación.  
Comunidades  
administrativas.

**480.**

Asociaciones  
de kreise.

**481.**

Bezirke de Baviera.

**482.**

La habilitación  
general de  
entidades locales  
de carácter  
asociativo en  
España.

de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 se refiere al derecho de las entidades locales a «cooperar y, en el ámbito de la ley, asociarse con otras entidades locales para la realización de tareas de interés común» (artículo 10). La Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, también incluye entre los titulares de este derecho a las personas jurídico-públicas. El artículo 2.6 de la Ley citada establece que «Las entidades públicas podrán ejercitar el derecho de asociación entre sí o con particulares...».

Estudiaremos seguidamente las figuras asociativas esenciales que pueden encontrarse en nuestro Derecho, pero podemos anticipar que no puede apreciarse entre nosotros de manera tan clara como en otros sistemas comparados el progresivo abandono de los principios de voluntariedad y especialidad que siguen caracterizando, sobre todo el primero, la formación de entidades de cooperación intermunicipal.

## 2. LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS

### A) Precedentes y figuras similares

La aparición en el ordenamiento jurídico español de fórmulas asociativas para establecer estructuras de carácter supramunicipal es ya antigua. Surge en el siglo XIX como una reacción al uniformismo estricto que había impuesto la primera legislación de régimen local, según la cual, en cada pueblo debería haber un ayuntamiento y todos los ayuntamientos habrían de tener la misma organización, cualquiera que fuera la entidad de sus problemas económicos, el espacio que tuvieran que administrar o la población que los integrara. Es a partir del Proyecto de Ley que presenta POSADA HERRERA el 2 de noviembre de 1860 (según las apreciaciones de quienes, entre nosotros, han estudiado el origen de las mancomunidades como R. MARTÍN MATEO, F. SOSA WAGNER y T. QUINTANA LÓPEZ) cuando se plasma la idea de las uniones puramente administrativas, luego transformadas en mancomunidades a partir de la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870. Su artículo 75 acepta que los ayuntamientos puedan formar entre sí y con otros inmediatos asociaciones y comunidades para la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros que fueran objeto de su exclusivo interés. Las comunidades se regirían por una junta que estaría integrada por un delegado de cada ayuntamiento y presidida por un vocal designado entre ellos. La misma fórmula se mantendría en la legislación municipal de la Restauración (Ley Municipal de 16 de diciembre de 1876). A partir de la Ley Provincial de 1882 se suceden una serie de proyectos de reforma del régimen local,

**483.**  
*El origen de las entidades de estructura asociativa.*

muchos de los cuales se refieren a las uniones municipales para la prestación de servicios. Se configuran en general con carácter voluntario, pero también se percibe la posibilidad de establecerlas como obligatorias cuando se trate de gestionar obras públicas subvencionadas por el Gobierno u otras actividades semejantes. Por ejemplo, en el Proyecto de Ley presentado por MAURA el 26 de mayo de 1903 se contemplaba la unión forzosa de los municipios incompletos, consideraba tales los menores de 2.000 residentes, para la gestión de asuntos de interés en todos ellos. También la agrupación voluntaria de ayuntamientos de más de 2.000 residentes, para el cumplimiento de fines de interés común. El conde de ROMANONES presentó el 3 de febrero de 1906 también un Proyecto de Ley de Reforma Municipal, que elevaba hasta 8.000 habitantes el número exigido para la formación obligatoria de uniones o de mancomunidades con finalidades semejantes a las que acaban de indicarse. Los proyectos siguientes de DE LA CIERVA, MAURA, y BARROSO Y CASTILLO, manifiestan la misma sensibilidad por este tipo de agrupaciones. Serán, sin embargo, los Estatutos Municipal y Provincial de 1924 y 1925 los que consoliden la fórmula de la mancomunidad libre de ayuntamientos, incluso cuando pertenezcan a provincias o regiones distintas, tanto para gestionar servicios de competencia municipal como para solicitar y explotar concesiones y servicios que no fuesen responsabilidad de los ayuntamientos. La Ley Municipal de la II República, de 31 de octubre de 1935, también reguló en los artículos 23 y siguientes las agrupaciones municipales, incluso de municipios pertenecientes a diferentes provincias, a los efectos de gestionar fines, obras o servicios en común en las competencias municipales o que interesen a los comprendidos en diferentes términos. Se admitía en el artículo 27 las agrupaciones forzosas de municipios limítrofes para la realización de servicios obligatorios bien de titularidad municipal o delegados de la Administración Central.

Al margen de la regulación de las mancomunidades de municipios, en el primer tercio del siglo xx alcanzan también gran relevancia las mancomunidades provinciales, especialmente la establecida en Cataluña.

Las mancomunidades no tuvieron mucho desarrollo en el marco de las normas que acaban de indicarse. Pero en el ordenamiento local de la postguerra recibieron un nuevo impulso y una regulación mucho más extensa. Se refirieron a ellas la Ley de Bases de Régimen Local de 27 de julio de 1945, cuyos principios pasaron a los artículos 29 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955. Se preverían allí las mancomunidades voluntarias y las agrupaciones forzosas. Las primeras serían formadas libremente por

**484.**

*Asociaciones voluntarias y forzosas.*

**485.**

*Mancomunidades en el Estatuto de 1924 y en la Ley de 1935.*

**486.**

*Mancomunidades provinciales.*

**487.**  
*Mancomunidades  
 y agrupaciones  
 forzosas  
 en la legislación  
 de 1955.*

los municipios y tenían por objeto la realización de obras, servicios y otros fines de competencia municipal. Estaban dotadas de capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y su organización y actividad estaría regida por los estatutos y ordenanzas que, aprobados inicialmente por los ayuntamientos, eran sometidos después a la aprobación final del Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado.

**488.**  
*La doctrina  
 del Consejo  
 de Estado:  
 voluntariedad,  
 especialidad  
 y personalidad  
 de las  
 mancomunidades.*

Aprovechando esta facultad de intervención en el procedimiento de constitución de mancomunidades, el Consejo de Estado formó en aquella época un extenso cuerpo de doctrina sobre los problemas jurídicos relevantes que se suscitaron con ocasión de la creación de mancomunidades. De esta doctrina (Dictámenes de 7 de enero de 1966, 16 de marzo y 22 de junio de 1967 y 11 de julio de 1974), pueden extraerse las siguientes conclusiones sobre las características de dichas entidades: voluntariedad en su constitución; especialidad de sus fines, y personalidad jurídica propia. El Consejo de Estado acepta que su función ha de limitarse a precisar si la mancomunidad propuesta se refiere a la realización de obras, servicios y otros fines de competencia municipal; si la tramitación del expediente fue o no correcta y si se han producido extralimitaciones en el contenido de los estatutos. El Gobierno, siguiendo esa doctrina del Consejo de Estado, tendría que limitarse a otorgar o denegar la autorización; en este último caso por razón de las extralimitaciones legales apreciadas que debía señalar a efectos de su corrección, pero no podía introducir directamente modificaciones en los estatutos.

La ulterior Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975 introdujo una nueva regulación de las mancomunidades voluntarias y de las agrupaciones forzosas, que luego pasaron a los artículos 10 y siguientes del Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre.

Se destaca en esta nueva regulación el principio de especialidad, ya que no se permite que las mancomunidades puedan asumir la totalidad de las competencias asignadas a los municipios respectivos. Y también se mantiene la aprobación definitiva de los acuerdos de constitución y de los estatutos por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio del Interior y Dictamen del Consejo de Estado.

**489.**  
*Mancomunidades  
 en la LRBRL.*

La Constitución de 1978 se refiere a la posibilidad de constituir agrupaciones de municipios distintos de la provincia en el artículo 140.3. Y la LRBRL regula las mancomunidades en el artículo 44 como una de las figuras asociativas esenciales. A su régimen nos referimos en el apartado siguiente. Hay que señalar, antes de hacerlo, que en la legislación autonómica se ha abierto la vía para el establecimiento de otra clase de

agrupaciones municipales. Es muy expresiva la Ley catalana 21/2002, de 5 de julio, que modifica la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril. Esta reforma responde a las propuestas de un Informe expedido por una Comisión de Expertos que presidió Miguel ROCA. Una de las ideas que se manejan en el Informe ROCA es que en Cataluña existen 944 municipios de los cuales 202 no llegan a 250 habitantes y 525 que no llegan a 1.000. En consecuencia, se proponía modificar el mapa municipal convirtiendo a los municipios pequeños en entidades municipales descentralizadas y fomentar que los pequeños municipios se agruparan de forma voluntaria en mancomunidades o comunidades de municipios. Las primeras están sometidas al régimen general que estamos estudiando y determinarían la creación de una nueva entidad dotada de personalidad jurídica propia, mientras que las segundas no darían lugar a la creación de entidades con personalidad. Estas comunidades de municipios no tienen ningún precedente que conozcamos en el Derecho español y más bien parecen inspiradas en la fórmula francesa de las *communautés de communes*. Pero en el país vecino se configuran como establecimientos públicos según ya nos consta, lo que se excluye en la regulación catalana. Las comunidades de municipios asumen la gestión y ejecución de tareas y funciones comunes, estén configuradas o no como servicios públicos. Según el artículo 123 de la Ley Municipal de Cataluña aunque estas comunidades de municipios no tienen personalidad jurídica sus acuerdos vinculan a todos los municipios agrupados y tienen eficacia ante terceros como si fuesen adoptados por todos los que integran la comunidad. Esta técnica de reconocer eficacia jurídica general se ha consagrado como alternativa a la creación de una entidad separada. También con ello parece haberse pretendido ahorrar recursos a ayuntamientos que, por definición, carecen de capacidad económica y de gestión (F. TORRES COVAS). En todo caso, es evidente la flexibilidad de la regulación porque para formar una comunidad de municipios no es indispensable que los municipios pertenezcan a una misma comarca ni que haya continuidad territorial entre ellas, según el artículo 24.1 de la Ley Municipal catalana citada; sin embargo, a diferencia de las mancomunidades, las comunidades de municipios se pueden constituir aunque tengan por objeto obras y servicios comprendidos en el programa de actuación comarcal. La constitución de las comunidades de municipios, se ha simplificado mucho. Existen dos órganos en la comunidad, el consejo, donde están representados todos los ayuntamientos, y el presidente, que es designado por el pleno. El parangón entre el ayuntamiento pleno y los alcaldes es evidente en este modelo de organización. El convenio que pre-

**490.**

*Mancomunidades y «comunidades de municipios» en la legislación catalana.*

vea su creación precisará las competencias, potestades y funciones que se atribuyen a los municipios agrupados.

## B) El régimen jurídico de las mancomunidades

El procedimiento de creación de las mancomunidades está esencialmente contenido en las normas estatales generales de régimen local (LRBRL y TRRL, además del Reglamento de Población), y también consta con bastante desarrollo en la legislación autonómica (por ejemplo, la Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal de Andalucía).

En la legislación general, normalmente seguida sin muchos añadidos por la legislación autonómica, la creación de las mancomunidades depende esencialmente de la voluntad de los municipios que pretenden establecerla, que son los responsables de formular, en los términos ya examinados, el proyecto de estatutos. Este proyecto debe recibir un informe de la Diputación o Diputaciones interesadas y ser aprobado definitivamente por los plenos de todos los ayuntamientos con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación. En el procedimiento de aprobación se incluye el sometimiento a información pública del proyecto durante el plazo de un mes. Una vez acordada la constitución de la mancomunidad (lo que requiere el mismo quórum y mayoría de los plenos de los ayuntamientos interesados) y aprobados los estatutos ha de procederse a la inscripción de la mancomunidad en el registro de entidades locales existente en el Ministerio para las Administraciones Públicas (la exigencia de inscripción en el Real Decreto 382/1986, de 10 de febrero).

La cuestión de la aprobación autónoma de los estatutos por los ayuntamientos ha sido cuestión jurídicamente polémica. El primer problema que se planteó nada más aprobarse la Constitución fue el de saber si las tutelas establecidas a favor de la Administración del Estado para otorgar la autorización final a los estatutos de las mancomunidades eran compatibles con la autonomía local que la Constitución consagró. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 abordó esta cuestión. Las intervenciones del Gobierno previstas en los artículos 13.3 y 15 del Texto Refundido de las Bases del Estatuto de Régimen Local, aprobado por Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, se valoraron del siguiente modo: resultaban incompatibles con la Constitución las que permitían denegar la aprobación de los Estatutos por razones generales de interés público; sin embargo, habrían de considerarse constitucionales los controles de legalidad que el Gobierno pudiera reservarse y que, en todo caso, son impugnables

### 491.

*Procedimiento de creación de mancomunidades.*

### 492.

*Las tutelas sobre las mancomunidades.*

ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. También consideró el Tribunal Constitucional que las competencias de disolución de las mancomunidades a favor del Gobierno, tampoco eran contrarias a la Constitución ya que se otorgaban con carácter excepcional y solo para cuando concurrieran razones de orden público o de seguridad nacional, es decir, por incidir la mancomunidad en el ámbito de intereses generales distintos de los propios de los municipios.

El segundo problema jurídico en relación con el régimen de las mancomunidades, se planteó nada más asumir las Comunidades Autónomas competencias en materia de régimen local. Pretendieron entonces algunas de ellas que, pese a que la regulación establecida en el artículo 44.3 LRBRL no preveía una intervención autorizatoria final por parte del Estado o de las Comunidades Autónomas, estas últimas podrían establecerla, ya que, en otro caso, habría que entender que la LRBRL se habría interferido en una competencia que les correspondía. Sin embargo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo declaró que la aprobación de los estatutos de las mancomunidades por los ayuntamientos se acomodaba perfectamente a la legalidad (STS de 1 de junio de 1988). También se planteó ante el Tribunal Constitucional si la eliminación de la intervención de las Comunidades Autónomas en la aprobación de los Estatutos, acordada por la LRBRL, implicaba privarlas de una competencia propia en materia de régimen local. La Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989 resolvió tal impugnación en sentido negativo, argumentando que no es contraria a las competencias autonómicas la eliminación de cualquier intervención gubernativa en la aprobación final de los estatutos, sino concorde con la libertad asociativa de los ayuntamientos. No obstante, el Tribunal aceptó que también sería conforme con la Constitución el mantenimiento de una intervención autorizatoria final por parte de las Comunidades Autónomas, aunque su exclusión, que era lo acordado por la LRBRL, no era inconstitucional.

En los estatutos de las mancomunidades se regula su organización y régimen jurídico; a ellos se reenvía la escueta regulación contenida en el artículo 44.2 LRBRL. En el precepto se indica únicamente qué extremos tienen que ser regulados en los estatutos. La primera cuestión desde luego es el ámbito territorial de la mancomunidad, que se identifica con el conjunto en los términos de los municipios integrantes en aquella. Es posible, sin embargo, que se incorporen a la mancomunidad municipios que no pertenezcan a la misma provincia siempre que exista entre ellos continuidad territorial (artículo 35.1 TRRL). Le corresponde a los estatutos establecer también, y necesariamente, el

**493.**

*No es precisa una autorización final del Estado o de las CCAA.*

**494.**

*El contenido de los estatutos de las mancomunidades.*

objeto de la mancomunidad. Al definirlo establecerán cuáles son las finalidades que debe perseguir, la obra que ha de ser ejecutada o el servicio que ha de ser prestado. Las competencias que corresponden a las mancomunidades para poder desarrollar estos fines también tienen que precisarse en los estatutos. Existe una prohibición específica en el artículo 35.2 del Texto Refundido, que también se refleja en el artículo 32.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, en el sentido de que no pueden asumir la totalidad de las competencias asignadas a los municipios. Pero además de las competencias propias que se atribuyen a los estatutos, con los límites indicados, el Estado y las Comunidades Autónomas pueden delegar competencias en las mismas. Así lo prevé alguna legislación autonómica (Ley murciana de 7 de octubre de 1983) aunque específicamente no aparece dicho en los artículos 27 y 37 LRBRL al tratar en ellos de la delegación de competencias en los municipios y las provincias.

**495.***Límites.***496.***Órganos de gobierno.*

Los órganos de gobierno de las mancomunidades también han de ser determinados en los estatutos. La LRBRL se limita a establecer en el artículo 44.2 que han de ser representativos de los ayuntamientos mancomunados. En ellos ha de determinarse la sede de las instituciones de gobierno, el número y forma de designación de los representantes de los ayuntamientos que hayan de integrarlos. La designación de los representantes de los ayuntamientos en las mancomunidades ha suscitado algunos conflictos en relación con la regla de la proporcionalidad. El Tribunal Supremo se ha manifestado contrario a la necesidad de mantener una proporcionalidad ideológica en la designación de representantes de los ayuntamientos, es decir, que en el órgano de gobierno de la mancomunidad estén presentes todos los grupos políticos en la proporción que tengan en los órganos de gobierno de los respectivos ayuntamientos. Según el Tribunal Supremo (SSTS de 9 de septiembre de 1988 y 15 y 5 de diciembre del mismo año, de las que arranca esta doctrina), es completamente legítimo que las designaciones de los representantes de los ayuntamientos se haga por mayoría, sin atender a la indicada proporcionalidad política. En alguna ocasión el Tribunal Constitucional ha declarado que la falta de proporcionalidad ideológica o política en la integración de órganos municipales (en especial las comisiones informativas: STC de 6 de marzo de 1985) vulnera el derecho de los concejales de la minoría y de sus electores a participar en las funciones públicas. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, aun teniendo en cuenta lo resuelto por el Tribunal Constitucional, ha entendido siempre que no es aplicable a la formación de los órganos de gobierno de las mancomunidades. La proporcionalidad que consideró imprescindible el Tribunal Constitucional se

**497.***Designación por mayoría de los representantes. No es exigible la proporcionalidad política.*



refiere a los grupos políticos representados en el ayuntamiento, mientras que en el caso de la mancomunidad se trata de una agrupación distinta, es un ente diferenciado en la que la regla de la proporcionalidad ha de predicarse de la necesidad de que los ayuntamientos como corporación tengan una misma representación. Distingue el Tribunal entre la composición interna de los ayuntamientos y la designación de sus representantes en otras entidades. Cuando el ayuntamiento como entidad debe ser representado su voluntad ha de formarse por el procedimiento regulado en la legislación de régimen local en el que las decisiones se toman por mayoría. Según el Tribunal nada obsta a que los designados como representantes sean integrantes del mismo grupo mayoritario.

En los estatutos, por último, ha de establecerse el plazo de duración de las mancomunidades, que estará vinculado necesariamente al objeto señalado a la misma.

Una última cuestión polémica ha sido la concerniente a la segregación de municipios o mancomunidades ya formadas. El Consejo de Estado estableció en su Dictamen de 25 de junio de 1986 que la separación constituye una libertad irrenunciable de los ayuntamientos, respecto de la que no caben más limitaciones que las establecidas en la Ley o consignadas en los estatutos. Ni siquiera es preciso para la separación el informe favorable del órgano de gobierno de la mancomunidad como ha anotado el Dictamen citado del Consejo de Estado. El artículo 36.4 RPDT establece que el derecho de separación debe observar los trámites previstos para la adhesión y cumplir además las previsiones estatutarias correspondientes. Las únicas limitaciones que pueden establecer los estatutos son las relativas al cumplimiento de las obligaciones contraídas, que habrá que liquidar. Un problema semejante se produce en relación con la separación de los consorcios. Como veremos al estudiarlos, las normas han previsto estas secesiones estableciendo la consecuencia que acaba de indicarse y añadiendo, además, que si la segregación hace imposible la continuidad de la entidad se generará con ello una causa de disolución.

Un último problema de interés, que ya hemos estudiado con carácter general más atrás, es el concerniente a la redistribución de competencias que resulta siempre del establecimiento de entidades locales nuevas. En el caso de las mancomunidades la redistribución no resulta directamente de ninguna norma, sino primariamente de la voluntad y del consenso de los propios ayuntamientos. De aquí que alguna legislación de régimen local o autonómica, como la catalana, haya establecido en relación con las mancomunidades una regla pare-

**498.**

*Derecho de separación de la mancomunidad.*

**499.**

*Disolución.*

**500.**

*Redistribución de competencias.*

cida a la que el artículo 42.4 LRBRL establece en relación con las comarcas. Así como la creación de comarcas no puede afectar a la pérdida por los municipios de sus competencias esenciales, tampoco la creación de mancomunidades puede afectar a los programas de actuación establecidos por las comarcas, que son los entes locales que más directamente compiten, en cuanto a la función y ámbito territorial, con aquellas.

### 3. LAS ÁREAS METROPOLITANAS

#### A) **Las megápolis o grandes conurbaciones. Técnicas de gobierno y modelos comparados**

El fenómeno de la densificación humana de las ciudades, del traslado del campo a la ciudad, está vinculado a la gran revolución demográfica e industrial que se produce a partir de la segunda mitad del siglo XVIII. Desde entonces la ciudad es objeto de las trasmigraciones de masas enormes de población y sus viejas estructuras son sometidas a toda clase de tensiones: nueva planificación de la ciudad, necesidad de infraestructuras, nuevos servicios, adecuación de las formas de gobierno, etc. Poco tiene que ver la caracterización de las competencias propias de las entidades locales, en el sentido que lo hizo HENRION DE PANSEY a principios del siglo XIX («apartar de la habitación común todo aquello que pueda ser nocivo, incómodo o malsano»), con los problemas que afectan a las grandes conurbaciones en la actualidad. Las cifras concernientes a población y territorio en las grandes áreas metropolitanas mundiales es realmente impresionante. El territorio metropolitano de Londres se calcula en 1.584 km<sup>2</sup>, la región de Seúl tiene 11.753 km<sup>2</sup>, la de *Îlle de France* 12.072 km<sup>2</sup>, 5.693 km<sup>2</sup> la de Río de Janeiro, 4.000 km<sup>2</sup> la de Montreal, 3.200 km<sup>2</sup> la de Buenos Aires, etc. En cuanto a la población, la región *Îlle de France* tiene 11 millones de habitantes de los que en la aglomeración metropolitana habría 9,6 y en París 2,1 más. En Montreal habitan en el territorio metropolitano 3,4 millones de habitantes, de los cuales 1,8 son vecinos de la ciudad de Montreal; en Río se calcula que habitan 11 millones de los cuales 6 son del municipio de la capital. La ciudad de Méjico está habitada por 18 millones, de los cuales 9 están en el distrito federal y casi 9,2 en los municipios del Estado de Méjico. En Buenos Aires, de nuevo, según estimaciones habitan en el área 11,5 millones, de los que 2,8 estarían en la ciudad autónoma de Buenos Aires. Y en fin, el récord es de la región de Seúl, donde vivirían 21 millones de habitantes, de los cuales

#### 501.

*Especialidades.*

#### 502.

*Territorio y población de las megápolis.*

la mitad en la ciudad de Seúl. En el gran Londres habría 7,3 millones de habitantes.

Naturalmente estas dimensiones de territorio y población afectan de modo muy esencial a la estructura de los poderes públicos. Hay que acomodar su organización y competencias a las necesidades de estas enormes áreas geográficas y poblacionales. Pero no es menos importante la ordenación de las relaciones entre los diferentes poderes públicos implicados en la acción sobre el territorio metropolitano. No es infrecuente que los países donde existen estos grandes conglomerados urbanos tengan estructura federal, con lo cual están implicados en la gobernación de la zona las entidades federativas. Pero, además, y sobre todo, lo están las entidades locales, de naturaleza municipal normalmente, que están implantadas en el área correspondiente. En el área de París ejercen sus funciones 1.282 municipios y 8 consejos departamentales, además de asociaciones intermunicipales. En el territorio de la autoridad del Gran Londres actúan 32 municipios además de la City de Londres y en el área metropolitana de Montreal 63 municipios. Además de los municipios pueden estar implicados niveles locales intermedios entre las instancias federativas y los municipios, como ocurre en Río de Janeiro o también en Méjico. En el área metropolitana de Méjico actúa la Ciudad de Méjico que comprende 16 delegaciones del distrito federal y 34 municipios del Estado de Méjico, además de la zona metropolitana del valle de Méjico a la que hay que añadir 25 municipios del Estado de Méjico.

En todas ellas además se presentan recurrentemente una serie de problemas que podrían identificarse del siguiente modo: las disparidades concernientes a la pobreza y riqueza, más las necesidades de abastecimiento que se producen característicamente en todas estas grandes áreas. Existen zonas ricas y zonas pobres habitadas cada una de ellas por ciudadanos que tienen diferentes requerimientos y reclaman servicios de diferente género a las Administraciones Públicas. Unos casi tienen capacidad de autoabastecerse de los servicios asistenciales básicos y otros desde luego no. Los problemas respecto de la ocupación de suelo, implantación de usos residenciales, utilización del subsuelo, todas las cuestiones relativas en definitiva a la ordenación del territorio y a la calificación y tipo de viviendas que se establecen en el espacio son temas fundamentales. Y vinculados a estos, las cuestiones de medio ambiente: la contaminación atmosférica, acústica, el impacto paisajístico, la carencia de espacios urbanos adecuados, etc. Plantea problemas particulares en las áreas metropolitanas el desarrollo de algunos servicios públicos. Es muy característica la nece-

**503.**

*Implicación en el área de diferentes poderes territoriales, locales, autonómicos y estatales o federales.*

**504.**

*Problemas comunes: abastecimiento, ordenación del suelo, medio ambiente, gestión de servicios.*

**505.**  
Interacción de las  
Administraciones.

sidad de organizar los medios de transporte de otra manera habida cuenta de las grandes distancias que han de recorrer los habitantes en sus desplazamientos especialmente por razones de trabajo. Como consecuencia de todo ello surge la necesidad de interacción entre las Administraciones que están implicadas en el territorio. No solo es preciso delimitar el ámbito que comprende el área metropolitana, lo que se denomina «la mancha urbana» o la aglomeración propiamente dicha, los espacios territoriales que comprende, sino decidir a qué tipo de organización pública ha de encomendarse su gobierno. Si a una única o a varias independientes entre sí dotadas de fines institucionales específicos. En el caso de que sea única, si se establece en base a un principio de elección directa por sufragio universal de los habitantes de la zona, o se prefiere una organización de segundo grado cuyos miembros sean designados, en las proporciones que se establezca, por las corporaciones locales establecidas en el territorio.

**506.**  
Articulación de  
diferentes  
Administraciones  
públicas.

El contexto político institucional en que se desenvuelven las organizaciones metropolitanas plantean una serie de problemas que ha compendiado acertadamente E. ARGULLOL MURGADAS: «La ciudad central y los pequeños municipios; el municipalismo y su posición ante el fenómeno metropolitano; el nivel de confianza de los niveles superiores de gobierno; la convivencia entre metropolitanización y descentralización de las ciudades; la distribución territorial y el uso de los servicios; sociedad civil y organización metropolitana; polarización partidista y colaboración institucional; participación y colaboración y la cuestión de la responsabilidad; no equidad en la distribución de los recursos; incentívación financiera de la cooperación y sus efectos».

**507.**  
Modelos de  
Administración.

Son realmente importantes los problemas de organización administrativa que plantean las áreas metropolitanas así como la identificación de sus intereses. Los modelos teóricos posibles admiten las siguientes posibilidades:

**508.**  
Administración  
local distinta y  
separada de los  
municipios de la  
zona.

— Primero configurar el área metropolitana como una colectividad local, separada y distinta de los municipios de la zona, aunque en todo caso dotándola de las potestades y características institucionales que son propias de este género. Este modelo ha sido acogido en algunas grandes conurbaciones metropolitanas. Por ejemplo en París: el Consejo Regional de *Île de France* es una colectividad local, tiene ámbito regional pero en el Derecho local francés las regiones son entidades locales. El Consejo Metropolitano de Montreal también responde al mismo modelo, aunque no es obstáculo para ello la circunstancia de que en el seno del Consejo convivan otros entes como la Agencia de Transporte y Montreal Internacional que tienen funciones especializa-

das. Lo cual plantea una convivencia entre corporaciones locales y establecimientos de naturaleza institucional con funciones específicas.

— El segundo modelo posible es la atribución de las responsabilidades de gobierno sobre las áreas metropolitanas a la entidad federativa dentro de la cual esté integrada el área. Por ejemplo, el área metropolitana de Méjico no tiene organismos propios de gobierno sino un conjunto de órganos mixtos entre el Distrito Federal y el Estado de Méjico en los que hay poca representación de los municipios. Son más bien organismos de coordinación los que se establecen sin perjuicio de que puedan crearse mediante convenios, consorcios administrativos u otras entidades a los que se encomiendan tareas especializadas. Algo parecido ocurre también en el área de Buenos Aires, donde hay organismos con funciones específicas, pero también la responsabilidad se distribuye entre la provincia y la ciudad autónoma de Buenos Aires, articuladas en modo federativo con otros municipios.

— Respecto de la designación de los miembros de los gobiernos de las áreas metropolitanas, en la práctica comparada, se sigue tanto la fórmula de la designación directa como la indirecta. En París y Londres las asambleas o consejos son de elección directa y en Barcelona y Montreal se utiliza la fórmula indirecta.

— Los órganos, cualquiera que sea la fórmula utilizada para elegirlos, tienen a su vez que coordinarse con otros ya preexistentes en la zona y que son las Administraciones ordinarias, central, municipal o regional. En especial las relaciones administrativas entre las áreas metropolitanas y los municipios reclaman especiales sensibilidades. Normalmente los municipios son reacios al establecimiento de estas grandes organizaciones por razones obvias de competencia. Pero dada la enorme cantidad de ellos que habitualmente se integran en las áreas, la tarea que específicamente tienen estas últimas que desarrollar son funciones de coordinación.

— Es importante también la determinación de las áreas en las que tienen que actuar la delimitación de sus funciones y si además van a atenderlas con un aparato administrativo propio o a través de fórmulas de gestión indirecta, ya sea a través de organismos o agencias públicas o también de organismos o agencias privadas.

— En lo que concierne a las competencias, la identificación de los problemas que afectan a las áreas que ya se han indicado, abastecimientos, infraestructuras, medio ambiente, transportes, es lo que ha servido para definir realmente sus competencias en todos los sistemas. Sin embargo, con mucho, la competencia más importante que se reco-

**509.**

*Atribución de la gestión a una entidad federada o regional.*

**510.**

*Designación de miembros de gobiernos.*

**511.**

*Relaciones interadministrativas.*

**512.**

*Gestión con órganos propios o gestión indirecta.*

**513.**

*Competencias esenciales.*

noce en todos los ámbitos a los organismos de área es la concerniente a la intervención en la coordinación de la planificación territorial y urbanística de la zona.

## B) La regulación de las áreas metropolitanas en España

El fenómeno del crecimiento de las ciudades en España es también esencialmente decimonónico, pero las respuestas del legislador específicas no se producen hasta después de la Guerra Civil, ya a mediados de los años cuarenta. R. MARTÍN MATEO explicó en su día que los inicios de la regulación del fenómeno metropolitano vino de la mano de la normativa urbanística sobre las grandes ciudades. La Ley de 25 de noviembre de 1944 que aprobó las bases para la ordenación urbana de Madrid y sus alrededores, la de 17 de julio de 1945 en relación con Bilbao y su zona de influencia, la de 18 de diciembre de 1946 sobre Valencia y su comarca y la Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre Barcelona, son los primeros pasos de la legislación sobre grandes áreas que se establece en España. Todas las normas abordan el fenómeno con criterios idénticos: se reconoce un predominio a la ciudad central, Madrid, Bilbao, Barcelona, etc., que es la que se hará responsable de regular los problemas comunes del espacio al que extiende su influencia, quedando subordinados a la misma los núcleos de población limítrofes. La gran ciudad tiende a absorber los municipios ubicados en su entorno, con tendencia a quedar diluidos en la misma. El objetivo de la regulación del fenómeno metropolitano es sobre todo dar un tratamiento de conjunto a la planificación del territorio al que se extiende la mancha urbana. No hay por tanto una visión global de todos los problemas administrativos que se plantean, sino especializada. Todos los organismos de que se dotan estas entidades están sometidos, como es muy propio de la legislación de régimen local de la época, al control estatal. El Preámbulo de la Ley sobre Madrid antes citada expresa esta característica y su fundamento. Decía «no siendo el problema de ordenación urbanística de Madrid y su zona de influencia exclusivamente municipal, es lógico que el Estado aporte su colaboración, no tan solo con la de sus servicios técnicos en aquello que precisa coordinar el interés local con el general de la nación, sino con la aportación de orden económico demandada por el carácter de capital del Estado que Madrid tiene». En consecuencia se creaba la figura del comisario general designado por el Consejo de Ministros al que se atribuía justamente la función de tutela sobre las administraciones locales, ya de por sí bastante intervenidas y condicionadas en cuanto a su elección y nombramiento por la Administración central. Pero esta

### 514.

*El origen en España de las leyes de grandes ciudades.*

### 515.

*Orientación urbanística y especializada.*

intervención pública acarreará, como la doctrina notó enseguida, una cierta desmunicipalización del gobierno metropolitano, en la medida en que se trasladaban algunas de las decisiones relevantes a una Administración diferente a la que representaba los intereses de la zona. La segunda fase de la regulación de las áreas metropolitanas permitirá la extensión de sus funciones más allá del ámbito puramente urbanístico. Algunas grandes áreas acaban convertidas en entidades autónomas integradas en la Administración del Estado o muy intervenidas por ella, mientras que otras conservarán su carácter de corporaciones locales. El punto de arranque es la Ley de 7 de noviembre de 1957 que autoriza al gobierno la aprobación de los regímenes especiales para los municipios de Barcelona y Madrid. La clave de la reforma consistiría en reforzar la figura del alcalde que a su vez actúa como delegado general del Gobierno y, por otra parte, la superación de la perspectiva urbanística reconfigurándose también y atribuyendo más responsabilidades sobre otros servicios de interés común. Pero a cambio de todo eso se incrementó la intervención y la participación del Estado, lo que llevará a la transformación de estas entidades en las instituciones estatales. Una Ley de 2 de diciembre de 1963 crearía la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid como organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Vivienda. Contrasta sin embargo esta evolución con la de Barcelona porque un Decreto-Ley de 24 de agosto de 1974 consolidó la Entidad Municipal de Barcelona como órgano local encargado del «impulso, coordinación, gestión, vigilancia y ejecución del planeamiento urbanístico y la prestación de aquellos servicios de interés relevante para el conjunto de la zona metropolitana».

La regulación actual de las áreas metropolitanas en la LRBRL es muy escueta. Se conciben como entidades inequívocamente locales integradas por 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 (artículo 43.2 de la Ley citada). Su creación ha de hacerse por Ley de la Comunidad Autónoma correspondiente, adoptada siguiendo un procedimiento singular que fija el artículo 43.1 LRBRL: es necesaria una audiencia previa de la Administración del Estado y de los ayuntamientos y Diputaciones afectados, sin perjuicio de los demás trámites que establezcan los Estatutos y las leyes reguladoras. Son las leyes autonómicas las que han de determinar los órganos de gobierno y administración. En ellos, necesariamente, habrán de estar representados todos los ayuntamientos integrados en el área. También corresponde a las leyes reguladoras la

**516.**

*Ampliación de las competencias y transformación en organismo autónomo del Estado. Participación de la Administración central y desmunicipalización.*

**517.**

*Consagración del carácter municipal de Barcelona.*

**518.**

*Regulación de las áreas metropolitanas en la LRBRL: requisitos para su creación.*

fijación del régimen económico y de funcionamiento que ha de garantizar la participación de todos los municipios en la toma de decisiones, y una justa distribución de las cargas entre ellos.

**519.**  
*Regulación en los  
Estatutos.  
Designación de los  
órganos de  
gobierno:  
opciones.*

Los Estatutos de Autonomía, desde sus primeras formulaciones, también recogieron referencias a las áreas metropolitanas. De entre los Estatutos vigentes puede traerse el ejemplo de la regulación que contiene el artículo 93 del Estatuto catalán de 2006, también muy escueta: después de referirse a los municipios, las veguerías y las comarcas, establece con un carácter muy general que «los demás entes locales supramunicipales se fundamentan en la voluntad de colaboración y asociación de los municipios y en el reconocimiento de las áreas metropolitanas. La creación, la modificación y la supresión, así como el establecimiento del régimen jurídico de estos entes se regulan por una Ley del Parlamento». Tiene poca densidad la regulación estatutaria que se remite en todo a lo que la ley establezca.

Muy poco puede añadirse, por tanto, a lo que sucintamente establecen los preceptos legales y estatutarios de referencia. Es claro que la creación de un área metropolitana ha de hacerse mediante Ley de la Comunidad Autónoma. También es incuestionable la configuración de las áreas metropolitanas como entidades locales, aunque no de carácter territorial, según expresa el artículo 3.2 LRBRL citado. La estructura interna del área metropolitana tiene que ser de naturaleza representativa, porque todos los órganos locales tienen esa misma inspiración representativa y democrática. Pero no es preciso que el órgano colegiado de gobierno esté basado en una elección directa por sufragio universal, sino que la Ley deja libertad a la configuración bien mediante fórmulas de representación directa o representación indirecta. Lo que si es claro es que la Ley las concibe como agrupaciones de municipios, con lo cual lo más simple es que la designación de los órganos de gobierno se haga en base a fórmulas de representación indirecta o de segundo grado. Respecto de la designación de los miembros, es posible que pueda aplicarse la misma regla que antes hemos considerado para las mancomunidades de municipios, de que cada ayuntamiento designe los miembros que han de representarlos en los órganos de gobierno del área por mayoría sin tener en cuenta la proporcionalidad de las representaciones políticas de cada uno de sus concejales. Tampoco se especifican las competencias que tendrá la entidad ni las potestades que, obviamente, dependen de lo que establezca la Ley del área y que habrán de ajustarse necesariamente a cuáles sean las finalidades que se encomienden a la entidad.



Tampoco existe ningún inconveniente para que en lugar de dotarse órganos directos de gestión, las tareas que se encomiendan a la entidad sean más bien de coordinación general y la ejecución directa se encomiende sin embargo a las propias Administraciones locales integradas en el área o a entidades u organismos de carácter institucional. A falta de mayores precisiones, las entidades metropolitanas existentes pueden servirnos de pauta para comprobar el modo en que en la actualidad se organizan y cuál es su régimen jurídico.

La primera Ley autonómica posterior a la LRBRL sobre áreas metropolitanas fue la Ley del Parlamento valenciano de 31 de diciembre de 1986 relativa al Consell Metropolità de l'Horta. Se definía este como una entidad local determinada por la agrupación de municipios con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Las competencias que habría de ejercer se concebían con gran amplitud: «El establecimiento de unas nuevas coordinadas organizativas para solucionar los problemas y conflictos territoriales, urbanísticos y medioambientales de carácter supramunicipal», como decía el Preámbulo de la Ley citada. Tenía, en consecuencia, el Consell Metropolità «como finalidades generales la planificación conjunta y la gestión supramunicipal de las materias de su competencia» (artículo 3), lo que incluye lo concerniente al ciclo hidráulico, residuos sólidos, urbanismo, incendios, mataderos, transporte y su infraestructura, etc. El artículo 4 le atribuyó también las potestades que con carácter general reconoce a las entidades locales territoriales el artículo 4 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, la potestad local. El modo de operar de la entidad metropolitana se ajustó a una de las fórmulas que hemos examinado que se practican en el Derecho comparado. Se distinguía entre las funciones de planificación y las de gestión supramunicipal. Y, en cuanto a su organización, se apoyaría en dos órganos institucionales esenciales, uno colegiado, el Consell Metropolità, y un órgano unipersonal, el president.

La experiencia del Consell Metropolità de l'Horta no duró demasiado tiempo, sobre todo porque sus competencias de carácter general incidían en las de otras entidades de superior e inferior nivel administrativo, lo que, como ya hemos indicado, no es infrecuente en la práctica de estos organismos. Se intentó un arreglo mediante la modificación de su organización y competencias efectuada por la Ley de la Generalidad valenciana 4/1995, de 16 de marzo, pero finalmente la mencionada entidad fue suprimida por Ley 8/1999, de 3 de diciembre. La regulación de las áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana está actualmente establecida en la Ley 2/2001, de 11 de mayo, que

**520.**  
*Funciones.*

**521.**  
*El Consell Metropolità de l'Horta.*

**522.**  
*Atribuciones generales de planificación y coordinación.*

**523.**  
*Organización.*

**524.**  
*Supresión del Consell de l'Horta y especialización de las áreas metropolitanas.*

establece el régimen general de las citadas entidades. La Ley cambia de orientación completamente al renunciar a las áreas metropolitanas con competencias generales y sustituirlas por entidades metropolitanas sectoriales. Contiene, como se ha dicho, la normativa general sobre creación y organización de estas áreas (los órganos principales son la asamblea, la presidencia y la comisión de gobierno) y se fijan las competencias de cada uno de estos órganos y la forma de designación de sus miembros. Pero, en consecuencia con la orientación hacia la especialización de las entidades metropolitanas, constituye dos establecimientos de este tipo, la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos. La primera de ellas tiene a la empresa ERMASA como sociedad instrumental, y la segunda a la empresa FERVASA.

Esta misma orientación hacia la especialización es la que siguió la segunda experiencia en materia de áreas metropolitanas, que fue la que se ha desarrollado en Cataluña. Después de la Constitución de 1978 y de la aprobación del Estatuto de Autonomía de 1979, se mantuvo vigente el Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, que regulaba la Entidad municipal metropolitana de Barcelona, a la que se reconocían competencias generales en materia de actividad urbanística, gestión de obras y servicios municipales comunes tales como transporte, suministro de aguas, evacuación y tratamiento de aguas residuales, etc. Esta estructura administrativa metropolitana resultaba incómoda y difícilmente coordinable con la acción administrativa de la Comunidad Autónoma, por un lado, y con las pretensiones del Ayuntamiento de Barcelona de contar con un régimen administrativo especial que incluyera competencias mucho más amplias que las ordinarias. La negociación de una Carta municipal para Barcelona se subordinó a una previa reforma de la Entidad metropolitana (J. GALOFRÉ) que, en efecto, se suprimió en 1987. La Ley 7/1987, de 4 de abril, estableció la nueva regulación. A efectos de la planificación y coordinación en el ámbito regional de esa área se crean dos entidades metropolitanas cuya función será la planificación conjunta, programación, coordinación, gestión y ejecución de determinados servicios. Es decir, no se crea una sola administración sino dos diferentes, la Entidad Metropolitana del Transporte y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Residuos Sólidos. Tienen además ámbito diferente y se superponen a la organización comarcal ya existente en la fecha.

Son entidades locales, porque así lo reconoce el artículo 3 de la Ley de Régimen Local, pero su carácter de entes institucionales es poco discutible en este caso.

**525.**  
*Entidades metropolitanas en Cataluña: especialización.*

Las competencias se definen de un modo muy concreto. En el caso de la Entidad Metropolitana del Transporte, se trata de la prestación de determinados servicios como los de transporte interurbano de viajeros, tanto regular como discrecional, cuyo itinerario transcurre íntegramente dentro del ámbito territorial de actuación de la entidad y los servicios de transporte subterráneo en Barcelona. Además, de modo excepcional también puede asumir competencias en los casos en que por la continuidad de los núcleos urbanos u otras circunstancias se aconseje una gestión unitaria. En este caso el Consejo Metropolitano puede decidir el establecimiento de áreas que agrupen a más de un término municipal a fin de prestar conjuntamente el servicio. En tales hipótesis la administración metropolitana ejercerá las competencias de ordenación y gestión del mismo (artículo 16 de la Ley). Además, casi prototípicamente le corresponden la coordinación de los servicios de transporte urbano de viajeros en los municipios comprendidos en su ámbito y el ejercicio de las facultades de intervención administrativa en los servicios de transporte público de viajeros en automóviles.

**526.**  
*Entidad del  
transporte.*

Por lo que concierne a la entidad metropolitana con competencias en medio ambiente, sus funciones son las de coordinar servicios municipales, prestar necesidades para una vez concedido el aprovechamiento y sin perjuicio de las funciones propias de la Administración hidráulica y sanitaria, realizar las obras y establecer y prestar los servicios relacionados con la captación, tratamiento y distribución de agua potable, y con el tratamiento y evacuación de las residuales, y programar y realizar las obras y establecer y prestar servicios en relación con el tratamiento, aprovechamiento y eliminación de residuos sólidos industriales, en los términos establecidos por la correspondiente legislación. Las competencias concernientes al ciclo hidráulico son las que establece el artículo 17 de la Ley (coordinar los servicios municipales; prever las necesidades; realizar las obras y establecer los servicios de captación, tratamiento, distribución y evacuación de residuales).

**527.**  
*Entidad  
medioambiental.*

Estas resoluciones especializadas han sufrido un nuevo vuelco en la última regulación del área metropolitana de Barcelona, aprobada por la Ley de Cataluña 31/2010, de 3 de agosto. La Ley define el nuevo organismo como un «ente local supramunicipal de carácter territorial», que sustituye a las entidades metropolitanas especializadas. Sí cambia, por tanto, la naturaleza del área y vuelve a aparecer el modelo histórico de 1974 y 1987, pareciéndose más a los modelos de la *Greater London Authority*, a la región *Île de France*, que son entes supramunicipales de segundo nivel en el correspondiente territorio, es decir, a la vez área metropolitana y departamento-región. Dado su carácter de

**528.**  
*La Ley 31/2010.*

entidad territorial dispone de todas las potestades propias de las mismas, como la potestad reglamentaria, la potestad de autoorganización, la potestad tributaria, territorial y financiera, la de programación y planificación, la potestad expropiativa, la de investigación, deslinde y recuperación de oficio de bienes, la potestad sancionadora, de ejecución forzosa, de revisión de oficio, etc.

Se rige por un Consejo metropolitano compuesto de alcaldes y concejales de los municipios del área, designados por los municipios, un presidente elegido por el Consejo entre sus miembros que tengan la condición de alcaldes y una Junta de Gobierno.

#### 4. LAS COMARCAS

El artículo 141.3 CE habilita la creación de agrupaciones de municipios distintos de la provincia, y el 151.3 del texto constitucional se refiere a que los Estatutos de Autonomía puedan establecer circunscripciones territoriales propias mediante la agrupación de municipios limítrofes. En la LRBRL se hace una primera referencia a las comarcas en el artículo 3.2, que las incluye entre la relación, que el precepto contiene, de «entidades locales territoriales». Pero la regulación más extensa de las comarcas está en el artículo 42 de la misma Ley. Reconoce a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en los respectivos Estatutos, la creación de comarcas u otras entidades que agrupen a varios municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión local o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito. Según el indicado precepto, la iniciativa podrá partir de los propios municipios interesados. La participación de estos es, en todo caso, decisiva ya que no puede crearse la comarca si se oponen dos quintas partes de los municipios que hubieran de integrarla siempre que representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. También es posible la formación de comarcas que agrupen a municipios de más de una provincia, en cuyo caso será preciso también el informe favorable de las Diputaciones provinciales concernidas. Se remite, en fin, a las leyes de las Comunidades Autónomas la regulación de la estructura de las Administraciones comarcales y sus funciones, con el límite, recogido en el párrafo 4 del mencionado artículo 42, de que la creación de las comarcas no puede implicar la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios mínimos que se enumeran en el artículo 26 de la propia Ley; tampoco se puede privar a los mismos de toda intervención en las materias que corresponden a sus competencias según el artículo 25.2 de la misma Ley.

##### 529.

*Habilitación constitucional y regulación en la LRBRL.*

##### 530.

*Remisión a la legislación autonómica.*

Los fundamentos y el alcance de esta limitación a la creación de comarcas no son de naturaleza legislativa a pesar de estar expresada en el texto de una Ley, sino que el fundamento último está en la Constitución. Así lo recordó la STC 214/1989, de 21 de diciembre: partiendo de la doctrina establecida en la STC de 28 de julio de 1981, en la que se sostuvo que «la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cuál sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial». Dice al respecto que las «autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho de la simple “remisión a la Ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias”. El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido solo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución». Establecido lo cual concluye: «El legislador estatal, en el precepto impugnado, no ha hecho sino fijar ese mínimo competencial que, en todo caso, debe corresponder a los municipios en virtud de la propia garantía institucional de que gozan. Ese mínimo queda concretado en la competencia para prestar los servicios que enumera el artículo 26 de la Ley —previsión cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada— y en la garantía, formulada negativamente, de que no pueden quedar privados de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25. Quiere decirse, pues, que la creación de comarcas podrá repercutir en las competencias de los municipios agrupados en las mismas, pero tal hecho no puede en ningún caso desembocar en una abolición, por desapoderamiento total de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada».

También se analizó en la Sentencia referida si la regulación establecida en el artículo 42 LRBRL afectaba a las competencias autonómicas para la ordenación de su propio espacio territorial, violación que no apreció el Tribunal en absoluto. Afirma, en efecto, la Sentencia que el precepto es una consecuencia de la garantía de la institución municipal, que es lo que se trata de preservar y no la subsistencia de un municipio en concreto. Sin embargo, argumenta con prevención hacia operaciones de comarcalización que puedan implicar la sustitución de los municipios por las comarcas, en el siguiente sentido: «Dicho precepto no condiciona en absoluto esas alteraciones municipales, pero sí garantiza la institución municipal, que, aun en la hipótesis extrema, no podrá diluirse para pasar a identificarse con la comarca. La configura-

**531.**

*Límites a la creación de comarcas: la autonomía de las demás entidades locales.*

**532.**

*Redistribución de competencias con los municipios.*

ción constitucional de la comarca como agrupación de municipios (artículo 152.3 de la Constitución) impide, en efecto, la materialización del supuesto último del "municipio comarca", de manera que por muy profundas que pudieran imaginarse esas alteraciones municipales no podrá llegarse a semejante situación. De ahí que el artículo 42.4.º LRRL marque un límite infranqueable a la redistribución de competencias que, como consecuencia de la creación de comarcas, puedan llevar a cabo las Comunidades Autónomas».

**533.**  
La jurisprudencia del TC sobre comarcas: precedentes y crítica.

Los precedentes de esta jurisprudencia están, como se ha indicado, en la STC 32/1981, que fue la primera que abordó los problemas constitucionales que planteaba la comarcalización, si de ella se derivaba un vaciamiento de las competencias de otros entes locales, especialmente de las Diputaciones. El primer intento de reorganización de su espacio territorial, justamente en este sentido, lo abordó la Generalidad de Cataluña mediante su Ley 6/1980, de 17 de diciembre, para recuperar la tradición comarcal de aquel territorio en perjuicio de las provincias cuyas funciones quedaban sustituidas por unos nuevos consejos territoriales de carácter comarcal. La operación fue desautorizada por la Sentencia citada del Tribunal Constitucional, cuya doctrina ya se ha indicado. Ulteriormente, el Parlamento catalán aprobó la Ley 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales, cuyo Preámbulo empieza quejándose de que «desgraciadamente, la interpretación constitucional y estatutaria que ha prevalecido ha sido la de excluir de la capacidad normativa de la Generalidad la disposición de la provincia como ente local». No obstante lo cual, se somete esta institución a una intensa coordinación por parte de la Generalidad de Cataluña, incluida la refundición de los planes provinciales en un plan único de obras y servicios, que el Tribunal Constitucional consideró más tarde (STC 109/1998) acorde con la Constitución.

**534.**  
Efectos de la jurisprudencia para obstaculizar la reforma del régimen local.

La interpretación que sostiene nuestra jurisprudencia constitucional tiene una destacadísima importancia respecto de la reforma de la Administración municipal. Los procesos de comarcalización se han concebido en Europa no solo como soluciones de carácter asociativo para vencer la falta de recursos económicos y la incapacidad de los pequeños municipios para gestionar las competencias que se les atribuyen, sino también como fórmulas quirúrgicas que permiten suprimir las Administraciones locales menos dotadas o idóneas, concentrando la gestión en unidades administrativas que operan sobre un espacio territorial más amplio y utilizan mejores medios. Las opciones por las que se decanta la jurisprudencia constitucional no pueden implicar,

mientras la doctrina indicada se mantenga, operaciones de sustitución masiva de los municipios, sino que solo pueden suponer el establecimiento de entes territoriales de naturaleza comarcal, normalmente de naturaleza asociativa.

La mayor parte de los Estatutos de Autonomía regulan la comarca como entidad local. El artículo 2.3 del Estatuto de Cataluña, de 19 de julio de 2006, se refiere a las comarcas como uno de los entes locales que integran «el sistema institucional de la Generalitat». El artículo 92 del mismo Estatuto configura la comarca como «ente local con personalidad jurídica propia y está formada por municipios para la gestión de competencias y servicios locales». En el artículo 97.1 del Estatuto de Andalucía de 19 de marzo de 2007 se describe la comarca como «la agrupación voluntaria de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines». Un enunciado semejante tiene el artículo 83.1 del Estatuto de Aragón, de 20 de abril de 2007; y en términos parejos describen la comarca los demás. En todos ellos la decisión de la creación de comarcas está remitida a una ley autonómica. Las comarcas han sido establecidas mediante leyes en diferentes Comunidades Autónomas. Son dos ejemplos avanzados el Texto refundido de la Ley de organización comarcal de Cataluña, de 4 de noviembre de 2003, y el Texto refundido de la Ley de comarcalización de Aragón, de 27 de diciembre de 2007. El artículo 2 del primer texto citado concreta los criterios que han de aplicarse a la división y organización comarcal: los ámbitos territoriales resultantes tienen que coincidir con los espacios geográficos en que se estructuran las relaciones básicas de la actividad económica, y tienen que agrupar municipios con características sociales, culturales e históricas comunes. Además, dichos ámbitos territoriales han de ser los más adecuados para hacer efectivos los principios de eficacia, descentralización, participación y subsidiariedad en la prestación de servicios. La creación de comarcas se lleva a cabo por ley. En el caso de Cataluña figura la relación completa de las comarcas constituidas, con referencia a los municipios que las integran, como anexo al Texto refundido mencionado. En el caso de Aragón, se aprobó mediante Decreto Legislativo 2/2006, de 27 de diciembre, el Texto refundido de la delimitación comarcal donde se incluyen las treinta y tres comarcas constituidas con los municipios que las integran. La Ley que crea la comarca establece su delimitación y decide sobre la capital, así como los municipios que comprende, la composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, y las competencias y recursos económicos. La iniciativa para crear una comarca puede proceder de todos o algunos de los municipios que

**535.**

*Regulación estatutaria de la comarca.*

**536.**

*Organización comarcal de Cataluña.*

**537.**

*Organización comarcal de Aragón.*

hayan de integrarla, también por una mancomunidad de interés comarcal, o por acuerdo del Gobierno (artículo 7.1 TR de Aragón citado).

**538.**  
*Los órganos de  
gobierno y  
administración  
de las comarcas.*

Los órganos principales de las comarcas son el Consejo comarcal y el presidente, aunque las leyes que examinamos prevén también la existencia de otros órganos (Consejo de alcaldes, Comisión especial de cuentas). El Consejo comarcal se integra por un número de miembros variable dependiendo del número de residentes en cada comarca (entre diecinueve y treinta y nueve, tanto en Cataluña como en Aragón). La fórmula de designación consiste en que, una vez constituidos los ayuntamientos de la comarca, la Junta electoral procede a sumar por separado el número de concejales y de votos obtenidos en la comarca en las elecciones municipales por cada partido, coalición, federación y agrupación de electores, de acuerdo con las listas respectivas, siempre que hayan obtenido el 3 % de los votos de la comarca. Hay reglas especiales para los municipios de menos de doscientos cincuenta habitantes, y para las entidades municipales descentralizadas. Es la Junta electoral la que procede a distribuir los puestos que corresponden a los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores de cada comarca, dividiendo el número de votos obtenido por cada candidatura por 1, 2, 3 o más, hasta un número de puestos igual a los correspondientes al Consejo comarcal. Los puestos se atribuyen a las listas que obtengan los cocientes mayores, y se procede a la atribución por orden decreciente de los mismos. La adjudicación se produce, pues, siguiendo el sistema D'Hont que rige con carácter general en los procesos electorales, generales, autonómicos y locales (artículos 20 TR de Cataluña, y 46 TR de Aragón citados). El presidente es elegido por el Consejo comarcal de entre sus miembros.

**539.**  
*Competencias.*

Las leyes reguladoras de las comarcas contienen una extensa relación de las competencias que les corresponden. Una parte principal de las mismas concierne a la cooperación, asesoramiento y coordinación de los ayuntamientos, pero también ostentan una importante relación de competencias propias, que la regulación aragonesa detalla en los artículos 16 a 33 del citado Texto Refundido. Se refieren a la práctica totalidad de las materias en que pueden estar involucrados los intereses locales, como la ordenación del territorio y urbanismo, acción social, cultura, patrimonio cultural y tradiciones populares, artesanía, deporte, promoción del turismo, agricultura, ganadería y montes, medio ambiente, residuos, ferias y mercados, protección de consumidores y usuarios, transportes, etc.

En las normas relativas a las comarcas se establecen también criterios para la transferencia de funciones y servicios vinculados a las com-



petencias que se reconocen a las comarcas. La fórmula elegida copia, en lo sustancial, el sistema establecido en los Estatutos de Autonomía para las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas, incluida la constitución de una Comisión mixta de transferencias, entre la Comunidad Autónoma y la comarca.

## 5. LOS CONSORCIOS

El consorcio es una institución de ambiguas características en nuestro Derecho, pero de uso polivalente: se emplea por todas las Administraciones públicas y para las finalidades más variadas. Son muchas las disposiciones legales vigentes que aluden al consorcio como fórmula de conciliación y ejercicio en colaboración o coordinado de competencias de diversas Administraciones públicas, o de concertación de organismos públicos con establecimientos privados o incluso con particulares. Hay referencias a los consorcios en la legislación y en la jurisprudencia con las proyecciones más variadas. Por ejemplo, los consorcios de la vieja Ley de Montes de 7 de junio de 1957 y, actualmente, Ley 43/2003 de Montes; de la Ley de Minas de 21 de julio de 1973; el Consorcio de Compensación de Seguros regulado en la Ley 21/1990, de 19 de diciembre, y el Real Decreto 370/1999, de 5 de marzo, configurado finalmente como entidad pública empresarial; el Consorcio Regional de Transportes Públicos de Madrid, que es un organismo autónomo según su Ley de creación (STS de 3 de abril de 1996, etc.); o los consorcios previstos para la gestión de centros sanitarios en el artículo 46 del Real Decreto 29/2000, de 14 de enero, sobre nuevas formas de gestión del Instituto Nacional de la Salud. También son muy importantes los consorcios urbanísticos a que se refieren los artículos 7.3 y 12 a 14 del Reglamento de Gestión Urbanística, o los contemplados en el artículo 89 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001), etc.

Dada la heterogeneidad de las aplicaciones de la figura del consorcio y las escasas aclaraciones del legislador sobre su régimen jurídico, nada puede extrañar que las exposiciones doctrinales sobre dicha figura hayan estado también marcadas por la perplejidad respecto de la calificación jurídica de tal establecimiento. En sus aplicaciones al ámbito de la Administración local, en la obra clásica de F. ALBI se decía que los consorcios son una mezcla de elementos procedentes de la fundación, del establecimiento público o de las empresas mercantiles locales. Y durante muchos años se ha podido debatir acerca de si son o no Administraciones públicas (lo primero le pareció inequívoco a E. GARCÍA DE ENTERRÍA) y, caso de serlo, si eran de naturaleza corporativa o

**540.**  
*Aplicaciones  
del consorcio.*

**541.**  
*Naturaleza jurídica  
del consorcio.*

institucional. También si los participados por entidades locales eran o no verdaderas Administraciones locales (lo que en los pioneros estudios de R. MARTÍN MATEO se argumentó en sentido positivo en términos convincentes que luego asumió la legislación general). La jurisprudencia también se ha hecho eco de las dificultades que ha presentado el consorcio históricamente para encasillarlo dentro de categorías jurídicas conocidas. La STS de 2 de junio de 2001 ha resumido muy exactamente la evolución del problema afirmando que después de la regulación de los consorcios en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales «un sector de la doctrina» lo calificó «exclusivamente como un ente local»; así lo sostuvo también el Tribunal Supremo, a pesar de que la LRRL no los mencionó entre los entes locales (SSTS de 3 de noviembre de 1997 y 30 de abril de 1999). Sin embargo, evolucionó la jurisprudencia en el sentido de admitir que el consorcio era una técnica de colaboración entre Administraciones públicas que tenía posibilidades mucho más amplias. La STS de 2 de junio de 2001 ha admitido que, desde el momento en que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, lo reguló como una proyección del principio de colaboración, «su evolución ha sido imparable, siempre de la mano de su independencia de cualquier Administración y de su afirmación como ente con personalidad jurídica».

Un rasgo bastante evidente de los consorcios en nuestro Derecho es que con dicho concepto se hace referencia a diferentes técnicas organizativas y convencionales que no son fáciles de unificar reconduciéndolas a una única categoría común. Con su gran proliferación en la práctica, y con las escuetas pistas que las normas y la jurisprudencia han venido dando sobre el régimen jurídico de la figura, ninguna duda le queda ya a la doctrina de que el consorcio es una entidad administrativa de carácter instrumental (STANCANELLI, COSCULLUELA, CLIMENT), formada por Administraciones públicas de distinto nivel o por estas y otras entidades privadas sin ánimo de lucro. La institución resultante tiene personalidad jurídica distinta de las entidades consorciadas. La operación constitutiva genera, por tanto, una nueva persona jurídica de carácter administrativo, a la que algunos autores reconocen carácter corporativo (J. A. SANTAMARÍA) y otros carácter institucional (en general, en Francia, tienen la condición de establecimientos públicos todas las entidades resultantes de convenios interadministrativos) y, desde luego, puesto que surgen de la voluntad de asociarse de diferentes Administraciones públicas, tienen carácter interadministrativo (P. MENÉNDEZ, F. A. CASTILLO BLANCO). Como sus competencias son especializadas y atinentes a los fines que se les encomiendan, son también entidades públicas de carácter no territorial.

En la legislación administrativa general se encontrarán alusiones al consorcio, con una mínima regulación del mismo, en el artículo 7 de la Ley 30/1992, de 29 de noviembre. El consorcio es, en esta norma, un ente dotado de personalidad jurídica al que se encomienda la gestión de lo acordado en convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En algunos sectores de la actividad pública se pueden encontrar referencias al consorcio con peculiaridades respecto del régimen general. Por ejemplo, los previstos en la Ley 15/1997, de 25 de abril, que regulan las nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud.

En el ámbito autonómico algunas leyes han reproducido el esquematismo de la legislación general: por ejemplo, Ley catalana 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat.

Situándonos en el ámbito local, que es el que ahora nos interesa y, además, donde más desarrollo y aplicación tiene la fórmula del consorcio, brilla por su ausencia una regulación pormenorizada de esta institución, al menos en la legislación general. El artículo 57 LRBRL alude a ellos como uno de los medios que pueden utilizar voluntariamente la Administración estatal, autonómica y local, para canalizar la cooperación económica, técnica y administrativa, bien sea para la gestión de servicios locales o para «asuntos de interés común». En el artículo 87 de la misma Ley se establece que «Las entidades locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones públicas». Constituye este enunciado la definición más completa que se encuentra en el ordenamiento local acerca de quiénes pueden ser las partes consorciadas y el objeto de los consorcios. El párrafo segundo del mismo precepto indica que los consorcios pueden utilizarse para la gestión de los servicios públicos locales, también en el marco de convenios de cooperación transfronteriza en los que participen entidades locales españolas. Estas son las dos únicas menciones a los consorcios que aparecen en la LRBRL. Al clasificar las entidades locales en el artículo 3, menciona dicha Ley, como nos consta, unas que tienen carácter territorial y otras que carecen de tal condición, pero en ninguno de estos ámbitos aparecen mencionados los consorcios, sin duda por la consideración del legislador de que se trata de entidades instrumentales de menor relevancia que aparecen subordinadas a la voluntad de los municipios y Administraciones públicas que se conciertan.

**543.**

*Referencias al consorcio en la legislación.*

**544.**

*Los consorcios en la LRBRL.*

**545.**  
 TRRL de 1986:  
 carácter  
 instrumental del  
 consorcio, y  
 prestación de  
 servicios públicos.

En el TRRL de 1986 se alude a los consorcios en el artículo 30.6.g) para considerarlos como una de las formas de instrumentar la cooperación de las Diputaciones y los ayuntamientos. Se subraya en el texto legal la condición de institución al servicio de las relaciones interadministrativas, porque aparece enunciado entre las formas que tales relaciones pueden adoptar. Aunque sin una referencia directa a los consorcios, en los artículos 64 y 69 del mismo TRRL se alude a la posibilidad de constitución de entes instrumentales de carácter público o privado para el ejercicio de competencias compartidas o concurrentes por la Administración del Estado o la Comunidad Autónoma y las entidades locales. Por último, también en el TRRL citado, el artículo 110 alude a la prestación de actividades y servicios a través de consorcios. Se repite aquí el enunciado del artículo 87 LRBRL. Los estatutos son la norma rectora de su organización, actividad y financiación.

**546.**  
 Características de  
 los consorcios en  
 el RS de 1955.

Entre los Reglamentos de la Ley de Régimen Local, el que se refirió de modo más amplio a los consorcios es el Reglamento de Servicios de 17 de junio de 1955, que dedica a esta figura los artículos 37 a 40, todos bastante esquemáticos. Las corporaciones locales pueden constituir consorcios con «entidades públicas de diferente orden» (no incluye las entidades privadas sin fin de lucro, como haría después el artículo 87 LRBRL). Tienen carácter voluntario y están dotados de personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines. La constitución de un consorcio debe seguir el procedimiento establecido para la municipalización o provincialización de servicios si se trata de alguno de los que la asunción y gestión directa por la corporación requiera esa formalización; si no es así, se puede constituir el consorcio sin atenerse a tal procedimiento. Los estatutos determinan el «régimen orgánico, funcional y financiero». Los consorcios, en fin, pueden utilizar cualquiera de las formas de gestión de servicios sustituyendo a los entes consorciados.

**547.**  
 La regulación de  
 los consorcios en la  
 legislación catalana.

En la legislación autonómica de régimen local también se pueden encontrar reiteradas referencias al consorcio. Por ejemplo, la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril) se refiere al consorcio como «entidad pública de carácter asociativo» (artículo 269). Y el Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales de Cataluña, aprobado por Decreto 179/1995, de 13 de junio, contiene una regulación del consorcio bastante pormenorizada. Se refiere a su naturaleza asociativa, integrando a entidades locales y otras Administraciones públicas o entidades privadas sin ánimo de lucro; reitera la voluntariedad de la asociación, además de la personalidad jurídica propia y la capacidad de crear y gestionar servicios y actividades de interés local o

común que siempre tiene el consorcio, así como la concreción de su organización, régimen y financiación, en los estatutos. Además de regular el contenido de los estatutos, el Reglamento catalán mencionado se refiere con cierto pormenor al procedimiento de constitución; a la organización básica; al programa, presupuesto, contabilidad y patrimonio; a la separación de miembros y a la disolución y liquidación del consorcio, etc. Pero la regulación más extensa y la utilización de la figura del consorcio como instrumento de coordinación y cooperación más convenida y reiterada está, en la legislación catalana, en la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, relativa a la Carta Municipal de Barcelona.

Distingue esta Ley entre los consorcios voluntarios [artículo 60.b)], que se configuran como entes asociativos con otras Administraciones públicas o entidades privadas sin ánimo de lucro, y los consorcios legales (artículo 61), que también son entes asociativos pero creados por ley, siempre entre la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona, para la gestión conjunta de funciones, actividades o servicios. Ejercen competencias generales sobre todo el territorio municipal, y ostentan potestades reglamentarias, planificadoras, de programación y organización, e incluso sancionadoras. En el marco de la ley que lo crea se aprueban los estatutos del consorcio, donde debe resolverse sobre la organización, el respeto a las competencias municipales y la financiación del consorcio. También se refiere la Carta Municipal de Barcelona a la creación de entes personalizados dependientes del consorcio, y a la disolución de este. En la propia Carta Municipal se crearon directamente algunos consorcios fundamentales como el de vivienda, el de servicios sociales y el de educación, y se consolidó el Consorcio Sanitario de Barcelona que había sido establecido con anterioridad, creándose también una Agencia de Salud Pública. La Carta pormenoriza las atribuciones de todos estos consorcios.

Esta figura de los consorcios legales rompe con la tradición asociativa y voluntaria de la creación de este tipo de entidades. La explicación de su incorporación a la Carta Municipal de Barcelona la ha hecho autorizadamente J. GALOFRÉ. El Ayuntamiento solicitó reiteradamente delegaciones y transferencias de competencias a la Generalitat para poder ejercer de un modo integrado y eficiente la gestión de las responsabilidades que le atribuían las leyes; ante la resistencia de la Generalitat, se buscó una fórmula de participación del Ayuntamiento en el ejercicio de las competencias autonómicas, que se encontró en la figura del consorcio.

La legislación se muestra, por tanto, muy abierta a la formación de consorcios, de modo que, para tratar de ordenar en alguna medida el

**548.**

*Consortios voluntarios y legales en la Carta Municipal de Barcelona.*

**549.**

*Fundamento de los consorcios legales.*

panorama, algunos autores han ensayado fórmulas de clasificación para mejor transitar por el paisaje consorcial. M. REBOLLO PUIG ha propuesto que, desde una perspectiva subjetiva, puede distinguirse entre consorcios locales puros, cuando todos los participantes son entes locales, y consorcios locales mixtos cuando junto a los entes locales participan otras Administraciones. Las Administraciones integradas pueden ser, o no, de carácter territorial. También pueden participar en los consorcios otras entidades de segundo grado o de naturaleza asociativa como las mancomunidades (expresamente, en este sentido, artículo 16 de la Ley andaluza 11/1987, que regula las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones provinciales). Si los consorcios se crean entre Administraciones públicas y entidades privadas sin finalidad de lucro, las finalidades son múltiples porque puede tratarse de fundaciones, órdenes religiosas, federaciones deportivas, colegios, cámaras o cofradías. Diríamos nosotros que cualquiera del variopinto universo de las entidades que integran el denominado Tercer Sector.

**550.**

*Clasificación:  
consorcios locales  
puros y mixtos.*

Las características generales de los consorcios, según resulta de la salpicada referencia a los mismos en la legislación vigente, puede resumirse, en definitiva, en lo siguiente:

**551.**

*Constitución.*

1.º En cuanto a su constitución: el artículo 64 TRRL remite a la legislación de régimen local todo lo que concierne a la constitución de entes de carácter público o privado, lo que debe hacerse extensivo a los consorcios. En tal ámbito normativo solo existe una referencia al procedimiento de constitución de consorcios en el artículo 38 RS de 1955 que ya hemos citado. Declara la libertad de las corporaciones para crear consorcios, salvo que, por las razones que en el precepto se indican, haya de seguirse el procedimiento de municipalización o provincialización de modo previo. Como el consorcio es siempre el resultado de un concurso de voluntades entre Administraciones públicas o entre estas y entidades privadas sin ánimo de lucro, lo ordinario será que el consorcio surja de un convenio previo suscrito entre las entidades interesadas. El acto fundacional puede ser simultáneo (aprobar el convenio y crear el concierto en el mismo acuerdo) o sucesivo (primero se suscribe el convenio y ulteriormente representantes de las entidades concertadas preparan los estatutos del consorcio, que ha de ser objeto de aprobación ulterior). Lo que resulta imprescindible es la intervención de los plenos de todas las entidades locales interesadas, que son los únicos competentes para autorizar el consorcio. En el Reglamento de obras, actividades y servicios de las Entidades locales de Cataluña de 13 de junio de 1995, que ya hemos citado, se regula el siguiente procedimiento (artículo 313): la constitución del consorcio se

**552.**

*Creación por  
convenio.*

Lleva a cabo por acuerdo de los órganos competentes de las entidades que vayan a integrarse en el mismo; también cabe la adhesión posterior. Los acuerdos de creación, adhesión o separación del consorcio tienen que adoptarse por mayoría absoluta de los miembros de la corporación; una vez adoptados estos acuerdos, se someten a información pública por el plazo de treinta días; los acuerdos de los miembros del consorcio, junto con los estatutos, se inscriben en el Registro de las entidades locales de Cataluña. No hay, por tanto, ninguna intervención final de la Generalitat, sin perjuicio de la posibilidad de formular requerimientos o impugnaciones en caso de que se advierta alguna ilegalidad. En el procedimiento regulado en el Reglamento catalán referido, no se indica si ha de someterse al acuerdo del pleno solo la creación del consorcio o, necesariamente, también los estatutos. A nuestro juicio, lo más acomodado a la legislación general de régimen local es esto segundo, considerando que al aprobarse los estatutos las entidades locales concertadas ejercen su potestad normativa que el artículo 49 LRBRL reserva al pleno.

Los estatutos tendrán que referirse necesariamente a los entes públicos y privados que integran el consorcio, su denominación y domicilio; objeto, finalidades y duración; órganos de gobierno; competencias y potestades; presupuesto y contabilidad, y previsiones sobre su disolución y liquidación (en este sentido, artículo 316 del Reglamento de Cataluña mencionado).

Como hemos examinado antes, junto a los consorcios formados por la libre voluntad de las entidades concurrentes, existen otros creados por la ley y, por tanto, de constitución imperativa, como los que contempla la Carta Municipal de Barcelona.

2.º El objeto del consorcio son las obras o servicios locales, o también la atención de «asuntos de interés común» según resulta de lo que prevén los artículos 57 y 87 LRBRL y 110.1 TRRL. Los estatutos tendrán que establecer las potestades que se confieren al consorcio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 LRBRL, así como las competencias que específicamente ostentará. Estos actos atributivos de competencias tienen el problema de que pueden colisionar con las asignadas a otras entidades territoriales superiores, cuyo ámbito de actuación podría resultar modificado por la simple voluntad de las entidades que se consorcian. Los riesgos de fricción son especialmente claros en el caso de las comarcas. Por esta razón el artículo 315 del Reglamento catalán que venimos citando ha establecido que los municipios no podrán participar en consorcios en los que intervengan comarcas diferentes a la que pertenezcan si el objeto de aquellos es

**553.***Procedimiento.***554.***Objeto: obras, servicios locales y asuntos de interés común.*

**555.**  
*Preferencia  
competencial  
de la comarca.*

coincidente con alguna actividad o algún servicio declarado de interés comarcal en el programa de actuación de la comarca respectiva, salvo autorización del consejero de Gobernación si se demuestra objetivamente la necesidad o conveniencia de su participación.

**556.**  
*Régimen jurídico.*

3.º El régimen jurídico general de los consorcios locales viene determinado por la legislación de régimen local. Los consorcios son entidades administrativas, aun en el caso de que se integren en los mismos también entidades de base privada. Por tanto, también sus decisiones y actos son impugnables en vía administrativa y jurisdiccional contencioso-administrativa de acuerdo con las previsiones de la legislación general.

4.º Por último, la doctrina se ha preocupado también de resolver el problema de la legitimidad de las decisiones de los miembros del consorcio de separarse del mismo. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ defendió el carácter voluntario y libre de la separación, mientras que REBOLLO PUIG ha advertido sobre la necesidad de establecer algunos matices en la libertad absoluta de separación, considerando que, por más que la participación en los consorcios sea voluntaria, siempre se contraen, al participar en su creación o al adherirse a ellos, obligaciones que hay que cumplir, además de compromisos de no perjudicar los objetivos generales perseguidos por el consorcio. El Reglamento de Cataluña de 1995 que venimos citando ha encontrado una solución equilibrada al problema de la separación: la admite con carácter general, condicionándola solamente a que se formule un preaviso en el plazo señalado en los estatutos, se esté al corriente del cumplimiento de las obligaciones y compromisos anteriores, y se garantice el de los que estén pendientes. Si, no obstante todas estas condiciones, la separación de alguno de sus miembros hace inoperante el consorcio, esta podrá ser una causa de disolución del mismo (artículos 323 y 324).

**557.**  
*Separación del  
consorcio y  
disolución.*

## VII. LA COOPERACIÓN Y COLABORACIÓN DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON LAS ENTIDADES LOCALES. LA COLABORACIÓN INTERMUNICIPAL

### 1. EL MARCO JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN

La cooperación constituye una forma de actuación ordinaria forzada por la compartición por las Administraciones públicas territoriales de muchas competencias e intereses. Su condición de regla ínsita en el sistema de autonomías territoriales está proclamada en la juris-



prudencia y sus consecuencias las hemos estudiado con suficiente pormenor y extensión. Lo que en él hemos analizado, tanto con carácter general respecto de la significación jurídica del principio, como en relación con las formas en que se organiza e instrumenta, es, en términos generales, reproducible para lo que concierne a las relaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas con las entidades locales, y de estas entre sí.

Sin perjuicio de esta remisión general, que es suficiente para el estudio del régimen jurídico de la cooperación, nos referiremos ahora solamente a las peculiaridades que esta presenta cuando uno de los miembros de la relación es una entidad local. Las particularidades conciernen, por una parte, a que la cooperación se concibe en la LRBRL como una obligación de las entidades territoriales superiores, que deben habilitar los cauces organizativos necesarios tanto para apoyar la actuación de las Administraciones locales como para facilitar la participación de estas en los procedimientos de adopción de decisiones del Estado y de las Comunidades Autónomas. Por otro lado, la legislación impone la existencia de algunos órganos de cooperación específicos. Y, en fin, respecto de los instrumentos de cooperación, sin perjuicio de que la práctica totalidad de los que hemos estudiado en el Capítulo primero pueden ser utilizados en las relaciones con las entidades locales, revisten especial importancia en este ámbito los convenios interadministrativos que, además, con frecuencia, dan lugar al nacimiento de una entidad jurídica dotada de personalidad propia. Convenios de este tipo son los que dan lugar a la creación de consorcios o de mancomunidades. También a lo tratado sobre estos últimos establecimientos nos hemos de remitir ahora.

Por lo que respecta, en primer lugar, a las normas concernientes a la participación de las entidades locales, existe una regulación general para darle efectividad en determinados procedimientos de decisión. El artículo 58 LRBRL impone que las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación, otorguen a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados. Establece el precepto que la participación de los municipios en la formación de los planes generales de obras públicas que les afecten se realizará, en todo caso, de conformidad con lo que disponga la correspondiente legislación sectorial. Se prevé también la participación de las entidades locales en materia de concesiones y autorizaciones relativas al dominio público, concretada en la emisión de un informe previo de los ayuntamientos en cuyo terri-

#### **558.**

*Participación de los entes locales en la formación de planes y otros acuerdos estatales y autonómicos.*

torio se encuentre dicho dominio público (con remisión a los artículos 82 y 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

La regulación contenida en el artículo 58 LRBRL es muy general, de modo que el contenido concreto de la participación en los procedimientos por parte de las entidades locales depende de lo que establezca la legislación sectorial. En todo caso, la previsión del precepto mencionado plantea, al menos, dos problemas. El primero es el de determinar si no supone una interferencia en las competencias de las Comunidades Autónomas que debieran ser las únicas encargadas de decidir la participación local en procedimientos decisorios de cualquier clase, dada la condición intracomunitaria que tienen las Administraciones locales. El segundo, si la participación puede organizarse de modo que carezca de toda relevancia y la influencia de la voluntad que manifiesten las entidades locales sea mínima o inexistente. Sobre ambas cuestiones ha tenido ocasión de pronunciarse la jurisprudencia, resolviéndolas en términos no menos ambiguos, como no es infrecuente en la jurisprudencia constitucional, que los contenidos en las normas que se trataba de interpretar.

La STC 214/1989, ya citada, ha analizado si la habilitación contenida en el artículo 58.1 LRBRL para que el Gobierno pueda crear en cada Comunidad Autónoma una comisión territorial de Administración local contradice el «carácter bifronte del régimen local» al no dar participación a las Comunidades Autónomas. La doctrina del Tribunal es que la previsión genérica de que el Estado, al igual que las Comunidades Autónomas, pueda crear esos órganos de colaboración con las entidades locales es solo una manifestación del principio de colaboración «al que la propia estructura territorial del Estado necesariamente aboca... Esta articulación orgánica del principio de colaboración, o más precisamente del principio de cooperación interadministrativa, en la forma que se ha previsto, no resulta contraria... al carácter bifronte del régimen local». Esta configuración del régimen local posibilita que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas puedan «mantener legítimamente relaciones directas» con las Administraciones locales. Más aún si las funciones atribuidas a los órganos de colaboración son únicamente de carácter deliberante o consultivo. Llega a la conclusión la Sentencia de que el artículo 58 LRBRL no instrumenta una «coordinación general» que implique un límite al ejercicio de las competencias (coordinación general a la que la jurisprudencia del Constitucional sometió a severas limitaciones en las SSTC 32/1983, de 28 de abril; 80/1985, de 4 de julio; 27/1987, de 27 de febrero). La cooperación, que es lo que regulan los artículos 57 y 58 LRBRL, es distinta de las facultades de coordinación que se atribuyen a la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas en otros preceptos (artículos

### 559.

*La creación de órganos de colaboración.*

10.2, 59 y 62 de la misma Ley). Ambas técnicas pretenden prevenir disfunciones derivadas del sistema de distribución de competencias sin alterar la titularidad y ejercicio de las mismas, pero la voluntariedad a la que se somete la cooperación, frente a la imposición que es característica de la coordinación, así como el poder de dirección que esta conlleva, supone un elemento diferenciador de primer orden. Por razones semejantes las comisiones territoriales de Administración local que puede crear el Gobierno del Estado en cada Comunidad Autónoma no pueden suponer nunca una conculcación de las competencias autonómicas.

La otra cuestión antes referida de si el derecho de participación en los procedimientos de adopción de decisiones puede configurarse de tal modo que la significación de tal participación o la incidencia de la voluntad local sea irrelevante, ha sido abordada por extenso en las SSTC 159/2001, de 5 de julio, y 51/2004, de 13 de abril. Se parte en ambas de la afirmación de que corresponde al legislador constitucionalmente habilitado configurar el contenido de la autonomía local, respetando las garantías que establecen los artículos 137, 140 y 141 CE. De estas garantías deriva que «el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno». En este sentido, cuando, por ejemplo, las competencias sean exclusivas de una Comunidad Autónoma, como ocurre en materia de urbanismo, le corresponde a ella decidir «el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento» (con especial énfasis, la STC 61/1997, de 20 de marzo). La medida de las competencias que deban atribuirse a las entidades locales no está en la Constitución, ni tampoco las facultades concretas que deben reconocerse. Pero las Sentencias citadas (especialmente la 51/2004) concluyen que un plan de urbanismo (la participación en el planeamiento supramunicipal es lo que se debatía en el caso) es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio. La regulación de las relaciones interadministrativas no puede «oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio» por lo que la intervención de otras Administraciones solo se justifica en la medida en que concurran intereses supramunicipales. Por tanto, cuando solo se concede un trámite de audiencia al municipio cuyos intereses son los únicos afectados en la modificación de un plan, dicha participación no supera el «umbral mínimo» que haría que «el municipio fuera reconocible como una instancia decisoria rele-

#### 560.

*Límites a la participación municipal.*

vante» (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12). Asumiendo esta doctrina, la STC 51/2004 se pronunció en un supuesto en el que la regulación sectorial correspondiente no se acomodaba a la «adecuada relación entre la intensidad de los intereses afectados y la intensidad de la participación en los procedimientos», lo que consideró, por tanto, contrario a la autonomía municipal garantizada en los artículos 137 y 140 CE.

## 2. LOS ÓRGANOS DE COOPERACIÓN

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, modificó los artículos 117 y siguientes LRBRL para regular la Comisión Nacional de Administración Local, que se define como «órgano permanente para la colaboración entre la Administración general del Estado y la Administración local». Por tanto, queda instituida como el órgano de cooperación de máximo nivel entre el Estado y las entidades locales. Es, por otra parte, la manifestación más evidente del mantenimiento directo de relaciones entre el Estado y las entidades locales sin la necesaria intermediación de las Comunidades Autónomas, lo que, como ya nos consta, la jurisprudencia constitucional ha aceptado sin objeciones.

La Comisión la preside el ministro de Administraciones públicas y la integra un número igual de representantes de las entidades locales y de la Administración General del Estado. Los representantes de aquellas se designan por «la asociación de ámbito estatal de mayor implantación». La composición, funciones y régimen de adopción de acuerdos están regulados, por remisión de la Ley, en el Real Decreto de 15 de abril de 2005. Define esta norma la estructura de la Comisión, integrada por el pleno, las subcomisiones y los grupos de trabajo. Corresponde al presidente la convocatoria de las reuniones, a las que también pueden asistir, cuando sean convocados por aquel, representantes de las Comunidades Autónomas.

Las principales funciones de la Comisión son consultivas y de propuesta al Gobierno en materia de Administración local (artículo 118 LRBRL). En el primer ámbito le corresponde emitir informes sobre anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones administrativas de competencia del Estado en las materias que afecten a la Administración local, como las referentes a su régimen organizativo, funciones y servicios, funcionarios, procedimiento, contratos, etc. También informa sobre los criterios para las autorizaciones de operaciones de endeudamiento de las corporaciones locales. Y con carácter previo a la adopción por el Consejo de Ministros de las medidas de disolución de entidades locales a que se refiere el artículo 61 LRBRL. En cuanto a las

**561.**  
*Comisión Nacional  
de Administración  
Local.*

**562.**  
*Composición y  
funciones.*

competencias para formular propuestas y sugerencias al Gobierno, se pueden referir estas a la atribución y delegación de competencias, distribución de subvenciones, participación en los tributos del Estado, o previsiones de los presupuestos generales del Estado que afecten a las entidades locales.

Además de esta Comisión Nacional, la Administración del Estado debe impulsar (artículo 120 bis LRBRL) la creación de órganos de cooperación conjuntos en materia de régimen local, utilizando la fórmula de las conferencias sectoriales o cualesquiera otras de las que se regulan en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, artículo 5. A estas formas de cooperación, que son las mismas que pueden utilizarse en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya nos hemos referido por extenso.

En íntima relación con la Comisión Nacional de Administración Local sobreviven las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales. Heredaron a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, como hemos destacado ya en un Capítulo anterior. Fueron reguladas por primera vez por un Real Decreto-Ley de 2 de junio de 1977 (creó el Fondo Nacional de Cooperación Municipal), y tras la aprobación de la LOFAGE de 14 de abril de 1997, fueron objeto de regulación por el Real Decreto 3489/2000, de 29 de diciembre. Se configuran como órganos que, bajo la dirección de la Comisión Nacional de Administración Local permiten, según expresa el Preámbulo de la última norma citada, «el encuentro entre la Administración General del Estado y las entidades locales en el ámbito provincial». Existe, por tanto, una en cada provincia. Se encarga de la coordinación de los órganos de la Administración periférica del Estado en todo lo concerniente a la cooperación con la Administración local, sin perjuicio de las funciones que tengan atribuidas las Diputaciones Provinciales, Comunidades Autónomas, Cabildos y Consejos Insulares. Las preside el subdelegado del Gobierno en la provincia, o el delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales. Son vocales de las Comisiones representantes de la Administración estatal y de las entidades locales en proporciones paritarias que establece con cierta minuciosidad el mencionado Real Decreto de 2000.

Órganos de cooperación semejantes se han establecido también para las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales. La Comisión de Gobierno Local de Cataluña, regulada en el artículo 192 del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, es una manifestación de estas comisiones. Se configura como órgano permanente de colaboración entre la Administra-

**563.**

*Otros órganos de cooperación.*

**564.**

*Comisiones Provinciales de colaboración Estado/Corporaciones locales.*

**565.**

*Comisiones autonómicas de gobierno local.*

ción autonómica y local, y es también el órgano máximo de participación de las entidades locales en el desarrollo de las políticas que impulsa la Generalidad. Una orientación parecida tiene el Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha, concebido como órgano de participación permanente y ordinaria entre la Comunidad y los municipios y mancomunidades (Ley 3/1991, de 14 de marzo, artículo 75). También existe un Consejo Municipal de Euskadi (Decreto 326/1994, de 28 de julio), o un Consejo Local de Aragón (Ley Aragonesa 7/1999, de 9 de abril).

La participación de las entidades locales en los procedimientos de decisión que les afectan tiene una expresión más institucionalizada y general en los Estatutos de Autonomía. No se trata solo de declarar el derecho de participación, sino de establecer organismos, bien de naturaleza mixta siguiendo el modelo de la Comisión Nacional de Administración Local que antes hemos analizado, o bien a través de instituciones que se integran únicamente por representantes de las corporaciones locales. Del primer tipo son, por ejemplo, la Comisión mixta integrada por representaciones de la Generalidad valenciana y la Federación valenciana de municipios y provincias que contempla el artículo 64 del Estatuto valenciano reformado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril; también el nuevo Estatuto de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, prevé un órgano de relación de la Junta de Andalucía y los ayuntamientos (artículo 92). El Estatuto de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, prevé la creación del Consejo Local de Aragón, que también se configura como órgano de colaboración entre el Gobierno de Aragón y las asociaciones representativas de las entidades locales aragonesas, etc.

Esta clase de organizaciones representativas de intereses locales están muy extendidas en otros Estados europeos. En Alemania existen diferentes categorías de asociaciones encargadas de representar, a nivel federal o de cada *Land*, a los entes locales, a efectos de cumplir los trámites de audiencia previstos en los procedimientos legislativos. La Dieta de las ciudades alemanas (*Der Deutsche Städte-tag*), la Federación alemana de ciudades y municipios (*Der Deutsche Städte- und Gemeindebund*) o la Dieta de los *kreise* alemanes (*Der Deutsche Land kreistag*).

El segundo modelo, que es el adoptado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, prevé la creación también de un órgano de participación, pero integrado exclusivamente por representaciones de las entidades locales. Se trata del Consejo de Gobiernos Locales, regulado en el artículo 85 de dicho Estatuto. Se define como «órgano de

**566.**  
Órganos de  
relación entre las  
asociaciones de  
entes locales  
y las CCAA.

**567.**  
Consejo de  
Gobiernos Locales  
de Cataluña. El  
modelo italiano.

representación de municipios y veguerías en instituciones de la Generalitat». Se le atribuyen, como competencias generales, la de ser oído en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afectan de forma específica a las Administraciones locales, y la tramitación de planes y normas reglamentarias que reúnan la misma característica.

Las competencias son parangonables con las que tiene atribuidas también la Comisión Nacional de Administración Local, a la que ya nos hemos referido, y también los órganos de participación que contemplan otros Estatutos de Autonomía, pero con la notable diferencia de que el órgano catalán está integrado solo por representaciones de las entidades locales. El modelo (como ha señalado M. VILALTA REIXACH, que se ocupó tempranamente del estudio de estas instituciones) puede proceder de las reformas constitucionales italianas. En particular, la establecida mediante la Ley constitucional de 18 de octubre de 2001. Entre otros procedimientos de participación de las entidades locales en las decisiones del Estado, se prevé la creación de un *Consiglio delle autonomie locali* que ha de ser regulado en los estatutos regionales como órgano de cooperación permanente entre las regiones y las entidades locales. Como ha señalado F. MERLONI, el Consejo estaba previsto en el artículo 123.4 de la Constitución modificada por la indicada Ley 3/2001. En los nuevos Estatutos aprobados a partir de las reformas constitucionales indicadas se establecen los criterios fundamentales de organización y las funciones del Consejo de las Autonomías Locales. Fundamentalmente sus tareas son de carácter consultivo e intervienen mediante informes en los procedimientos de elaboración de normas. Aunque el citado MERLONI ha advertido sobre la imposibilidad de configurar el Consejo como una segunda cámara regional, nadie niega la importancia que puede tener para salvaguardar las competencias locales y hacer efectivo, frente a la legislación estatal y autonómica, el principio de subsidiariedad y facilitar la integración de las políticas públicas entre regiones y entidades locales.

La articulación de diversas formas de participación local en los procedimientos decisorios del *Bund* y los *Länder* también se ha generalizado en Alemania desde hace años. Aunque en el modelo de la Ley Fundamental de Bonn los municipios son una estructura territorial de los *Länder*, que se integran en la administración de estos últimos, de modo que no pueden actuar directamente ante el *Bund*, sino a través de los *Länder*, el artículo 28.2, que consagra la autonomía local, ha aceptado que la garantía a favor de la autonomía permite a estos participar en cualquier tipo de decisiones que afecten directamente a sus intereses. Las regulaciones concernientes a las competencias locales, o a su financia-

ción, también pueden proceder de la legislación federal. La participación se vincula no solo al principio de autonomía, sino que se hace derivar del principio democrático, o de la independencia financiera.

Los derechos de participación locales en los procedimientos de elaboración de normas federales no tienen consagración constitucional, pero aparece regulada en los reglamentos de organización. En el Reglamento Orgánico del *Bundestag* (artículo 69.5), se acepta la participación de las federaciones más importantes de entidades locales a nivel federal cuando se trabaja en borradores que afecten a los intereses esenciales de los municipios. También acepta el artículo 66.2 la emisión de informes durante la participación parlamentaria. El Reglamento Orgánico del *Bundesrat* no recoge una regla semejante, pero existen fórmulas abiertas de participación a través del llamamiento de expertos y organizaciones directamente interesadas. A escala de *Land*, la participación en los procedimientos de decisión en el *Landtag*, está previsto en los reglamentos orgánicos de la Cámara. Los reglamentos orgánicos de los Ministerios y del Gobierno federales y regionales prevén también diversas formas de participación de los entes locales en los procedimientos decisorios. Todo ello sin perjuicio de la participación directa o indirecta mediante la designación de representantes del mundo local en los órganos legislativos. También se ha desarrollado en Alemania la propuesta de crear una *Kommunal* o *Gemeindekammer*, que a nivel federal, defendiera los intereses de los entes locales, junto al *Bundestag* y el *Bundesrat*.

Al margen de todas las novedades que ha traído la nueva generación de Estatutos de Autonomía aprobados en los primeros años del siglo XXI, siguen funcionando los órganos de cooperación económica tradicionales surgidos de las relaciones entre el Estado y las entidades locales y ahora aprovechados también por las Comunidades Autónomas. El artículo 57 LRBR se refiere a esta clase de cooperación e indica que su desarrollo será voluntario y se canalizará bajo las formas que las leyes establezcan pero, especialmente, mediante consorcios y convenios administrativos.

**569.**  
Cooperación  
económica.

En especial, la cooperación económica del Estado con las entidades locales es objeto de una amplia regulación en el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, que se refiere a la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales. Apoyándose en el deber constitucional del Estado de promover un desarrollo económico armonioso apoyado en el principio de solidaridad, la cooperación estatal a las inversiones locales se fundamenta en la búsqueda de un equilibrio económico adecuado y justo, y la superación



de las desigualdades territoriales. La acción estatal se canaliza mediante técnicas de cooperación que son, como afirma la norma mencionada, las más respetuosas con la autonomía.

A los efectos de la cooperación económica, el Estado formula un Programa en el que se fijan como objetivos la contribución a las inversiones locales incluidas en los planes provinciales e insulares de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, y también contribuir a las intervenciones comunitarias cofinanciadas por el Programa de cooperación económica local. El Programa de cooperación incluye también las medidas para contribuir a la modernización de la Administración local y el impulso de la participación de la sociedad civil en la mejora de los servicios locales. El instrumento principal a través del cual se canalizan estas ayudas, también el más arraigado en nuestro sistema administrativo, es el primero de los referidos, los planes provinciales e insulares de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Estos planes de cooperación a las obras y servicios se aprueban anualmente por las Diputaciones provinciales, de acuerdo con lo que establece el artículo 36.2 LRBRL, con la participación de los municipios de la provincia. Contienen una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de fondos, que han de ser objetivos y equitativos. Estos planes se financian con aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado. La aportación estatal se regula en los artículos 5 y siguientes del citado Real Decreto de 27 de junio de 2003. Los fondos consignados en el Programa de cooperación se distribuyen territorialmente teniendo en cuenta las necesidades de infraestructuras y equipamiento y la capacidad financiera de las Haciendas correspondientes, entre otros criterios. La cuantía y porcentaje de las subvenciones depende del importe total del presupuesto, y se somete a condiciones estrictas respecto de su otorgamiento, control de su aplicación, y liquidación final.

Las ayudas y subvenciones a través de los planes provinciales tienen una excepción en Cataluña, donde se estableció un Plan único de obras y servicios. Las aportaciones del Estado se hacen, en este caso, a dicho Plan único, siguiendo el procedimiento previsto en la disposición adicional 2.ª del Decreto de 2003 que estamos analizando.

Las demás aportaciones, bien en el marco de las intervenciones comunitarias cofinanciadas por el Programa de cooperación económica local o las concernientes a los proyectos de modernización o, en fin, los proyectos con participación de la sociedad civil, son objeto de una regulación minuciosa en el Decreto mencionado.

#### **570.**

*Planes provinciales de obras y servicios. Programa de cooperación económica local.*

#### **571.**

*Plan único de obras y servicios.*

### 3. LOS INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN. EN ESPECIAL, LOS CONVENIOS

Al igual que hemos hecho en relación con los demás instrumentos de cooperación, nos remitimos también, en relación con el régimen general de los convenios, a lo que hemos estudiado en el volumen VIII, limitándonos a añadir los aspectos de la regulación específica del régimen de los convenios en los que participan entidades locales, bien con Administraciones superiores, bien entre ellas, que sirvan para completar su análisis.

**572.**

*Remisión.*

**573.**

*Regulación de los convenios en la LRBRL y en el TRRL.*

La posibilidad de que la Administración del Estado celebre convenios con las corporaciones locales está prevista, con carácter general, en el artículo 57 LRBRL. En el TRRL de 1986 se contemplan algunos supuestos de convenios de cooperación sectorial, por ejemplo, para la realización de obras o la gestión de servicios del Estado, incluidos los de la Seguridad Social. También en la legislación general se ha previsto la utilización del convenio entre el Estado y las entidades locales para la coordinación o cooperación en objetos específicos. Son muy destacables los previstos en el artículo 38.4.b) de la Ley 30/1992 (prescripción desarrollada por un Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de febrero de 1996) en relación con la «ventanilla única». El precepto citado, según el Acuerdo que lo desarrolla, pretende «posibilitar, por una parte, el acceso de los habitantes de los pequeños municipios a un sistema registral intercomunicado y, por otra, establecer el convenio interadministrativo como vía para el logro de dicho objetivo, evitando con ello la imposición automática de la obligación de recibir y cursar cualquier documento dirigido a otra Administración a municipios u otras entidades locales con medios escasos que limitan su capacidad de gestión». La formalización de los convenios se lleva a cabo con las entidades locales que lo soliciten, interviniendo el Ministerio para las Administraciones Públicas que lo suscribirá previa comprobación de que la entidad local dispone de los medios y de la capacidad de gestión necesaria para garantizar la prestación del servicio.

**574.**

*Convenios con la Administración del Estado.*

En la práctica, los convenios entre la Administración del Estado y las entidades locales tienen muy diversas proyecciones pero destacan las concernientes a la ejecución de obras públicas, saneamiento y abastecimiento de aguas y creación de instituciones y desarrollo de actividades culturales de diferente clase (desde la organización de festivales a la ampliación de museos, la conservación de monumentos o la financiación de actos conmemorativos).

La LRBRL también prevé, en el citado artículo 57, los convenios entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales. En la legislación autonómica esta previsión ha tenido los correspondientes desarrollos que se han concretado en habilitaciones para la celebración de convenios entre las correspondientes Administraciones autonómicas y los entes locales, bien para la «cooperación económica, técnica y administrativa» (Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León), bien para la prestación de servicios públicos y actividades relacionadas con la Hacienda Pública (Ley del País Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, de territorios históricos) o como una forma ordinaria de organizar las relaciones interadministrativas entre el Gobierno de la Comunidad y los Cabildos o Consejos insulares (Ley de la Comunidad Canaria 14/1990 y Ley de la Comunidad Balear 13/1998, de 23 de diciembre), o con finalidades más específicas o sectoriales (Ley de Madrid 7/2000, de 19 de junio, de rehabilitación de espacios urbanos degradados y de inmuebles que deben ser objeto de preservación; Ley de Castilla y León 8/1991, de 10 de mayo, de espacios naturales protegidos, que prevé los convenios entre la Administración autonómica y la local para la puesta en valor y la utilización de zonas naturales, y, en general, toda la legislación urbanística que prevé la celebración de convenios entre los ayuntamientos y otras Administraciones públicas; sobre convenios urbanísticos entre Administraciones autonómicas, pueden verse también, además de su regulación en todas las Leyes del Suelo sin excepción, las SSTC 152/1988 y 597/1995).

También pueden suscribirse convenios entre entidades locales. Ya nos hemos referido a los que celebran las Diputaciones provinciales y los ayuntamientos a los efectos de la preparación y ejecución de los planes provinciales de obras y servicios, que son el instrumento de colaboración más importante, aunque no el único, utilizado entre ambas entidades. El régimen de estos convenios es el establecido en la legislación general y, en su caso, en los artículos 55 y concordantes LRBRL. Los que plantean problemas específicos son los convenios que llevan a cabo Administraciones locales de diferentes Comunidades Autónomas. En la práctica, ese tipo de convenios no es frecuente (convenio de los Ayuntamientos del enclave de Treviño —Burgos— con la Diputación Foral de Álava de 28 de noviembre de 2001), incluyendo la posibilidad de que los convenios se celebren con entidades locales extranjeras.

Esta última cuestión ha sido objeto de una regulación general en el Convenio Marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre entidades locales, que promovió el Consejo de Europa y firmó en

**575.**

*Convenios CCAA/  
Entes locales en la  
legislación  
autonómica:  
objeto.*

**576.**

*Convenios entre  
entidades locales.*

**577.**  
*Convenios  
transfronterizos.*

Madrid el 29 de mayo de 1980, al que España se adhirió el 1 de octubre de 1986. En el instrumento de ratificación de 10 de julio de 1990, España estableció que debía ser completado mediante acuerdos interestatales con Francia y Portugal; mientras tanto, se preveía que los convenios que suscribieran las entidades territoriales españolas necesitaban para su eficacia la conformidad expresa del Gobierno de la nación. El Convenio entre el Reino de España y la República francesa, sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, se hizo ulteriormente en Bayona el 10 de marzo de 1995, y con Portugal el Tratado de Valencia de 3 de octubre de 2002. Este tipo de regulaciones han pasado luego al ámbito comunitario europeo siendo objeto del Reglamento 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial; el Real Decreto 37/2008, de 18 de enero, establece medidas para garantizar la aplicación del indicado Reglamento comunitario.

**578.**  
*El Convenio Marco  
del Consejo de  
Europa.*

El Convenio Marco del Consejo de Europa aspira a lograr una unión más estrecha entre sus miembros y promover la mutua cooperación, entre comunidades y autoridades territoriales fronterizas, en diversas materias como desarrollo regional, urbano y rural, protección del medio ambiente, mejora de las infraestructuras y los servicios de ayuda mutua. La cooperación tiene que desarrollarse en el marco de las competencias que tengan las comunidades o autoridades territoriales, según se definen en el Derecho interno; por tanto, los convenios no amplían las competencias de las entidades locales. También es preciso que concurra la circunstancia de hecho de que las entidades que se conciertan sean realmente fronterizas. Sin perjuicio de los convenios que celebren las entidades locales, el Convenio Marco deja abierta la posibilidad de que los Estados también concluyan acuerdos interestatales para precisar y completar más esas formas de colaboración transfronteriza. El primer ejemplo de ello ha sido el Tratado citado entre España y Francia de 10 de mayo de 1995, que entró en vigor el 24 de febrero de 1997. Se concretan en él las entidades territoriales a las que se aplica el Convenio; son las Comunidades Autónomas del País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña, así como los territorios históricos, las provincias, los municipios, las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, así como las áreas metropolitanas y mancomunidades pertenecientes a las cuatro Comunidades Autónomas indicadas. Es preciso, para establecer relaciones de cooperación transfronteriza, que la actuación se desenvuelva dentro del ámbito competencial de las entidades que desarrollan la actuación. Y es necesario, por tanto, que el objeto de la operación sea un asunto de interés común.

**579.**  
*Tratados de  
cooperación  
transfronteriza.*

Los convenios se concluyen por cada una de las entidades participantes conforme a las normas del Derecho interno. Pueden suponer la creación de organismos de cooperación, o la participación en otros ya establecidos, dotados o no de personalidad jurídica (el artículo 87.2 LRRL ha incorporado, después de la reforma de 2003, la posibilidad de crear consorcios para la gestión de servicios públicos locales en el marco de convenios de cooperación transfronteriza), aunque no pueden afectar ni a las potestades normativas ni al control que corresponda a las Administraciones territoriales superiores. En los convenios se establece el régimen jurídico aplicable a las actuaciones que se desarrollan en base a los mismos, y las formas de resolver los conflictos. En todo caso, solo generan obligaciones para las entidades territoriales que los suscriben.

El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, dictado al amparo de las competencias que reconoce al Estado el artículo 149.1.3.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> CE, establece algunos requisitos complementarios para que los convenios suscritos por entidades territoriales puedan surtir efectos en España. Han de comunicarse a la Administración General del Estado antes de su firma. Tal requisito ha de cumplimentarse mediante la remisión del proyecto de convenio a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, que comunicará a la entidad proponente la existencia o no de objeciones. Estas tendrán que concretarse en advertir sobre las extralimitaciones respecto de lo establecido en el Convenio Marco europeo o en los tratados internacionales específicos sobre cooperación transfronteriza. Se entenderá que no existen objeciones si transcurre un mes sin que se notifiquen desde la recepción del proyecto. Además del requisito de la comunicación previa, para que los convenios tengan eficacia han de ser publicados en el *Boletín Oficial del Estado*. Explica la Exposición de Motivos del Real Decreto mencionado que se trata con ello de «extender a los convenios de cooperación transfronteriza una solución que ha ido generalizándose, progresivamente, en la regulación de los instrumentos de cooperación interadministrativa, para resolver la cuestión de su eficacia frente a terceros».

Una institución que permite la relación entre corporaciones locales españolas y extranjeras es el denominado «hermanamiento de ciudades». También es actividad exterior de las entidades locales, a efectos de compartir objetivos o desarrollar relaciones estables, aunque normalmente este tipo de convenios son bastante más abstractos y de principio, y no suelen implicar la gestión en común de servicios o competencias de cualquier clase. Un informe del Parlamento europeo

**580.**

*Requisitos de los convenios transfronterizos.*

**581.**

*Hermanamiento de ciudades.*

de 1998 sobre hermanamiento de ciudades destacó la importancia de esta fórmula para elevar la conciencia europeísta, y la Comisión europea ha desarrollado un programa de hermanamientos desde 1988.

Además de los convenios con el Estado, con las Comunidades Autónomas y entre entidades locales, también pueden estas celebrar convenios con entidades instrumentales de otros municipios, o con consorcios, mancomunidades u otras entidades de carácter asociativo. También es posible, y en la práctica no infrecuente, la celebración de convenios con entidades de carácter privado que pueden enmarcarse incluso en las previsiones de la legislación de contratos de las Administraciones públicas. Todas estas operaciones están sometidas al límite general de no vulnerar ni las competencias de las entidades que suscriben los convenios, ni suponer una distorsión de la libre competencia o una lesión del régimen de igualdad y concurrencia en la contratación pública.

**582.**

Convenios con entidades supramunicipales y entidades instrumentales.

**583.**

Servicios y asuntos que pueden ser objeto de convenio.

Como se viene indicando, los convenios pueden tener muy diversos objetos. En la legislación general de régimen local se incardinan en la colaboración entre entidades administrativas y pueden dirigirse a la articulación de una información recíproca adecuada, a la asistencia financiera o a cualquier otra forma de cooperación en el ejercicio de las competencias; pueden suponer una disposición sobre las competencias de las entidades que los suscriben o dirigirse a la creación de órganos o entidades de diferente carácter. Considerando esta variedad de objetos, algunos autores (P. MARTÍN HUERTA, C. GONZÁLEZ-ANTÓN) han efectuado una acertada clasificación de los convenios distinguiendo entre los que tienen por objeto la colaboración entre Administraciones públicas, bien sean entidades locales únicamente o no (*convenios de colaboración*, que a su vez pueden subdividirse en convenios de auxilio que comprometen ayuda financiera o material, y convenios para el ejercicio coordinado de las competencias), *convenios de competencias*, que implican una alteración en el ejercicio de las competencias atribuidas como propias a las entidades que participan en los mismos, bien sea porque implican una delegación o una transferencia de las mismas o su encomienda a una entidad distinta (a la problemática general de este tipo de transferencias nos hemos referido ya en apartados anteriores), y *convenios relativos a la creación de órganos y entidades administrativas*, como son todos los que dan lugar a la creación de mancomunidades, consorcios, asociaciones, empresas, fundaciones o establecimientos de cualquier clase de naturaleza interadministrativa.

**584.**

Convenios de colaboración, de competencias y de creación de órganos.

## VIII. EL CONTROL SOBRE LAS ENTIDADES LOCALES

### 1. LA TRADICIÓN DE LOS CONTROLES GUBERNATIVOS Y JURISDICCIONALES SOBRE LAS CORPORACIONES LOCALES

De la exposición que hemos desarrollado en la primera parte de este Capítulo, se deduce que las Administraciones locales, a todo lo largo de su historia y en todos los sistemas comparados, han sido sometidas a potestades de supervisión y tutela atribuidas a la Administración del Estado, y que se han concretado en la facultad de aprobar, suspender o incluso anular decisiones de aquellas. Tales potestades han estado más o menos extendidas a lo largo de la historia, pero no han faltado nunca de la legislación de régimen local. En España, sin embargo, y parcialmente en Francia a partir de la Ley de 2 de marzo de 1982, dicha clase de controles gubernativos ha pasado a un segundo plano para ser sustituidos por fórmulas de impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de las decisiones locales contrarias a la legalidad, al régimen de reparto de competencias o a los intereses generales. Este cambio de paradigma ha sido criticado por alguna doctrina y denunciado, incluso con alarma (R. PARADA VÁZQUEZ lo ha hecho entre nosotros con especial severidad), por entender que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no puede ser una alternativa eficaz (dada la lentitud de sus procedimientos y la limitación de las acciones que pueden plantearse ante la misma) ni mucho menos sustitutiva de los controles ejercidos tradicionalmente por las Administraciones superiores.

La cuestión principal que se plantea entre nosotros es, por consiguiente, la de mostrar la justificación constitucional de las potestades de control y tutela, y dilucidar si han de residenciarse exclusivamente ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa o, por el contrario, pueden mantenerse algunas de las fórmulas asentadas en nuestra legislación histórica y mantenidas en sistemas constitucionales parecidos al nuestro.

Habrá que poner por delante la idea de que el control de la actividad de las entidades locales está íntimamente unido a la idea de descentralización. En Francia, de donde tanto hemos imitado en materia administrativa, así lo destacaron autores clásicos como HAURIUO, EISEN-MANN o, entre la doctrina de la generación siguiente, VEDEL, LAUBADÈRE, o WALINE. Ninguna duda cabe a los autores actuales de que la tutela no es sino un elemento más de la descentralización, que tiene que acompañarla necesariamente porque es imprescindible mantener una vigi-

#### 585.

*Tradicón y contenido de la tutela sobre las entidades locales.*

#### 586.

*Jurisdiccionalización.*

#### 587.

*Conexión íntima entre descentralización y tutela.*

lancia exacta sobre el respeto estable del marco en que el aumento de poder de las entidades locales se acota.

**588.**  
*Justificación de las potestades de control: la autonomía se refiere a los intereses locales según el artículo 137 CE.*

En nuestro sistema constitucional, ninguna duda cabe oponer a la legitimidad de los poderes de control. Los poderes de autogobierno reconocidos en el artículo 137 de la Constitución a las corporaciones locales son para la gestión de sus respectivos intereses. No hay autonomía ni derecho de autogobierno fuera del círculo de interés de los entes locales. Esa esfera de interés se delimita ordinariamente mediante normas; pero es vano pretender que las normas sean un instrumento suficiente para concluir la operación de delimitación. Es preciso asegurar de manera permanente que el ejercicio del autogobierno se mantiene dentro de los límites señalados por las leyes, y esto solo es posible atribuyendo a una autoridad superior una función de vigilancia. Como se apreciará, la función de vigilancia no se ordena para liquidar o limitar el autogobierno, sino solo para mantenerlo dentro de sus límites; el ejercicio del control es siempre una operación de delimitación del contenido de un derecho y no de limitación del mismo. La intensidad de la tutela varía, como ya nos consta, dependiendo de que se trate de competencias propias de las entidades locales o delegadas. El círculo de las competencias propias, al coincidir con el ámbito de los intereses locales, está menos abierto al ejercicio de potestades de control.

**589.**  
*Contenido propio de las leyes que delimitan la autonomía.*

El contenido de la autonomía es objeto de una delimitación, que las Constituciones (artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn o artículos 137, 140 y 141 de la nuestra) remiten a las leyes. Estas pueden fijar, como condición o elemento propio de la autonomía, las facultades de control. Siendo, además, las competencias de las entidades locales de naturaleza ejecutiva, se justifica de modo añadido que el autor de la ley que aquellas están llamadas a ejecutar se reserve atribuciones para supervisar que dicha actuación se lleva a cabo. A esta justificación general de la potestad de vigilancia nos hemos referido ya. Cuando ocurre que los ejecutores de las normas son distintos de sus autores y la ejecución, además, se produce en el contexto de un Estado unitario, en el que se reconoce la igualdad de derechos a todos los ciudadanos en todas las partes del territorio (artículos 14, 138, 139, 149.1.1.<sup>a</sup>, de la Constitución), es preciso asegurar también que la tarea aplicativa de las normas se lleva a término sin lesionar la regla de la igualdad básica de derechos. Y para esto no basta con la aplicación rigurosa de la ley, sino que es preciso asegurar que se van a reconocer en ella principios uniformes en todas las partes del Estado.

**590.**  
*Vigilancia sobre la aplicación de la ley.*

Hemos sostenido, al menos desde la primera edición de nuestro *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (1982), que la super-



visión a la que es necesario someter la actividad de las entidades locales no puede cubrirse, en nuestro criterio, con el simple expediente de someter las decisiones locales al control jurisdiccional. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa no puede cubrir las exigencias reseñadas porque opera por muestreo y no es su función la de mantener una vigilancia global y permanentemente sobre el conjunto de la actividad de la Administración local. En el caso del ejercicio por las corporaciones locales de competencias de atribución o delegadas, sobre las cuales se sustancia un control que consiste incluso en la retención por el Estado de funciones de instrucción y dirección, es particularmente evidente que el control jurisdiccional es, para tales efectos, un mecanismo suficiente.

La Constitución no ha regulado directamente (como hizo, por ejemplo, la Constitución italiana) los mecanismos básicos de control, pero sobre la posibilidad de que las leyes los establezcan no cabe duda alguna. Es la ley, como sabemos, la que fija el contenido de la autonomía local y puede incluir como un componente de la delimitación las potestades de control conferidas a autoridades superiores; la necesidad de ese control se deduce del propio sistema constitucional, como he venido explicando. Pero, en fin, además, si en el artículo 153, 155 y otros se establece un control directo desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas, es imposible argumentar que la autonomía local es de mejor condición, lo que el Tribunal Constitucional, desde su Sentencia de 2 de febrero de 1981, viene negando al calificar la autonomía local como simplemente administrativa, distinta de la autonomía política que disfrutaban las Comunidades Autónomas.

La cita de autoridad del Derecho constitucional alemán, del que hemos extraído también muchas enseñanzas para explicar el funcionamiento de nuestro sistema de autonomías, puede contribuir a subrayar la compatibilidad del sistema de tutelas y controles con la autonomía local. En algunas exposiciones clásicas como las de GÖNNENWEIN o KLÜBER, por ejemplo, se consignan las siguientes técnicas de control: las autoridades superiores pueden exigir información cumplida sobre la actividad municipal, y las autoridades locales, obviamente, obligación de dársela; el deber de presentación de resoluciones y actos ante autoridades superiores puede suspender la eficacia de los mismos hasta recibir, en su caso, objeciones. No es, sin embargo, una técnica de aplicación general; las autoridades de inspección pueden oponer su veto a las decisiones municipales, pedir que se modifiquen o que se anulen; el anterior derecho de oposición o veto negativo (*Beanstandug*) se complementa, en los casos de inactividad municipal, con la potestad de las autoridades de tutela de dictar órdenes obligando a

**591.**

*Insuficiencia del control jurisdiccional.*

**592.**

*Comparación con los controles sobre las CC.AA.*

**593.**

*Tipología de las formas de control en Derecho comparado.*

los municipios a adoptar todas las decisiones y medidas necesarias para el cumplimiento de sus deberes públicos; la autoridad de vigilancia tiene la potestad de sustituir a los órganos locales, pudiendo asumir la ejecución de decisiones, obligaciones o la adopción de medidas que el municipio tendría que haber adoptado por sí mismo; la designación de delegados o comisarios (que los artículos 84 y 85 de la ley Fundamental permiten también que la Federación envíe a los *Länder*) está abierta en el Derecho municipal alemán, aunque de acuerdo con el principio de proporcionalidad que es de aplicación a todas las medidas de vigilancia, se viene exigiendo que no se designen delegados mientras puedan usarse otras medidas menos graves. El comisario se puede hacer cargo temporalmente de todas o parte de las tareas del ayuntamiento y sustituir también a todos los órganos; en algunos *Länder* la designación de delegados se evita mediante la adopción de medidas de disolución del ayuntamiento y destitución del alcalde, celebrando, en su caso, nuevas elecciones; otras medidas importantes de orden financiero son la intervención en las cuentas o la decisiones consistentes en suprimir o disminuir asignaciones económicas.

## 2. EL CAMBIO DE PARADIGMA TRAS LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978: FUNDAMENTOS

La Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, que acumulaba normativas dictadas en la época más dura del régimen autocrático surgido de la Guerra Civil, desarrollaba un sinfín de fórmulas para asegurar la subordinación de las entidades locales a las autoridades estatales. Más que tutelas o controles, se trataba de considerar las entidades locales como órganos (el alcalde lo era, efectivamente) de la Administración estatal, sometidos, por tanto, a un régimen de jerarquía bien articulada a través del gobernador civil y el Ministerio de la Gobernación.

Como la doctrina había criticado severamente esta situación, y la legislación de régimen local no fue sustituida al tiempo que se aprobaba la nueva Constitución, dio tiempo para que se promoviera ante el Tribunal Constitucional un recurso por inconstitucionalidad sobrevenida contra la Ley de 1955 citada. El Tribunal Constitucional resolvió el recurso mediante su Sentencia de 2 de febrero de 1981 que, sin hipérbole, barrió todo el sistema de controles establecido en dicha Ley. La anulación de los mismos se basa en la idea general de que el Estado, pese a la autonomía de las entidades locales que consagra el artículo 137 CE, está constitucionalmente en una posición de supremacía, lo que permite afirmar «que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias,

### 594.

*La declaración de inconstitucionalidad del sistema de controles de la LRL de 1955. Pronunciamiento del TC contra los controles de oportunidad y genéricos.*

si bien entendemos que no se ajusta a tal principio de previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del municipio, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado. El control de la legalidad, con la precisión anterior, puede ejercerse en el caso de los municipios y provincias —dado su carácter de Administraciones públicas— por la Administración del Estado, aun cuando es posible también su transferencia a las Comunidades Autónomas en los términos que expresa el artículo 148.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución y, naturalmente, en uno y otro caso, siempre con la posibilidad de control jurisdiccional posterior. Ello sin perjuicio de que el ajuste a la Constitución de la legislación de régimen local —en términos positivos y no de evitar incompatibilidades— se producirá cuando se promulgue una nueva Ley en cumplimiento del mandato implícito contenido en la Constitución, según se indica en el epígrafe 1, B), *in fine*, de esta sentencia. En cambio, la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a “la gestión de los intereses respectivos” fuera objeto de control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración. Ello, naturalmente, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia Constitución, como se comprobará más adelante».

Los principios en materia de tutelas que la Sentencia asienta, que serán seguidos por toda la jurisprudencia posterior, son: a) no caben más controles sobre la autonomía local que los de estricta legalidad, no controles de oportunidad, salvo en algún caso muy excepcional en el que pueden ser admisibles; b) no son posibles tampoco controles genéricos que sitúen a las corporaciones locales en una posición de real subordinación respecto de la Administración del Estado, sino puntuales o concretos sobre actividades concretas y consistentes también en intervenciones específicas; c) además, los controles de legalidad habrán de referirse normalmente al ejercicio de competencias que, por su carácter, puedan incidir en intereses tutelados por otras Administraciones superiores.

Cabría interpretar estos enunciados en el sentido de que se declaran contrarios a la Constitución toda clase de controles de oportunidad y genéricos. Pero esta posición, que nos situaría bien lejos de lo normal en otros sistemas constitucionales comparados, solo con

**595.**

*Admisibilidad de los controles administrativos.*

muchos matices podría ser asumida. Parece claro, en cambio, que la Sentencia consideró compatible con la autonomía local la existencia de controles puestos en manos de las Administraciones superiores; que no tienen por qué ser solamente jurisdiccionales, ni podrían tampoco serlo si se quiere hacer efectivo el principio de que el autogobierno local es un derecho, como todos, que tiene sus propios límites.

Pero, al tiempo que el Tribunal Constitucional elaboraba su decisiva doctrina en materia de tutela sobre la Administración local, la Ley 40/1981, de 28 de octubre, fue mucho más allá al reconducir las facultades de control de la Administración estatal y autonómica a la posibilidad de impugnar los actos y acuerdos de las corporaciones locales que constituyan infracción manifiesta de las leyes y afecten directamente a materias de competencia del Estado.

Advertimos en su día, al analizar esta situación, que la consagración constitucional de la autonomía local produjo en nuestro país una inmediata reacción contra el sistema de controles preestablecido, tendente a eliminar los de oportunidad y a jurisdiccionalizar los de legalidad, situación que refleja un mal entendimiento del significado y los fundamentos de las potestades de control, que por nuestra parte ya hemos expuesto, y un apartamiento de las reglas de relación entre la Administración local y las Administraciones superiores comúnmente aplicadas en el Derecho comparado. Puede afirmarse que del exceso de la legislación preconstitucional se pasó a otro exceso, de signo inverso, en la primera legislación posconstitucional.

### 3. LAS FACULTADES DE CONTROL EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La LRBRL ha regulado las tutelas administrativas sobre las entidades locales aceptando su casi completa jurisdiccionalización. Las razones ya las hemos explicado. La Ley citada ni siquiera utiliza directamente los conceptos de tutela o control, sino que ha preferido emplear el concepto más omnicomprensivo y menos comprometido de «relaciones interadministrativas», que se regulan en el Capítulo II del Título V de la Ley.

Estas relaciones se ordenan del siguiente modo. En primer lugar, se asientan los principios esenciales en que deben apoyarse la coordinación y la eficacia administrativas: cada Administración pública debe respetar el ejercicio legítimo de las competencias de las demás, y las consecuencias que de ello se deriven para las propias; además, es preciso que ponderen, al ejercer las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión

#### 596.

*Exceso de jurisdiccionalización.*

#### 597.

*Regulación en la LRBRL.*

#### 598.

*Principios concernientes a las relaciones interadministrativas.*

esté encomendada a otras Administraciones. Han de facilitar a otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por estas de sus cometidos, y, en fin, prestar la cooperación y asistencia activas que las demás Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas (artículo 55 de la Ley citada).

El deber de información es el esencial y más primario para el correcto desarrollo de las relaciones interadministrativas (L. PAREJO lo ha resaltado oportunamente). Aparece enunciado en el artículo 10.1 como una de las pautas esenciales a que han de ajustar las Administraciones públicas sus relaciones recíprocas. El artículo 56 explicita el alcance de la obligación para las entidades locales. Tienen estas que remitir, a la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas, copias o extractos de los actos y acuerdos que adopten. Se responsabiliza a los presidentes y secretarios de las corporaciones del cumplimiento de este deber. Sin perjuicio del mismo, las Administraciones antes citadas pueden recabar y obtener información sobre la actividad municipal a efectos de comprobar la efectividad de la aplicación de la legislación estatal y autonómica.

Las formas de control administrativo que la LRBRL mantiene se refieren a supuestos extremos. El artículo 60 prevé el supuesto en que una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la ley, de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviese legal o presupuestariamente garantizada. Cada una de las Administraciones citadas, dentro del ámbito de sus competencias, queda habilitada por la Ley para recordar a la entidad local su cumplimiento, abriendo a tal efecto el plazo necesario, que no podrá ser inferior a un mes. Transcurrido dicho plazo, si persiste el incumplimiento, la Administración interviniente puede adoptar las medidas necesarias para que se lleve a cabo el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local.

La medida de intervención administrativa más importante que la LRBRL mantiene es la contemplada en el artículo 61. Habilita al Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con el conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, o a solicitud de este y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, para proceder a la disolución de los órganos de las corporaciones locales en los supuestos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales. El precepto citado considera que, en todo caso, son gravemente dañosos

**599.**

*Deber de información.*

**600.**

*Incumplimiento de obligaciones por la entidad local.*

**601.**

*Intervención, sustitución y disolución de la entidad local.*

para los intereses generales los acuerdos o actuaciones de los órganos locales que den cobertura o apoyo, expreso o tácito, de forma reiterada y grave, al terrorismo o a quienes participen en su ejecución, lo enaltecen o justifiquen, y a los que menosprecien o humillen a las víctimas o a sus familiares. Esta especificación de decisiones de entidades locales gravemente dañosas para los intereses generales fue incorporada a la LRRL por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los ayuntamientos y la seguridad de los concejales, y es una respuesta directa del legislador estatal frente a la apología del terrorismo desarrollada por miembros de algunos ayuntamientos.

Cuando se acuerda la disolución, se aplica inmediatamente la Ley Electoral General a efectos de la convocatoria de elecciones parciales, adoptando, mientras tanto, medidas provisionales de administración.

Cualquier clase de decisión que suponga una medida de tutela o control administrativo sobre la actividad de las entidades locales puede, o debe, ser sometida a un control jurisdiccional final. El régimen de la impugnación de actos y acuerdos de las entidades locales está recogido en los artículos 63 y siguientes LRRL. La mayor parte de las especialidades que presenta ya las hemos estudiado. Con carácter general, analizaremos el régimen de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en el volumen último de esta obra. A los lugares indicados nos remitimos ahora. Reseñaremos, sin embargo, los aspectos de más interés a efectos del control de las decisiones locales por las Administraciones estatal y autonómica.

La Ley establece que, entre otros sujetos, la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas están legitimadas para impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales. Ambas Administraciones pueden solicitar ampliación de la información que están obligadas a proporcionar aquellas, y que deberá remitirse en el plazo de veinte días hábiles. La impugnación de actos de entidades locales por la Administración estatal o autonómica puede fundamentarse en que un acto o acuerdo de alguna entidad local infringe el ordenamiento jurídico. En tal caso, cualquiera de las indicadas Administraciones puede, en el ámbito de sus respectivas competencias, requerir a la entidad local para que anule el acto en el plazo máximo de un mes. El requerimiento debe ser motivado expresando la normativa que se estime vulnerada, y se expedirá en el plazo de quince días a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo. La Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma puede impugnar el acto dentro del plazo establecido en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; se computa a partir del día siguiente a aquel en

**602.**  
*Control  
jurisdiccional final.*

**603.**  
*Impugnación de  
actos y normas  
locales por la  
Administración  
estatal y  
autonómica.*

que venza el requerimiento dirigido a la entidad local, o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazándolo, si se produce dentro del plazo señalado para ello. Sin embargo, también pueden impugnar directamente el acto o acuerdo, ante dicha jurisdicción, sin necesidad de formular requerimientos, utilizando los plazos generales señalados en la mencionada Ley (artículo 65).

Cuando los actos de las entidades locales menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran en su ejercicio o excedan de la competencia de dichas entidades, podrán ser impugnados ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa precisando, al hacerlo, la lesión o extralimitación competencial en que hayan incurrido y las normas legales vulneradas. La impugnación puede acompañarse de la petición expresa de suspensión del acto o acuerdo impugnado fundándose en la necesaria salvaguarda de la integridad y efectividad del interés general o autonómico afectado. El tribunal, si estima fundada la petición, acordará la suspensión en el primer trámite subsiguiente a la impugnación. La suspensión acordada se puede alzar a instancias de la entidad local, oyendo a la Administración demandante, en cualquier momento, total o parcialmente, si de su mantenimiento pudiera derivarse perjuicio para el interés local no justificado por exigencias del interés general o comunitario que se hayan hecho valer en la impugnación (artículo 66).

El único supuesto en el que se admite por la LRBRL (artículo 67) una suspensión provisional de carácter administrativo de actos de entidades locales, es en la hipótesis de que se hayan adoptado actos o acuerdos que atenten gravemente al interés general de España. En tal caso, el delegado del Gobierno, previo requerimiento para su anulación al presidente de la corporación local, podrá, dentro de los diez días siguientes a la recepción de tales actos o acuerdos, suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes para la protección del interés general. El plazo otorgado al presidente de la corporación no puede ser superior a cinco días. El concerniente al ejercicio de la facultad de suspensión será de diez días contados a partir del siguiente al de la finalización del plazo del requerimiento o al de la respuesta del presidente de la corporación, si fuese anterior. Una vez que se ha acordado la suspensión de un acto o acuerdo, el delegado del Gobierno deberá impugnarlo, en el plazo de diez días desde la suspensión, ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Algunas formas de tutela administrativa sobre las corporaciones locales se han mantenido en determinada legislación sectorial, como, por ejemplo, la urbanística. Tanto la legislación del suelo como la juris-

**604.**

*Impugnación por vulneración de competencias.*

**605.**

*Suspensión de la eficacia.*

**606.**  
*Tutela y  
fiscalización  
administrativa.*

prudencia que la ha aplicado han aceptado la conformidad con la Constitución y con la autonomía local de que, con ocasión de la aprobación del planeamiento urbanístico municipal por parte de las Comunidades Autónomas, se puedan manejar criterios de oportunidad, sobre todo cuando en las decisiones de planeamiento se conjugan no solo intereses locales sino también otros propios de la Comunidad Autónoma o generales del Estado.



## BIBLIOGRAFÍA

- AGIRREAZKUENAGA, I.: *Origen de los funcionarios locales de habilitación estatal: los cuerpos nacionales*, IVAP, Bilbao, 1996.
- AGUADO Y CUDOLA, V.: «La aplicación del marco jurídico de la inmigración en las Administraciones Locales II», *Cuadernos de Derecho Local*, I, 2000.
- «Hacia una nueva población municipal: el padrón como instrumento para la realización de políticas públicas y para el ejercicio de derechos de los españoles y extranjeros», en T. FONT I LLOVET (dir.), *Anuario del Gobierno Local*, Marcial Pons, Madrid, 2004.
- AGUILAR FERNÁNDEZ-HONTORIA, J.: «Una aproximación a la redefinición de las relaciones Consejo de Estado-Corporaciones locales en el nuevo marco constitucional», *Revista de Administración Pública*, n.º 105, septiembre-diciembre, 1984.
- AJA FERNÁNDEZ, E.: «Configuración constitucional de la autonomía municipal», en *Informe sobre el gobierno local*, MAP-Fundació Pi-Sunyer, Madrid, 1992.
- ALBERTÍ ROVIRA, E.: «La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre Administraciones», en AAVV, *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.
- ALBI, F.: *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Aguilar, Madrid, 1960.
- *La crisis del municipalismo*, IEAL, Madrid, 1968.
- ALDOMA I BUIXADÉ, J.: *Las relaciones de Llocs de Treball de les Administracions públiques*, Barcelona, 1962.
- ALLÍ ARANGUREN, J. C.: «La Ley Municipal de 8 de enero de 1845 en la evolución del régimen local constitucional», en *El Municipio Constitucional*, II Seminario de Historia de la Administración, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003.
- ALONSO HIGUERA, C.: «Régimen orgánico y competencias en la Ley de Modernización del Gobierno Local», *Estudis 17*, Fundació Carlos Pi i Sunyer, Barcelona, 2004.
- ALSINA GISPERT, P. A.: «Acceso a la documentación municipal por parte de los concejales (derecho a estar informado)», *REALA*, n.º 269, enero-marzo, 1996.
- ALVARADO, F.: *Cartas inéditas del Padre Maestro... conocido por el nombre de filósofo rancio dirigidas a don Francisco Javier Cienfuegos*, Madrid, 1846.
- ARAGÓN REYES, M.: «El tratamiento constitucional de la autonomía local», en *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, vol. I, IEF, Madrid, 1985.
- «El Estatuto de capitalidad de Madrid», en *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 3, 2003.
- ARANA GARCÍA, E.: «El procedimiento administrativo necesario para la prestación de servicios públicos esenciales y la iniciativa pública económica en el ámbito local», *REAL*, n.º 291, 2003.

- ARGULLOL MURGADAS, E.: «El área metropolitana en la nueva organización territorial», en *Anuario del Gobierno Local 2006*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2007.
- ARNALDO ALCUBILLA, E.: «El régimen electoral de las entidades locales menores», *REDA*, n.º 103, 1999.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (ed.): *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Trabajos parlamentarios, Cortes Generales, Madrid, 1992.
- AUSTIN, J. L.: «La reforma de la cooperación intermunicipal en Europa. Balance de la experiencia francesa», en *Anuario del Gobierno Local 2003*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Public, Barcelona, 2004.
- AYUSO RUIZ-TOLEDO, M.: «El Pacto Local en la Ley de Bases de Régimen Local. Atribuciones del Alcalde y del Pleno Municipal», *RVEA*, n.º 26, 1999.
- AZCONA MARTÍNEZ, G.: «¿Pero interesa a alguien la modernización de la Administración Pública Local?», *Revista El Consultor*, n.º 14, 2004.
- BACCOYANNIS, C.: *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Economica, París, 1993.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M.: «El control del gobierno local. Los grupos de oposición tras el pacto local», en J. M. BAÑO LEÓN y J. CLIMENT BARBERÁ (dirs.), *Nuevas perspectivas del Régimen Local. Estudios en Homenaje al Profesor J. M. Boquera Oliver*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- BAILEY, C.: *Cross on local Government Law*, Sweet&Maxwell, Londres, 1986.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: «Las funciones reservadas a los funcionarios con habilitación de carácter nacional», *Documentos INAP*, n.º 12, 1997.
- «El Ayuntamiento en Pleno», en *Modificaciones y panorama actual del régimen local español*, coord. F. CASTILLO BLANCO, CEMCI, Granada, 2000.
- «Los servicios públicos locales: servicios mínimos, servicios reservados, actuaciones económicas, servicios económicos de interés general y servicio universal», *REAL*, n.º 291, 2003.
- (Coord.): *Modernización del Gobierno Local (Comentario a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre)*, El Consultor, Madrid, 2004.
- *Manual de Administración Local*, 5.ª ed., La Ley, El Consultor, Madrid, 2006.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. y CASTRO ABELLA, F. (coords.): *Derecho Local especial*, Abella, Madrid, 1997.
- BAÑO LEÓN, J. M.: *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*, Civitas, Madrid, 1991.
- «La ordenación de las normas reguladoras del régimen local», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- «El reglamento orgánico de los consejos insulares y la potestad de autoorganización local», *Cuatro estudios sobre la Ley de Consejos Insulares*, Govern de les Illes Balears, Institut d'Estudis Autonòmics, Palma, 2003.

- BARATA I MIR, J.: *Los actos de Gobierno en el ámbito municipal*, Tecnos, Madrid, 1999.
- BARNÉS, J.: «Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución», *Anuario del Gobierno Local*, 1997.
- BARRANCO VELA, R.: *Creación y segregación de municipios*, Marcial Pons, Madrid, 1993.
- BARRERO RODRÍGUEZ, M. C.: *Las áreas metropolitanas*, Civitas, Madrid, 1993.
- «Las competencias de las Entidades metropolitanas», *RDU*, n.º 140, 1994.
- «La ordenación del territorio en los espacios metropolitanos», *RVAP*, n.º 45, I, 1996.
- «Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones», *ADA*, n.º 45, 2002.
- BASSOLS COMA, M.: «El ejercicio de actividades económicas por los Entes locales», *REGAP*, n.º 7, 1994.
- *Las Diputaciones provinciales a los diez años de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local: experiencias y perspectivas de la Provincia en el Estado de las Autonomías*, Diputación de Barcelona/Marcial Pons, Madrid, 1996.
- BECKER, E.: «Entwicklung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände im Hinblick auf die Gegenwart», en *Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis*, I tomo, Springer Verlag, Berlin-Göttigen-Heidelberg, 1956.
- BELLO PAREDES, S. A.: *Las ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la norma estatal y autonómica*, INAP, Madrid, 2002.
- BENITO LANGA, J. DE: «Derecho fundamental a la participación política de los concejales. Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 2006», *La Administración Pública*, n.º 10, Bayer Hermanos, Barcelona, 2006.
- BENTHAM, J.: *The Collected works, Constitutional Code*, F. ROSEN y J. BURNS (eds.), vol. I, Clarendon Press, Oxford, 1983.
- BERMEJO VERA, J.: «El control de las decisiones locales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2003.
- BERMÚDEZ AZNAR, A.: «Marco jurídico en el tránsito del Antiguo Régimen al Estado Constitucional», en *El Municipio Constitucional*, II Seminario de Historia de la Administración, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003.
- BERNARDO ARES, J. M. y MARTÍNEZ RUIZ, E. (eds.): *El municipio en la España Moderna*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 1996.
- BERRIATÚA SAN SEBASTIÁN, J. M.: *Las Asociaciones de Vecinos*, IEAL, Madrid, 1977.
- BLASCO ESTEVE, A.: «Los Consells insulars de las Islas Baleares», en *La provincia en el Estado de las autonomías*, Diputació de Barcelona y M. Pons, Madrid, 1996.
- «El papel del ente intermedio en la cooperación local. El caso de los Consells Insulars de Baleares», en *Anuario de Gobierno Local*, 1997, Diputación de Barcelona.

- «La negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Administración Local», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, Civitas, Madrid, 1988.
- BLÜMEL: «Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart», *VVDStRL*, 36, 1978.
- BOCANEGRA SIERRA, R.: *Los montes vecinales en mano común. Naturaleza y régimen jurídico*, IEAL, Madrid, 1986.
- «El régimen jurídico de los montes vecinales en mano común», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2003.
- *La teoría del acto administrativo*, Iustel, Madrid, 2005.
- BOQUERA OLIVER, J. M.: «Comunidades Autónomas y Administraciones Locales», *RFVL*, n.º 219.
- «Mancomunidades municipales, Provincias y Comunidades Autónomas: relaciones interadministrativas en el nuevo Régimen Local», *REALA*, n.º 233, 1987.
- BOURJOL, M. y BODARD, S.: *Droit et libertés des collectivités locales*, Masson, París, 1984.
- BRAND, J.: *Local Government reform in England, 1888-1974*, Croom Helm, Londres, 1974.
- BROHM: «Die Selbstverwaltung der GEMEINDEN im Verwaltungssystem der Bundesrepublik», *DVBf*, 1984.
- BULLÓN RAMÍREZ, A.: *La población municipal*, IEAL, Madrid, 1959.
- BURDEAU, G.: «Affaires locales et décentralisation: évolution d'un couple de la fin de l'Ancien Régime á la Restauration», *Mélanges offerts á G. Burdeau*, Le Pouvoir, LGDJ, París, 1977.
- BURMEISTER, A.: *Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie*, Verlag Vohlen, München, 1977.
- «L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République», *Rev. de Droit Public*, n.º 3, 1981.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: «Autonomía local y Constitución. Razones para recuperar la casualidad perdida», *Anuario del Gobierno Local*, 2003.
- *La Ley de Modernización del gobierno Local. Cooperación intermunicipal*, T. FONT I LLOVET (dir.), Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Public, Barcelona, 2004.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A. y GONZÁLEZ DEL TESO, T.: «Moción de censura y cuestión de confianza en el régimen local español, La Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General», en J. M. BAÑO LEÓN y J. CLIMENT BARBERÁ (dirs.), *Nuevas perspectivas del Régimen Local. Estudios en Homenaje al Profesor J. M. Boquera Oliver*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- «Autonomía local y control», *REALA*, n.º 291, Madrid, 2003.

- CANO CAMPOS, T.: *Los ayuntamientos y el tráfico*, Iustel, Madrid, 2006.
- CARBALLEIRA RIVERA, M. T.: *La provincia en el sistema autonómico español*, Pons/Universidad de Santiago, Madrid, 1993.
- «¿Se han convertido las provincias en un simple nombre?», *REAL*, n.º 289, 2002.
- CARBALLO ARMAS, P.: «Autonomía y Constitución. Algunas reflexiones en torno al «hecho diferencial canario»», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 11, 2000.
- CARBONELL PORRAS, E.: «La impugnación de actos y acuerdos locales por la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas», en *Administración de Andalucía*, n.º 5, 1991.
- «El conflicto interadministrativo local: novedades en la LRBRL y en la LJCA», *Justicia Administrativa*, número extraordinario, 2000.
- «La impugnación de los actos locales por los concejales que votan en contra: fundamento y requisitos procesales», en F. SOSA WAGNER (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, vol. I, en Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- Voz «Delegación», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, vol. I, Iustel, Madrid, 2005.
- Voz «Concejo abierto», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, vol. I, Iustel, Madrid, 2005.
- «El interés concreto de los concejales en el correcto funcionamiento de la corporación local, como título de legitimación», *RAP*, n.º 168, 2005.
- CÁRDENAS RODRÍGUEZ DE MOYA, J. M.: «Sistema de representatividad de las Corporaciones municipales en el constitucionalismo español», en *Actas del II Simposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1974.
- CARETTI: «L'utilizzazione degli uffici degli enti locali», en *Scritti Mortati*, vol. II, Roma, 1977.
- CARRETERO PÉREZ, A.: «Autonomía local y sistema financiero de las Corporaciones locales», en *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, vol. I, IEF, Madrid, 1985.
- CARRO-FERNÁNDEZ VALMAYOR, J. L.: «El debate sobre la autonomía municipal», *RAP*, n.º 147, Madrid, 1998.
- «La cláusula general de competencia municipal», *Anuario del Gobierno Local*, 1999-2000.
- «La potestad reglamentaria de los Consejos Insulares», *Revista Jurídica de les Illes Balears*, n.º 1, 2003.
- «El régimen local alemán. Una introducción general», en *Anuario del Gobierno Local*, 2005, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Public.
- (Dir.): *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, Barcelona, 2005.

- «Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal», en *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2007.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: *Manual de organización y funcionamiento de las Entidades locales*, MAP, Madrid, 1990.
- *El término municipal. Extensión y alteraciones*, Comunidad Autónoma de Madrid, 1991.
- *Reglamento de Población y Demarcación Territorial*, Madrid, 1997.
- «Régimen de sesiones y adopción de acuerdos de órganos colegiados municipales», en CASTILLO BLANCO (coord.), *Modificaciones y panorama actual del Régimen Local Español*, CEMCI, Granada, 2000.
- CASTELLS ARTECHE, J. M.: «La nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales», *RAP*, n.º 102, 1983.
- «La Comisión de Gobierno», *DA*, n.º 288, 1991.
- «El papel de las administraciones locales como primer nivel de administración», en *Función ejecutiva y administración territorial: seminario 1996*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1997.
- «El municipio en la autonomía política», *DA*, n.º 182.
- «Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2003.
- CASTILLO BLANCO, F.: *Acceso a la función pública local*, Granada, 1993.
- «La configuración de los órganos unipersonales en la reforma del Régimen Local», *REALA*, n.ºs 280-281, 1999.
- *Modificaciones y panorama actual del Régimen Local español*, CEMCI, Granada, 2000.
- «Órganos superiores y directivos en la Ley de Modernización del Gobierno Local», en *La Ley de Modernización del Gobierno Local*, Estudis n.º 17, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2004.
- «El patrimonio de las entidades locales tras la aprobación de la Ley de patrimonio de las Administraciones públicas», en *El régimen jurídico del patrimonio de las Administraciones Públicas, Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2004.
- CASTRO MONSALVE, C. DE: *La Revolución liberal y los municipios españoles*, Alianza Universidad, Madrid, 1979.
- CHAPUISAT: *La notion d'affaires locales en Droit administratif français*, Thèse, Université de Paris II, diciembre 1971.
- «Les affaires comunales», *AJDA*, octubre 1976.
- CLAVERO ARÉVALO, M.: «La Provincia ante una encrucijada histórica en el 150 aniversario de su creación (1833-1983)», en *La Provincia*, Granada, 1985.

- CLEMENS: «Kommunale Selbstverwaltung und institutionelle Garantie: Neue verfassungsrechtliche Vorgaben durch das BverfG», *NVwZ*, 1990.
- CLIMENT BARBERÁ, J.: «La contratación de las Administraciones locales», en J. M. BAÑO LEÓN y J. CLIMENT BARBERÁ (dirs.), *Nuevas perspectivas del Régimen Local. Estudios en Homenaje al Profesor J. M. Boquera Oliver*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- «La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- COLÁS TENAS, J.: «Régimen de funcionamiento: procedimiento y régimen jurídico de los actos y acuerdos», en *Estudio sistemático de la Ley de Administración Local de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2000.
- COLOM I PASTOR, B.: «Comunidades Autónomas uniprovinciales», en *La provincia en el sistema constitucional español*, Diputació de Barcelona y Civitas, Madrid, 1991.
- «Líneas de evolución en la organización de los Consejos Insulares», en *Veinticinco años de autonomía balear. Estudios jurídicos sobre autogobierno (1977-2000)*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- «Isla y Cabildos y Consejos Insulares», *Diccionario Enciclopédico*, vol. II, 2.ª ed., El Consultor, Madrid, 2003.
- COLOM PIAZUELO, E.: *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*, Tecnos, Madrid, 1994.
- «La gestión de los servicios públicos por las administraciones locales y el dominio público: posibilidades de articulación», *REDA*, n.º 101, 1999.
- COSCULLUELA MONTANER, L.: Voz «Junta Vecinal», en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, XIV, Barcelona, 1978.
- *Autonomías y Diputaciones provinciales en el Estado de las Autonomías*, Granada, 1982.
- «Organización y régimen jurídico de las entidades locales. Función pública local», en *Organización Territorial del Estado*, Madrid, 1984.
- «El Concejo Abierto», *REALA*, n.º 234.
- «El control de la acción administrativa municipal», en *Estudios jurídicos en conmemoración del X aniversario de la Facultad de Derecho, Universidad de Córdoba*, I, Córdoba, 1991.
- «Las elecciones locales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- «Comentario al Artículo 1», vol. I, en M. REBOLLO PUIG (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- COSCULLUELA MONTANER, L. y MUÑOZ MACHADO, S.: *Las elecciones locales*, Madrid, 1979.

- COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUÑA REBOLLO, E.: *Legislación sobre Administración local 1900-1975*, 3 vols., Madrid, 1981-1983.
- *Legislación de Administración Local (1975-1987)*, Madrid, 1990.
- *Historia de la legislación de Régimen Local*, Iustel, Madrid, 2008.
- CROZIER, M. y TROSA, S.: *La décentralisation, réforme de l'État, et Pouvoirs locaux*, 1992.
- CUCHILLO FOIX, M.: *La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987.
- CUCHILLO FOIX, M. y MORATA, F.: *Organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.
- CUETO, J. L. y otros: «Los Secretarios de las Corporaciones Locales», *RVAP*, n.º 20, 1988.
- DELGADO PIQUERAS, F. (Dir.): *Derecho Local de Castilla-La Mancha*, Iustel, Madrid, 2013.
- DÍAZ LEMA, J. M.: «La afirmación legal de patrimonios propios de los organismos autónomos (Contribución al estudio de los patrimonios inmobiliarios públicos)», en *Administración instrumental, libro homenaje a M. F. Clavero Arévalo*, Coedición del Instituto García Oviedo y la Editorial Civitas, Madrid, 1994.
- *Los monopolios locales*, Montecorvo, Madrid, 1994.
- DIEM, W. H.: «Las fuentes de la Constitución de Cádiz», en *Estudios sobre las Cortes de Cádiz*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1967.
- DÍEZ GONZÁLEZ, F. A.: «Funcionamiento de los municipios y Entidades de Concejo Abierto», en *Jornadas sobre el Concejo Abierto*, Junta de Castilla y León, 1987.
- DÍEZ SASTRE, S.: «La elección directa del alcalde en Alemania», *Anuario del Gobierno Local*, 2004, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Public, Barcelona, 2005.
- «La participación de los entes locales en los procedimientos de elaboración de normas en Alemania», *Anuario del Gobierno Local*, 2005, Diputación de Barcelona, 2005.
- DOMINGO ZABALLOS, M. J.: *Comentarios a la Ley Básica del Régimen Local (Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local)*, Madrid, Civitas, 2000.
- «Consideraciones sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 610, 2004.
- EISENMANN, Ch.: *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, París, LGDJ, 1948.
- *Cours de Droit Administratif*, I, LGDJ, París, 1982.
- ELICEGUI MENDIZÁBAL, L.: «Las Instituciones Forales», en la obra colectiva *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. III, IVAP, Oñate, 1991.



- EMBED IRUJO, A.: «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», *REDA*, n.º 30, 1981.
- «Las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones Provinciales», *RFVL*, n.º 220, 1983.
- *El ciudadano y la Administración*, INAP, Madrid, 1994.
- «Ordenanzas y reglamentos municipales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M.: «Las competencias municipales en la legislación de régimen local», *RVAP*, n.º 58, 2000.
- ENTRENA CUESTA, R.: «Influencia de J. Bentham en el moderno sistema inglés de régimen local», *REVL*, n.º 94, 1957.
- «La competencia municipal, ámbitos más cualificados», en *IV Congreso hispano-luso-americano-philipino de municipios*, vol. I, IEAL, Madrid, 1968.
- ESCRIBANO COLLADO, P.: «La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal constitucional», en *Organización territorial (Administración Local)*, vol. I, IEF, Madrid, 1985.
- «Los estatutos de las Mancomunidades y Consorcios. Principios informadores y contenido legal», I, *REALA*, n.º 288, 2002.
- ESCUADERO RODRÍGUEZ, R.: «El nuevo marco de la negociación colectiva de los funcionarios públicos», *RL*, n.º 19, 1990.
- ESCUIN PALOP, C.: «La alteración de los términos municipales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- ESPOSITO: «Autonomie locali e decentramento amministrativo nella nuova Costituzione (Commento all'Art. 5 della Costituzione Italiana)», *Riv. di Diritto Pubblico*, 1948.
- ESTEVE PARDO, J.: «Garantía institucional y la función constitucional en las bases del régimen local», *REDC*, n.º 11, 1991.
- *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre Administración autonómica y orden local. La experiencia de la RFA. Bases y perspectivas en España*, Civitas/Diputación de Barcelona, 1991.
- FANLO LORAS, A.: «La impugnación de los acuerdos locales por los miembros de las Corporaciones Locales que hubieran votado en contra ¿un caso de judicialización de las discrepancias políticas locales?», *Documentación Administrativa*, n.º 220, Madrid, 1989.
- *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990.
- «El control de los entes locales ¿modelo cerrado? Reflexiones críticas sobre una dogmática consolidada», *RAP*, n.º 130, 1993.
- Voz «Reglamento orgánico», en A. MONTOYA MELGAR (dir.), *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. IV, Civitas, Madrid, 1995.
- Voz «Ordenanza Local», en A. MONTOYA MELGAR (dir.), *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. I, Civitas, Madrid, 1995.

- «Relaciones de cooperación y nuevas tutelas», *Anuario del Gobierno Local*, Diputación de Barcelona, 1997.
- «Las prerrogativas locales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- FARIÑA JAMARDO, J.: *La parroquia rural en Galicia*, IEAL, Madrid, 1981.
- FERNÁNDEZ ESPINOSA, M. G.: «Las Corporaciones Locales y el Tribunal de Cuentas: los escritos de denuncias, peticiones de fiscalización y consultas dirigidos a este órgano jurisdiccional», *RAP*, n.º 147, 1998.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Las Conferencias Sectoriales y los consorcios en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración (Seminario celebrado en Barcelona el 7 de mayo de 1993)*, IEA, Barcelona, 1993.
- «Relaciones interadministrativas. Comunidades Autónomas y Administración local», en *Anuario del Gobierno Local*, 1995, Marcial Pons y Diputación de Barcelona.
- «La delegación de competencias y la encomienda de gestión», en *Anuario del Gobierno Local*, Diputación de Barcelona, 1997.
- «El conflicto en defensa de la autonomía local», *Anuario del Gobierno Local*, 2001.
- «La potestad local de autoorganización: contenido y límites», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- «El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica», *RVAP*, n.º 6.
- FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F.: «Organización provincial», en *Diccionario Jurídico de Administración Local*, vol. III (O-Z), El Consultor, 2.ª ed., Madrid, 2003.
- «¿Un nuevo estatuto del vecino tras la Ley 57/2003, de 16 de diciembre? Sus derechos y deberes con especial referencia a la participación ciudadana», en *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 5, 2004.
- FERNÁNDEZ DE GATTA, D.: «El régimen normativo de las Mancomunidades municipales», *RVAP*, n.º 37, 1993.
- «Las mancomunidades municipales en Castilla y León: evolución, régimen vigente y perspectivas de futuro», *REALA*, n.ºs 296-297, 2005.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. J.: *La intervención del Municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman*, Civitas, Madrid, 1995.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R.: *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Marcial Pons y Diputación de Barcelona, 2000.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «La reforma del régimen local inglés. El rapport de la Comisión Redcliffe-Maud», *Revista de Administración Pública*, n.º 60, 1969.
- *Los derechos históricos de los territorios forales*, CEC-Civitas, Madrid, 1985.

- «La potestad reglamentaria de las Corporaciones locales», en la obra colectiva *Organización territorial del Estado (Administración local)*, IEF, Madrid, 1985.
  - «El concepto de foralidad», en la obra colectiva *Los Derechos Históricos Vascos*, IVAP, Oñate, 1988.
  - «La potestad reglamentaria de las Corporaciones locales», *Cuadernos de Derecho Judicial, Administración local*, XXIX, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1995.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La autonomía local: su naturaleza y características jurisprudenciales», en *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, vol. I, IEF, Madrid, 1985.
- FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: *La creación de nuevos municipios por segregación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J.: *El régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*, Cedex, Barcelona, 1999.
- FERRET I JACAS, J.: «Las organizaciones supramunicipales en España: las Comarcas», *REALA*, n.º 254, abril-junio, 1992.
- FLOGAITIS, S.: *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, LGDJ, París, 1979.
- FONCILLAS CASAUS, S.: «La autonomía de las Corporaciones locales», en *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, vol. I, IEF, Madrid, 1985.
- FONT I LLOVET, T.: «Perspectivas de organización supramunicipal», *REALA*, n.º 226, 1985.
- «La Comarca y las estructuras del gobierno local», en la obra colectiva *La Provincia en el sistema constitucional*, Madrid, 1991.
  - «Las competencias locales», en *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP, Madrid, 1992.
  - «Las competencias municipales en España ante la carta europea de autonomía local», en *Estudios sobre la carta europea de autonomía local*, Ajuntament, D. L. Barcelona, 1994.
  - «La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del régimen local», *Punt de Vista*, n.º 7, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2000.
  - «La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los estatutos», *Anuario del Gobierno Local*, 2003.
  - *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, CEP, Madrid, 2006.
- FONTANA PUIG, A.: «Las relaciones interadministrativas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local», *REALA*, n.º 235, 1987.
- FORSTHOFF, E.: *Die Krise der Gemeindverwaltung in heutigen Staat*, Berlín, 1932.
- FRENZ: «Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie und Verhältnismässigkeit», *Die Verwaltung*, 1, 1995.

- FUENTETAJA PASTOR, J. A. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (Coord.): *Manual de Derecho Local*, Iustel, Madrid, 2010.
- FUENTETAJA PASTOR, J. A.: *La función pública local: asignatura pendiente de la autonomía local*, Revista de Administración Pública, núm. 191, CEPC, mayo/agosto 2013.
- FUERTES LÓPEZ, M.: «Los órganos municipales de carácter complementario», *DA*, n.º 228, 1991.
- GALÁN GALÁN, A.: *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, Barcelona, 2001.
- «El régimen especial de los municipios de gran población», en *Anuario del Gobierno Local*, 2003, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004.
- (Ed.): *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya*, II vols., Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2006.
- «Valoración general. La desconcentración territorial en los municipios: Los distritos», en el libro *Los Distritos: Gobierno de Proximidad*, C. PRIETO ROMERO y A. GALÁN GALÁN (dirs.), Thomson-Civitas, Madrid, 2007.
- GALOFRÉ I CRESPI, J.: «Génesis y directrices de la Ley en La Ley de modernización del Gobierno local», *Estudis* n.º 17, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2003.
- «La reforma del régimen de las grandes ciudades: la cuestión metropolitana y la Carta Municipal de Barcelona», en *Anuario del Gobierno Local* 2003, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Public, Barcelona, 2004.
- GARCÍA ÁLVAREZ, M. B.: «El Concejo abierto en la legislación española. A propósito de la democracia directa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º 53, 1978.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La actividad industrial y mercantil de los Municipios», *RAP*, n.º 17, 1955.
- «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», *RAP*, n.º 33.
- *La provincia en el régimen local español*, Sevilla, 1958.
- «Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés», *REVL*, n.º 177, 1961.
- *La Administración española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972.
- *Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación en la Administración española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972.
- *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, 2.ª ed., Taurus, Madrid, 1981.
- GARCÍA-ESCUADERO, P. y PENDÁS GARCÍA, B.: *El nuevo régimen local español, Estudio sistemático de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Praxis, Barcelona, 1985.

- GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: «El origen del Municipio constitucional: Autonomía y centralización en Francia y en España», *Estudios de Derecho Público*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983.
- «El municipio en los orígenes del constitucionalismo español. Notas sobre la génesis de la organización municipal a través de tres modelos constitucionales», en el libro *El Municipio Constitucional*, II Seminario de Historia de la Administración, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003.
- GARCÍA HERNÁNDEZ, L. y SANJUÁN DE LA FUENTE, E.: «Consultas populares y participación ciudadana», en *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP, Madrid, 1992.
- GARCÍA MACHO, R.: «La autonomía municipal y su protección en la Ley de Bases de Régimen Local», *RAP*, n.º 109.
- GARCÍA MORAGO, H.: «El régimen de sesiones del Pleno Municipal», *Cuadernos de Derecho Local*, junio 2003.
- GARCÍA MORILLO, J.: *La configuración constitucional de la autonomía local*, Diputación de Barcelona-M. Pons, Barcelona, 1998.
- GARCÍA ROCA, J.: «Sobre el Estado de tres términos y la dimensión de hermenéutica constitucional que introduce el nuevo conflicto en defensa de la autonomía local», en *El desarrollo del Gobierno local (una aproximación doctrinal)*, MAP, 1999.
- «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucional», *REALA*, n.º 282.
- GARCÍA ROCA, J.; PÉREZ TREMPES, P.; MORELL OCAÑA, L.; FONT I LLOVET, T. y PAREJO ALFONSO, L.: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, MAP, Madrid, 1997.
- GARRIDO FALLA, F.: «Entidades locales menores», *REVE*, n.º 35, 1947.
- «Límites constitucionales de la reforma de la Ley de Régimen Local en materia de elecciones locales», *REVL*, n.º 169.
- GAVARA DE CARA, C.: «La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías», *Cuadernos de Derecho Público*, n.ºs 22-23, 2004.
- GERN, A.: *Kommunalrecht*, 9.ª ed., Nomos, Baden-Württemberg, 2005.
- GIANNINI, M. S.: Voz «Autonomía», *Enciclopedia del Diritto*, vol. IV, 1959.
- *Diritto Amministrativo*, vol. I, Giuffré, Milano, 1970.
- «Il riassetto dei poteri locali», *RTDP*, 1971.
- *Las regiones en Italia*, Civitas, Madrid, 1984.
- GIERKE: *Das deutsche Genossenschaftsrecht: Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft*, Berlín, 1868.
- GIERKE, J.: «Die erste reform dei Freihern von Steinm, 1924», en *Wissenschaftliche Buchgesellschaft*, Darmstadt, 1957.
- GIERKE, O. DE: «Die steinsche Städteordnung, 1909», en *Wissenschaftliche Buchgesellschaft*, Darmstadt, 1957.

- GIMÉNEZ I GORRONS, E.: *Los controles administrativos sobre los Entes Locales*, Marcial Pons, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2001.
- GNEIST: *Die heutige englische Kommunalverfassung und Kommunalverwaltung*, Berlín, 1860.
- *Der Rechtsstaat un die Verwaltungsgerichte in Deutschland*, 2.<sup>a</sup> ed., Berlín, 1879.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: «Encaje constitucional de la Administración metropolitana», *DA*, n.º 182, 1979.
- «Autonomía local y leyes sectoriales», *RAP*, n.º 113.
- «Las competencias funcionales: el nuevo marco de la asistencia y cooperación municipales», *Anuario del Gobierno Local*, 1999/2000.
- GONZÁLEZ ALONSO, B.: «El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII», en su libro *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Siglo Veintiuno de España Editores, S. A., Madrid, 1981.
- GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C.: *Los convenios interadministrativos de los entes locales*, Montecorvo, 2002.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M. A.: *Los bienes de propios. Patrimonio local y Administración*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, Madrid, 1998.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. V.: *Infraestructuras de telecomunicaciones y Corporaciones locales*, Aranzadi, 2003.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F.: «La delegación, avocación y sustitución interorgánica, y de algunos de sus falsos hermanos», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.<sup>a</sup> ed., Iustel, Madrid, 2011.
- «El procedimiento administrativo de las corporaciones locales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 2.<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid 2003.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Régimen jurídico de la Administración local*, Madrid, Abella, 1985.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, vol. II, 3.<sup>a</sup> ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004.
- GONZÁLEZ SALINAS, J.: «Algunos problemas de la concurrencia de causas de abstención de los concejales, con especial referencia a los acuerdos de aprobación del planeamiento urbanístico», *Poder Judicial*, n.º 14, 1989.
- GONZÁLEZ DEL TESO, T. y CALONGE VELÁZQUEZ, A.: «Autonomía local y control», *REALA*, n.º 291, 2003.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: «Relaciones interadministrativas», en F. CASTILLO BLANCO (dir.), *Modificaciones y panorama actual del régimen local español en Granada*, CEMCI, 2000.

- GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H.: «El régimen jurídico-administrativo general de la permuta del patrimonio inmobiliario de las entidades locales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2003.
- GOYTRE BOZA, A.: «El Concejo abierto en la Comunidad Valenciana», *RVEA*, n.º 36, 2001.
- GRASSMANN: *Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften*, vol. III, 1924.
- *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlín, 1889, reed. en Scientia, Aalen, 1964
- *Hugo Preuss und die deutsche Selbstverwaltung*, Mathiesen Verlag, Lübeck-Hamburg, 1965.
- GREENLEAF, W. H.: «Toulmin Smith and the British political tradition», en *Public Administration*, vol. n.º 53, 1975.
- GUAITA MARTORELL, A.: «Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978», *RAP*, n.º 94, 1981.
- GUIRADO CID, C.: *El alcalde en la legislación española*, Trivium, Madrid, 1991.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V.: Voz «Comisión de Gobierno» (Municipio), en *Diccionario Jurídico de Administración Local*, vol. I(A-C), 2.ª ed., El Consultor, Madrid, 2003.
- HAURIU, M.: *Étude sur la décentralisation*, P. Dupont Editeur, París, 1892.
- *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 8.ª ed., París, 1914.
- *Précis élémentaires de Droit administratif*, 2.ª ed., revisada y puesta al día por A. HAURIU, París, 1930.
- HENDLER, R.: *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip*, Heymanns, Köln, Das Prinzip Selbstverwaltung, 1990.
- HORGUÉ BAENA, C.: «Los recursos administrativos en La Administración Local», en *Justicia Administrativa, la reforma del régimen local*, n.º extraordinario, 2000.
- HUERGO LORA, A.: *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Civitas, Madrid, 1998.
- HUETE MORILLO, L. M.: *El Teniente de Alcalde, historia y legislación*, Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 1995.
- HURTADO ORTS, F.: *La iniciativa pública local en la actividad económica*, Civitas, Madrid, 1994.
- IBARRA ROBLES, J. L.: *Las áreas metropolitanas en el modelo autonómico*, Publicaciones del Gobierno Vasco, Oñate, 1982.
- JENNINGS, Sir; LASKI, H. y ROSSON, W. A.: *A Century of Municipal Progress*, Allen and Unwin, London, 1935.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «La dirección pública en la Administración Local: los funcionarios con habilitación nacional como directivos públicos», *Revista de Estudios Locales*, CUNAL n.º extraordinario de julio de 1997.

- «La forma de gobierno local ¿cambio o continuidad? (Apuntes sobre la reciente reforma del sistema institucional de los municipios en España)», *Anuario del Gobierno Local*, 1999/2000.
  - «Política y administración en la reforma del gobierno local (un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los “municipios de gran población”）」, en *Anuario del Gobierno Local*, 2003, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Public, Barcelona, 2004.
  - «Ley de modernización y Régimen Local: una perspectiva constitucional», en *La Ley de Modernización del Gobierno Local*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2004.
  - «Evolución, contenido actual y regulación estatutaria del régimen especial de Barcelona», en *Anuario del Gobierno Local*, 2006, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona 2007.
- JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, A.: «Las organizaciones supramunicipales en España: las áreas metropolitanas», *REALA*, n.º 254, 1992.
- «Las relaciones interadministrativas de supervisión y control», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 2.ª ed., Civitas, Madrid 2003.
  - «Comentario a los artículos 117, 118 y 119», en M. REBOLLO PUIG (dirs.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, vol. III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- JIMÉNEZ PLAZA, M.ª I.: «El derecho de acceso a la información en el ámbito local», S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- JOVER GÓMEZ-FERRER, J. M.: «Potestades y Administración Local», en J. AROZAMENA SIERRA (coord.), *El Derecho Local en la doctrina del Consejo de Estado*, BOE, Madrid, 2002.
- KNEMEYER: «Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinde und Landkreise», en *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft*, Festgabe zum 70. Geb. von Ch. VON UNRUH, Decker's-Schenk, Heidelberg, 1983.
- KONNINCKX FRASQUET, A.: «Artículos 46, 47, 51, 52, 70, 71 y 88», en DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, 2.ª ed., Thomson-Civitas, 2005.
- KÖTTGEN, A.: *Die Krise der Kommunalen Selbstverwaltung*, Tübingen, 1931.
- LACHAUME, J. F.: *La commune*, LGDJ, París, 1997.
- LANGE: «Die Entwicklung des kommunalen Selbstverwaltungsgedankens und seine Bedeutung in der Gegemvart», *Festschrift für W. Weber*, Duncker-Humboldt, Berlín, 1974.
- LARUMBE BIURRUM, P. M.: «El Territorio de las Corporaciones Locales: configuración y límites», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2003.



- LASAGABASTER HERRARTE, I.: «Consejos Insulares y Territorios Históricos», *RVAP*, n.º 66, 2003.
- *La Carta Europea de la Autonomía local*, Iustel, Madrid, 2007.
- LAVILLA RUBIRA, J. J.: Voz, «Participación» (Derecho Administrativo), en A. MONTOYA MELGAR (dir.), *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995.
- LEGUINA VILLA, J.: «La autonomía de Municipios y Provincias en la nueva Ley Básica de Régimen Local», *REALA*, n.º 227, 1985.
- «Los Territorios Históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencia», *REDC*, n.º 3, 1981.
- «La Ley 13/1994, de 30 de junio, reguladora de la Comisión Arbitral y el artículo 39 del Estatuto», *RVAP*, n.º 41, 1995.
- LLISET BORRELL, F.: «La determinación de las competencias de las Comarcas en Cataluña», *RAP*, n.º 100-2, vol. III, 1983.
- «La competencia de las entidades locales menores (Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1986)», *REDA*, n.º 50, 1986.
- *La actividad empresarial de los Entes Locales*, Abella-El Consultor, Madrid, 1990.
- *Manual de Derecho Local*, 3.ª ed., El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 2001.
- LLISET BORRELL, F. y LLISET CANELLES, A.: *Los planes sectoriales de coordinación interadministrativa de la actividad local*, Diputación de Barcelona, 1990.
- LOPERENA ROTA, D.: «El Pleno del Ayuntamiento», *DA*, n.º 228, 1991.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I.: «Legitimación de las corporaciones locales para recurrir en amparo», *REDA*, n.º 38, 1983.
- «El régimen de las Mancomunidades de Municipios en Andalucía», en *Administración instrumental, libro homenaje a M. F. Clavero Arévalo*, Coedición del Instituto García Oviedo y la Editorial Civitas, Madrid, 1994.
- LÓPEZ MENUDO, F.: «El área metropolitana de Sevilla. Un apunte sobre su formación y tratamiento jurídico», *RDU*, n.º 140, 1994.
- LÓPEZ PELLICER, J. A.: «La moción de censura y la cuestión de confianza en la Administración Local (reforma e innovación en la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril)», *REALA*, n.º 279, 1999.
- LÓPEZ RODÓ, L.: «La Provincia en las Comunidades Autónomas uniprovinciales y en Canarias», en *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, 1985.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (Coord.): *Manual de Derecho Local*, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2015.
- LOUGHLIN, M.: *Legality and Locality. The role of Law in Central-Local Government Relation*, Oxford Clarendon Press, 1996.

- MACKENZIE, W. J. M.: *Theories of Local Government, London School of Economics and Political Science, Greater London Papers n.º 2*, Londres.
- MACKINTOSH, J. P.: *The Royal Commission on Local Government in Scotland, Public Administration*, vol. 48, 1970.
- MAGALDI, N.: *La legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi de 1903 y el origen de la municipalización de servicios en España*, Revista de Administración Pública, núm. 190, CEPC, enero/abril 2013.
- MARÍN RIAÑO, F.: «El padrón municipal y el censo de población», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1988.
- MÁRQUEZ CRUZ, G.: *Política del gobierno local. La formación de gobierno en las entidades locales en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- MARTÍN HERNÁNDEZ, P.: Voz «Tenientes de Alcalde», en *Diccionario Jurídico de Administración Local*, tomo III (O-Z), 2.ª ed., El Consultor, Madrid, 2003.
- MARTÍN HUERTA, P.: *Los convenios interadministrativos*, INAP, Madrid, 2000.
- MARTÍN MATEO, R.: *El municipio y el Estado en el Derecho alemán*, Madrid, 1965.
- «Las competencias instrumentales de las administraciones locales», *REALA*, n.º 147, 1966.
- «La garantía constitucional de las autonomías locales», *REVL*, n.º 208.
- «La concertación competencial de Comunidades Autónomas y Diputaciones», *REDA*, n.º 36.
- *Entes locales complejos. Mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Trivium, Madrid, 1987.
- «Las áreas metropolitanas», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1988.
- «Los Consorcios locales. Una institución en auge», *RAP*, n.º 129, 1992.
- MARTÍN QUERALT, J.: «La autonomía municipal en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *REDA*, n.º 35.
- MARTÍN REBOLLO, L.: *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, Madrid, 1988.
- «La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español», *REALA*, n.º 259.
- «Autonomía local y subsidiariedad europea», *Anuario del Gobierno Local*, 1996.
- «El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local», *Anuario del Gobierno Local*, 1997.
- «Las competencias propias de las Corporaciones locales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- *La responsabilidad patrimonial de las Entidades Locales*, Iustel, Madrid, 2005.

- MARTÍN-RETORTILLO, L.: «Las Corporaciones Locales en el Anteproyecto de Constitución», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, n.º 197, 1978.
- MARTÍN-RETORTILLO, S.: *Descentralización administrativa y organización política*, tomo I, Aproximación histórica (1812-1931), Alfaguara, Madrid, 1973.
- «En torno a la organización de la provincia», *RAP*, n.º 93, 1980.
- «Presente y futuro de las Diputaciones provinciales», *REDA*, n.º 39, 1983.
- «El tema de la autonomía provincial: las Diputaciones y el proceso autonómico», *REALA*, n.º 248.
- *La actuación de las corporaciones locales*, en *Homenaje a Carlos Ruiz del Castillo*, IEAL, Madrid, 1985.
- *La provincia, pasado, presente y futuro*, Civitas, Madrid, 1991.
- MARTÍN-RETORTILLO, S.; ARGULLOL MURGADAS, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.; MARTÍN-RETORTILLO, L.; NIETO GARCÍA, A.; RISCO, A.; SAINZ DE ROBLES, F. y SALAS, J.: *Descentralización administrativa y Organización política* (3 vols.), 2.ª ed., Madrid, 1973.
- MARTÍN SANZ, V.: «La organización municipal», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 2.ª ed., Civitas, Madrid 2003.
- «Bienes de las entidades locales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2003.
- MARTÍNEZ DÍAZ, A.: Voz «Entidades Locales Menores», en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Barcelona, 1978.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L.: «Provincia-Entidad Local y Comunidades Autónomas uniprovinciales», *REVL*, n.º 209, 1981.
- MARTÍNEZ MARÍN, A.: *Funcionarios locales con habilitación. Pasado, presente y futuro*, Tecnos, Madrid, 1999.
- «Los funcionarios públicos. Funcionarios locales con habilitación de carácter nacional», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, Civitas, Madrid, 2003.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, A.: *Funcionamiento de los órganos representativos de las Corporaciones Locales*, IEAL, Madrid, 1982.
- *Organización y funcionamiento municipales*, Comares, Granada, 1989.
- MAS RICO, J. M.: «Los Consejos Insulares. El problema de su naturaleza jurídica», *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, n.º 32, 1999.
- MAURER: «Verfassungsrechtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung», *DVBl*, 1995.
- MEDINA ALCOZ, L.: «La conferenza settoriale per gli affair locali e la Conferenza delle Città: due nuovi meccanismi di collaborazione dell'ordinamento spagnolo», en *Le Istituzioni del Federalismo (Regione e Governo Locale)*, 2005, Anno XXVI, setiembre/ottobre.
- MENÉNDEZ GARCÍA, P.: «Sociedad privada municipal y aportación de bienes de dominio público», *REDA*, n.º 47.

- «Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- MERCADAL VIDAL, F.: «Organización municipal», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1988.
- MERINO ESTRADA: «El Régimen Local y el concejo Abierto en Castilla y León», en *Jornadas sobre el Concejo Abierto publicadas por la Junta de Castilla y León*, 1987.
- MERINO ESTRADA, V. y RIVERO ORTEGA, R. (DIR.): *Derecho Local de Castilla y León*, Iustel, Madrid, 2015.
- MERLONI, F.: «La participación de las entidades locales en el ámbito regional en Italia. El Consejo de las Autonomías Locales», en *Anuario del Gobierno Local*, 2005, Diputación de Barcelona.
- MESGUER YÉBRA, J.: «La delegación como técnica de modulación competencial interorgánica. Régimen jurídico y aplicación práctica: virtudes y defectos», *RVAP*, n.º 70, 2004.
- MESTRE DELGADO, E. y MARTÍNEZ GALINDO, G.: «Responsabilidad penal de Alcaldes y Concejales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- MESTRE DELGADO, J. F.: *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1998.
- «Las formas de prestación de los servicios públicos locales. En particular, la concesión», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2003.
- «La contratación local», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2003.
- MIGUEL MACHO, L.: «El régimen de las grandes ciudades», en J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (dir.), *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 26 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local*, Atelier, 2005.
- MIJARES: *El Barón Vom Stein y la formación del régimen municipal moderno en Alemania*, IEAL, Madrid, 1965.
- MILL, J. S.: *On Liberty*, 9.ª ed., H. B. Acton, Dents and Sons, Londres, 1980.
- MIR I BAGÓ, J.: *El sistema español de competencias locales*, Pons, Madrid, 1991.
- «Municipios e inmigración. Los ayuntamientos ante la nueva Ley de extranjería: participación política y derechos sociales», en T. FONT I LLOVET (dir.), *Anuario del Gobierno Local*, 2001, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- «La regulación de las veguerías en el nuevo Estatuto de Cataluña», en *Anuario del Gobierno Local*, 2006, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2007.

- MODERNE, F.: «Etude d'un domaine sensible: la nouvelle répartition des compétences», en *La libre administration des collectivités locales, Economica*, París, 1984.
- MONJE GIL, A. L.: «La aportación de bienes de dominio público a la sociedad privada municipal, Comentario a la resolución de la DGRN de 12 de septiembre de 1985», *RDM*, n.º 180-181, 1986.
- MONTOYA MARTÍN, E.: «Medios alternativos de resolución de conflictos en la Administración Local», en *Justicia administrativa. La reforma del régimen local*, número extraordinario, 2000.
- MOREAU, J.: *Administration régionale, départementale, municipale*, Dalloz, 8.ª ed., París, 1989.
- MORELL OCAÑA, L.: «Problemática actual de las administraciones locales», *REDA*, n.º 31, 1981.
- *La delegación entre entes en el Derecho Público español*, Madrid, 1972.
- «La provincia en la configuración y ordenación territorial de las Comunidades Autónomas», *REDA*, n.º 31, 1981.
- *El régimen local español*, I, Civitas, Madrid, 1988.
- «La función pública y la habilitación nacional», *Documentos INAP*, n.º 12, 1997.
- «El municipio constitucional y la Instrucción de 1813», en el libro *El Municipio Constitucional*, II Seminario de Historia de la Administración, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003.
- «Las provincias», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I.: *El Alcalde en la legislación local española*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1977.
- «Las competencias de las Áreas metropolitanas en Andalucía», *ADA*, n.º 28, 1996.
- «Mancomunidades y asociaciones de entidades locales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- «Entidades Locales Menores», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2003.
- Voz «Comarcas», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2005.
- Voz «Mancomunidades», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2005.
- MUÑOZ MACHADO, S.: «Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones Públicas», *RAP*, n.º 100-102.

- *Posibilidades y requisitos de una ley especial para el Ayuntamiento de Barcelona. Carta Municipal, Estatut d'autonomia y Constitució*, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 1987.
- *La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1998.
- *Tratado de Derecho Municipal* (dir.), 4 vols., 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- Voz «Ordenanzas locales (delimitación constitucional)», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo II, Iustel, Madrid, 2005.
- *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, I, 3.ª ed., Iustel, 2011.
- MURO I BAS, X.: «El régimen competencial de las Mancomunidades municipales en la Ley 7/1985, de 2 de abril», *RVAP*, n.º 18, 1987.
- NIETO GARCÍA, A.: *Bienes comunales*, *Revista de Derecho Privado*, 1964.
- «Entes territoriales y no territoriales», *RAP*, n.º 64, 1971.
- «La organización local vigente: uniformismo y variedad», en *Descentralización administrativa y organización política*, dirigido por S. MARTÍN RETORTILLO, II, Madrid, 1973.
- «Los Cabildos Insulares de Canarias en el Estado de las Autonomías», *Boletín de Documentación*, n.º 14, Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias, 1986.
- «Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las Entidades Locales», *RAP*, n.º 115, 1988.
- NIETO GARRIDO, E.: *El Consorcio administrativo*, Cedecs, Barcelona, 1999.
- «La naturaleza jurídica del consorcio administrativo a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1999», *REAL*, n.º 285, 2001.
- NÚÑEZ LOZANO, C.: «Las consultas populares locales», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 42, 2001.
- NÚÑEZ RUIZ, M. J.: *Régimen de sesiones de las Corporaciones Locales*, Montecorvo, Madrid, 1989.
- OHNET, J. M.: *Histoire de la décentralisation française*, Le livre de Poche, París, 1996.
- OJEDA GARCÍA, R., JARARÁIZ GULÍAS, E. y LAGARES DÍEZ, N.: *Entre la solución y el problema: la gestión de las áreas metropolitanas en España*, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 164, CEPC, abril/junio 2014.
- OLIVEIRA, *Direito das autarquias locais*, Coimbra Editora, 1993.
- ORDUÑA REBOLLO, E.: *Democracia directa municipal. Concejos y Cabildos abiertos*, Madrid, 1994.
- «El municipio y la organización territorial del Estado constitucional», en el libro *El Municipio Constitucional*, II Seminario de Historia de la Administración, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003.
- *Municipios y Provincias*, Madrid, 2003.
- *Historia del Municipalismo español*, Iustel, Madrid, 2005.

- ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L.: *Historia de la legislación de Régimen Local*, Iustel, Madrid, 2008.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L.: «El Alcalde como elemento de la organización municipal», *DA*, n.º 228, 1991.
- *El Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña y la garantía institucional de la autonomía provincial*, Madrid, 1992.
- «La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español», *REALA*, n.º 259.
- «Autonomía local y subsidiariedad europea», *Anuario del Gobierno Local*, 1996.
- *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, Madrid, 1998.
- «La moción de censura y la cuestión de confianza en los Entes Locales», en *El desarrollo del Gobierno Local (Una aproximación doctrinal)*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1999.
- «Reflexiones sobre las funciones y competencias de los Consejos Insulares», *Autonomies*, n.º 28, 2002.
- «Las competencias propias de las Corporaciones locales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- «Régimen especial de Carta», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- «Las relaciones de control entre órganos municipales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- «El pluralismo político como criterio de reparto del ejercicio del poder público», en *Revista de la Facultad de Derecho UCM*, Monográfico, 4.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. y PUERTA SEGUIDO, F.: «Comentarios a los artículos, 2, 27 y 37», en M. REBOLLO PUIG (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- PALLARÉS MORENO, M.: «Naturaleza jurídica y analogías y diferencias entre las Mancomunidades de Municipios y los Consorcios locales a propósito del Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía de 15 de febrero de 2001», *ADA*, n.º 47, 2002.
- PALMA FERNÁNDEZ, J. L.: «El territorio de las Administraciones locales. Alteración de términos municipales», en J. AROZAMENA SIERRA (coord.), *El Derecho local en la doctrina del Consejo de Estado*, BOE, Madrid, 2002.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R.: *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007.
- PAREJA I LOZANO, C.: «Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales», *RAP*, n.º 138, 1995.
- PAREJO ALFONSO, L.: *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981.

- *El concepto del Derecho Administrativo*, Caracas, 1984.
- «La autonomía local», *REALA*, n.º 229, 1986.
- «Las relaciones interadministrativas en el régimen local», en AAVV, *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, vol. I, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985.
- *Derecho básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988.
- «Relaciones y conflictos en la Ley Básica del Régimen Local», *REALA*, n.º 238, 1988.
- «La potestad de autoorganización de la Administración Local», *Documentación Administrativa*, n.º 228, 1991.
- *La potestad normativa local*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- «La autonomía local en la Constitución», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- «Administración Local», en *Diccionario Enciclopédico*, El Consultor, Diccionario Jurídico de la Administración Local, tomo I, 2.ª ed., El Consultor, Madrid, 2003.
- «La cuestión de la organización del gobierno y la administración insulares en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares», *REAL*, n.º 291, 2003.
- *La regulación de los Consejos Insulares a la luz del marco constitucional y estatutario*, Cuatro estudios sobre la Ley de Consejos Insulares, Govern de les Illes Balears-Institut d'Estudis Autònomic, Palma, 2003.
- «Comentario a los artículos 55, 56, 57, 58, 59», en M. REBOLLO PUIG (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- PARICIO RALLO, E.: «La defensa de las Administraciones Locales en pleito», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 5, 2004.
- PEMÁN GAVÍN, J. y EZQUERRA HUERVA, A.: «La población municipal: la regulación de la vecindad administrativa y el estatuto del vecino», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- PENDÁS GARCÍA, B.: «Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites», *Documentación Administrativa*, n.º 215, 1988.
- PERDIGO SOLA, J.: *Las Mancomunidades en nuestro Derecho local*, Madrid, 1991.
- PÉREZ MORENO, A.: «Crisis de la participación administrativa», *RAP*, n.º 119, 1989.
- «Las Áreas metropolitanas entre la esperanza y la aporía», *RDU*, n.º 140, 1994.
- PÉREZ TREMPES, P.: *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Diputación de Barcelona/Marcial Pons, Madrid, 1998.
- PÉREZ VELASCO, M.: «El acceso a los datos de los extranjeros inscritos en el padrón (Comentario a la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre)», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 5, marzo, 2004.



- PIÑAR MAÑAS, J. L.: «La contratación local», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, Civitas, Madrid, 1988.
- PIZARRO NEVADO, R.: *Las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio*, CEMCI, Granada, 2002.
- POMED SÁNCHEZ, L. A.: «El discutible control judicial de los motivos de la moción de censura al Alcalde», *REALA*, n.º 251, 1991.
- POSADA HERRERA, A.: *Evolución legislativa del Régimen local en España* (reed.), Madrid, 1982.
- POTOTSCHNIG, V.: «El compresorio y la composición general de la Administración local», *DA*, n.º 192.
- PRATS CATALÁ, J.: «La provincia ante la constitución y las autonomías», *DA*, n.º 182.
- «La Comarca», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1988.
- PRIETO ROMERO, C., y GALÁN GALÁN, A. (dirs.): *Los Distritos: Gobierno de Proximidad*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007.
- PULIDO QUECEDO, M.: «La Comunidad Foral de Navarra: diez años de vigencia de la Ley de Régimen Local», en *La provincia en el Estado de las autonomías*, Diputació de Barcelona y M. Pons, Madrid, 1996.
- QUADRA SALCEDO, T. DE LA: *Corporaciones locales y actividad económica*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- QUADRA-SALCEDO, FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. DE LA: *Ley, derechos fundamentales y libertades económicas: la intervención local en servicios y actividades*, Revista de Administración Pública, núm. 192, CEPC, septiembre/diciembre 2013.
- QUINTANA LÓPEZ, T.: *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios municipales*, Madrid, Civitas, 1987.
- «Los vecinos y los servicios públicos», *REALA*, n.º 233, 1987.
- *Las Mancomunidades en nuestro Derecho Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1990.
- «Las Organizaciones Supramunicipales en España: las Mancomunidades», *REALA*, n.º 254, 1992.
- RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M.: «Tribunal Constitucional y entes locales: la jurisprudencia constitucional sobre el régimen local», *RAP*, n.º 122, 1990.
- «La preeminencia del carácter de Territorio Foral en la naturaleza dual de los Territorios Históricos. (A propósito de la STS de 1 de mayo de 1997)», *RVAP*, n.º 49, 1997.
- «Organización Foral y Hecho Diferencial», en la obra colectiva *Estado Autónimo y Hecho Diferencial de Vasconia*, Sociedad de Estudios Vascos, San Sebastián, 2000.
- «El régimen especial de Navarra», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, 2.ª ed., Civitas, Madrid 2003.
- *Derecho Local de Navarra*, Iustel, Madrid, 2013.

- REBOLLO PUIG, M.: «La moción de censura en la Administración Local», *REALA*, n.º 227, 1985.
- «Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación», en *Anuario del Gobierno Local*, Diputación de Barcelona, 1997.
- «La ejecución subsidiaria de los actos administrativos, en la obra colectiva dirigida», en J. M. BAÑO LEÓN y J. CLIMENT BARBERÁ (dirs.), *Nuevas perspectivas del Régimen Local. Estudios en Homenaje al Profesor J. M. Boquera Oliver*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- REBOLLO PUIG, M. y CARBONELL PORRAS, E.: «La Administración local en la legislación andaluza», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, 2.ª ed., Civitas, Madrid 2003.
- REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M. (dir. y coord.): *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, 4 vols., Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- REBOLLO PUIG, M. y PIZARRO NEVADO, R.: «Las entidades locales autónomas», *RAAP*, n.º 42, abril-junio, 2001.
- REQUEJO PAGÉS, J. L.: «Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía», en *Anuario del Gobierno Local*, 2006, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona 2007.
- REYES REYES, F. y MONTALVO LOBO, L.: *Cabildos insulares: situación y perspectivas ante la reforma de 1996 del Estatuto de Autonomía*, Cabildo de Gran Canaria, Las Palmas, 2000.
- RICHARDS, P. G.: *The reformed local government system*, 2.ª ed., George Allen & Unwin Ltd. Londres, 1975.
- RIGGIO: «L'utilizzazione degli uffici degli enti locali nella politica di edentramento», *Foro Amm.*, 1973, II.
- RIVERO, J.: *Droit administratif*, 13.ª ed., Dalloz, París, 1990.
- RIVERO ORTEGA, R.: «Las transformaciones del papel económico de los municipios y la necesidad de cambios en la regulación de la intervención económica local», *REAL*, n.º 291, 2003.
- RIVERO YSERN, J. L.: «Consideraciones generales en torno a la Comarca», *REALA*, n.º 231, 1986.
- *Manual de Derecho local*, Servicio de Publicaciones de la Junta de Andalucía, Sevilla, 1989.
- «El sistema de control de los actos y acuerdos locales y su relación con el sistema de definición de las competencias locales», en *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría y Manual de Derecho Local*, 5.ª ed., Civitas, Madrid, 1991.
- «La cooperación provincial para la realización de obras y prestación de servicios municipales», *Documentación Administrativa*, n.º 240, INAP, Madrid, 1994.

- «Comentario a los artículos 60, 61, 62», en el libro colectivo dirigido por M. REBOLLO PUIG, *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- ROCA ROCA: «La provincia y los estatutos de autonomía», en *La Provincia*, LX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Granada, Facultad de Derecho, 1985.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M.: *La Carta Europea de la autonomía local. Su significación en el ordenamiento jurídico español*, Bayer Hermanos, Barcelona, 2000.
- «La regulación de la dedicación de los cargos electivos locales en España», trabajo publicado en el libro colectivo coordinado por Francisco SOSA WAGNER, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI, Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- *La Ley de medidas para la modernización del Gobierno Local*, Bayern Hermanos, S. A., Barcelona, 2004.
- «Génesis y directrices de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local», en la obra colectiva *La Ley de Modernización del Gobierno Local*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, 2004.
- «Las Áreas Metropolitanas en Europa: un análisis causal y tipológico», *REALA*, n.ºs 298-299, 2005.
- RIVERO YSERN, J. L.: *Derecho Local de Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012.
- *Manual de Derecho Local*, 7.ª ed., Civitas Thomson Reuters, 2014.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.: *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA y PÉREZ, J.: «La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios», en *La Provincia en el sistema Constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.
- ROMANO, S.: «Autonomía», en *Fragmentos de un diccionario jurídico*, trad. española de S. SENTIS y M. AYERA, Buenos Aires, 1964.
- *Corso di Diritto Amministrativo*, vol. I, Cedam, Padova, 1930.
- ROMEO-SERRANI: *Il Governo locale in Europa*, Milán, 1977.
- ROMERO HERNÁNDEZ, F.: *El Reglamento Orgánico Municipal*, Madrid, 1990.
- «La Empresa Privada Municipal y los bienes de servicio público», *REDA*, n.º 47.
- «Artículos 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 30 a 35», en la obra colectiva *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, 2.ª ed., coord. DOMINGO ZABALLOS, Thomson-Civitas, 2006.
- ROQUETA BUJ, R.: «La negociación colectiva de los funcionarios locales», en la obra colectiva dirigida por S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2003.

- ROSA MORENO, J.: «Aproximación histórica a la articulación orgánica de los núcleos separados de población», *REALA*, n.º 262, abril-junio, 1994.
- ROSA OLIVERA, L. DE LA: *Evolución del régimen local de las Islas Canarias*, Madrid, 1946, reed., Gobierno de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, 1994.
- ROSSON, W. A.; JENNINGS, Sir I. y LASKI, H.: *A century of Municipal Pogress*, Allen and Unwin, Londres, 1935.
- ROUAULT: *L'interet communal*, Presses Universitaires de Lille, 1991.
- ROVERSI MONACO, F.: «La provincia y el ente intermedio», *DA*, n.º 192.
- *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Milán, 1970.
- ROYO VILLANOVA, S.: *Los terminus municipals y sus alteraciones*, IEAL, Madrid, 1947.
- SAINZ MORENO, F.: «Ejercicio subrogatorio de una acción reivindicatoria de bienes de dominio público realizado en nombre e interés de la entidad local», *REDA*, n.º 5, 1975.
- «Bienes de las entidades locales», en la obra colectiva *Tratado de Derecho Municipal*, II, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1988.
- SAINZ DE ROBLES, F.: «Autonomía local y legitimación para recurrir», *REDA*, n.º 31.
- SALA ARQUER, J. M.: «Las relaciones entre la administración autonómica y las administraciones locales: el llamado "pacto local"», en *Curso de Derecho Público de las Comunidades autónomas*, Instituto Nacional de Administración Pública-Montecorvo, Madrid, 2003.
- SALANOVA ALCALDE, R.: «Las competencias de los Municipios. Regímenes especiales», en A. FANLO LORAS (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Administración Local de Aragón*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2000.
- SALAS, J.: «La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», *REALA*, n.º 245, 1990.
- SALAS HERNÁNDEZ, J.: «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial», en *Descentralización administrativa y organización política*, vol. II, Alfaguara, Madrid, 1973.
- «La provincialización de servicios (iniciativa pública en la actividad económica y reserva al sector público en el ámbito provincial)», en R. GÓMEZ-FERRER MORANT (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.
- «Régimen jurídico de los servicios públicos locales esenciales», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 11, 1992.
- SALAZAR BENÍTEZ, O.: «La disolución de las Corporaciones Locales como medio de defensa del Estado: un grave atentado contra la autonomía local», *REAL*, n.º 290.
- SALVADOR CRESPO, M.: *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado Autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local/Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2007.

- SÁNCHEZ ALBORNOZ, C.: *El gobierno de las ciudades de España del siglo V al X*, Instituciones Económicas y Fiscales, Instituciones Jurídico Políticas, 2.ª ed., Madrid, 1976, 2 vols.
- *Ruina y extinción del Municipio romano en España e instituciones que lo reemplazan*, Buenos Aires, 1943.
- *España un enigma histórico*, 2.ª ed., vol. II, Buenos Aires, 1962.
- *Despoblación y repoblación del valle del Duero*, Buenos Aires, 1966.
- *Una ciudad de la España cristiana hace mil años. Estampas de la vida de León*, 5.ª ed., Madrid 1969.
- SÁNCHEZ BLANCO, A.: «La Comarca como factor de coherencia regional», *RAP*, n.º 90, 1979.
- *Organización intermunicipal*, Iustel, Madrid, 2006.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: *La autonomía local, antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas-Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1990.
- «El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana», en *Informe sobre el Gobierno local*, MAP, Madrid, 1992.
- «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración local», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- «Observaciones sobre el régimen de organización de los «municipios de gran población»», *Justicia administrativa*, n.º 25, octubre, 2004.
- «Las Comunidades Autónomas y la estructura de la Administración Local», *RAP*, n.ºs 100/102, vol. III.
- SÁNCHEZ SANTIAGO: «El sistema de concejo abierto en las Entidades de ámbito inferior al municipal», en *Jornadas sobre el Concejo Abierto publicadas por la Junta de Castilla y León*, 1987.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Notas sobre la sentencia de las Diputaciones provinciales», *REDA*, n.º 34, 1982.
- *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1988.
- *Principios de Derecho Administrativo*, I, Iustel, Madrid, 2004.
- SANTAYANA Y BUSTILLO, L.: *Gobierno político de los pueblos de España*, Madrid, 1979.
- SANTOLAYA MACHETTI, P.: «Crónica de un fracaso jurídico (y político): la moción de censura de los Alcaldes», *Estudios de Teoría del Estado y de Derecho Constitucional en homenaje a Pablo Lucas Verdú*, tomo IV, Universidad Complutense de Madrid y Universidad Nacional Autónoma de México, Madrid, 2000.
- SANZ RUBIALES, I.: «El requerimiento administrativo en el control de legalidad de los actos y acuerdos de las Entidades Locales», *REALA*, n.º 253, 1992.
- «Sobre el régimen jurídico de la impugnación de los actos locales por el Estado y por las Comunidades Autónomas», *REDA*, n.º 78, 1993.

- «El nuevo régimen de impugnación de los actos y acuerdos locales», en J. M. BAÑO LEÓN y J. CLIMENT BARBERÁ (dirs.), *Nuevas perspectivas del Régimen Local. Estudios en Homenaje al Profesor J. M. Boquera Oliver*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- «La impugnación de los actos locales por los miembros de la Corporación: de la legitimación “ex lege” a la legitimación “ultra legem”: un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 173/2004, de 18 de octubre», *REALA*, n.ºs 296-297.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J.: *Las competencias de los Cabildos Insulares*, Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 1993.
- «Los Cabildos Insulares en Canarias», *REALA*, n.º 291, Homenaje al profesor S. Martín-Retortillo, enero-abril, 2003.
- Voz «Delegación interorgánica», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, I, Iustel, Madrid, 2005.
- SCHÉUNER, U.: «La réforme administrative dans les différents Länder de la République fédérale d'Allemagne», en *Rev. Inter. de Droit Comparé*, 1972.
- «Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung», *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 1973.
- SCHMIDT-ASSMANN, E.: «Zum staatsrechtlichen Prinzip der Selbstverwaltung», *Gedächtnisschrift für W. Martens*, De Gruyter, Berlín, 1987.
- «Kommunale Selbstverwaltung «nach Rastede»», *Festschrift für Horst Sandler*, Beck, München, 1991.
- «Kommunalrecht», en *Besonderes Verwaltungsrecht*, 10.<sup>a</sup> ed., De Gruyter, Berlín, 1995.
- SCHMIDT-ASSMANN, E. y RÖHL, H. Ch.: «Kommunalrecht», en *Besonderes Verwaltungsrecht*, De Gruyter Recht, Berlin, 13.<sup>a</sup> ed., 2005.
- SCHMIDT-JORTZIG, E.: *Die Einrichtungsgarantien der Verfassung*, Verlag O. Schwartz, Göttingen, 1979.
- SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1982.
- SCHOCH: «En relación a la situación de la autonomía local tras la sentencia RASTADE del Tribunal Constitucional Federal», *DA*, n.º 234.
- SCHWAB: *Die Selbstverwaltungsidee des Freiherrn vom Stein und ihre geistigen Grundlagen*, Athenäum, Verlag, 1971.
- SIEDENTOFF: «La région et le comune en Allemagne fédérale. Réalisation et tendance d'une réforme», en *Rv. Administrative*, 1969.
- SOCIAS CAMACHO, J. M. y BLASCO ESTEVE, A. (DIR.): *Derecho Local de las Islas Baleares*, Iustel, Madrid, 2014.
- SOLANES CORELLA, A.: «El padrón municipal como mecanismo de inclusión de los extranjeros indocumentados», en J. M. BAÑO LEÓN y J. CLIMENT BARBERÁ (dirs.), *Nuevas perspectivas del Régimen Local. Estudios en Homenaje al Profesor J. M. Boquera Oliver*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

- «La realidad local de la inmigración: el Padrón municipal como forma de integración», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 10, 2004.
- SOLÉ TURA, J.: «Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales», en VV.AA., *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 1985.
- SOSA WAGNER, F.: «Comentario a la desafortunada Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de septiembre de 1989 (asunto Empresa Municipal de Barcelona "Iniciatives")», en *Revista Poder Judicial*, n.º 19, 1990.
- «La autonomía local», en *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al Profesor E. García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991.
- «El régimen local tras la promulgación de la ley orgánica de transferencia de competencias a las comunidades autónomas», *Documentación Administrativa*, n.ºs 232-233, 1992.
- *La gestión de los Servicios Públicos Locales*, 7.ª ed., Civitas, Madrid, 2008.
- «Los principios del régimen local», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011.
- «Mancomunidades y asociaciones de entidades locales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 2.ª ed., Madrid, Civitas, 2003.
- *Manual de Derecho Local*, 6.ª ed., Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004.
- SOSA WAGNER, F. y MIGUEL GARCÍA, P.: «La autonomía municipal», *RAP*, n.ºs 100-102.
- *Las competencias de las Corporaciones locales*, Madrid, IEAL, 1985.
- *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, IEAL, Madrid, 1987.
- STADERINI: *Diritto degli enti locali*, CEDAM, Padova, 1986.
- STEIN, VON: *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich*, 1850.
- *Die Verwaltungslehre*, Stuttgart, 1869.
- STEVENS, A.: *The Politico's Guide to Local Government*, 2.ª ed., Politico's, Londres, 2006.
- STOBER, R.: *Kommunalrecht*, Müller, Heidelberg, 1987.
- SUAY RINCÓN, J.: *Estudios jurídicos y territoriales sobre Canarias*, Centro de la Cultura Popular Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 2001.
- TARDIO PATO, J. A.: *Las competencias educativas de los entes locales en España (análisis histórico, sistemático y comparado)*, Iustel, Madrid, 2011.
- TOLIVAR ALAS, L.: «La descentralización municipal: el modelo de parroquias rurales», *DA*, n.º 228, 1991.
- «El vigente régimen jurídico-administrativo de las provincias», *Revista de Estudios locales*, n.º 8, 1996.
- TORNOS MÁZ, J.: «La impugnación de actos y acuerdos de las Entidades Locales: el art. 66 de la LRBRL», *Revista Jurídica de Cataluña*, n.º 1, 1988.

- «Competencias municipales para la ordenación y gestión de servicios públicos (especial referencia al suministro de agua, gas y electricidad)», *REALA*, n.º 245, 1990.
  - «La actividad de control sobre los Entes Locales», en *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, MAP, Fundació Carles Pi i Sunyer, 1992.
  - «Las ciudades metropolitanas. El caso de Barcelona (Nacimiento, desarrollo, muerte y resurrección del área metropolitana de Barcelona)», *RAAP*, n.º 3, 1993.
  - «Elementos para la reorganización territorial de Cataluña», *Anuario del Gobierno Local, 1999/2000*, Madrid, 2000.
  - «El control jurídico de la actuación de los entes locales y la vía de recurso administrativo», en T. FONT I LLOVET (dir.), *Anuario del Gobierno Local*, 2001, Barcelona, 2001.
- TORRES BONET, M.: *El principio representativo y la organización de los Consejos Insulares, Cuatro estudios sobre la Ley de Consejos Insulares*, Govern de les Illes Balears-Institut d'Estudis Autònoms, Palma, 2003.
- TOSCANO GIL, F.: *Autonomía y potestad normativa local*, Comares, Granada, 2006.
- TUSSELL, J.: *La reforma de la Administración Local en España (fines del siglo XIX a 1936)*, 2.ª ed., Madrid, 1988.
- UNRUH, G. Ch. VON: «Der-Kreis-Ursprung, Wessen und Wandlungen», en *Der Kreis*, tomo I, Grote, Köln-Berlín.
- VALDEÓN BARUQUE, J.: *Aproximación histórica a Castilla y León*, 3.ª ed., Valladolid, 1984.
- *Las Comunidades de Villa y Tierra. Una institución medieval*, en I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades, Valladolid.
  - *El origen del Consejo Abierto*, en Jornadas sobre el Concejo Abierto publicadas por la Junta de Castilla y León, 1987.
- VALLE BENÍTEZ, J.: *Los Cabildos Insulares de Canarias*, Santa Cruz de la Palma, 1970.
- VALLINA VELARDE, J. L. DE LA: *Transferencias de funciones administrativas*, Madrid, 1984.
- VANDELLI, L. y otros: *Le città metropolitane. Incontri di Diritto amministrativo Italia-Spagna*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, 1994.
- *Le arree metropolitane in Europa*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, 1994.
- VANDELLI, L.: *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, 1990.
- *El Poder Local*, MAP, Madrid, 1992.
  - *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2004.
  - «Las autonomías locales italianas hacia una nueva ordenación entre Estado y regiones», en *Anuario del Gobierno Local*, 2006, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Public, Barcelona, 2007.
- VÉLEZ, R. DE: *Apología del altar y el trono*, Imprenta de Repollés, Madrid, 1825.



- VELASCO CABALLERO, F.: *Nuevo régimen jurídico-administrativo de los municipios de gran población*, Instituto de Derecho Local, 2004.
- VERPEAUX, M.: *Droit des collectivités territoriales*, PUF, París, 2005.
- *Les collectivités territoriales en France*, 3.ª ed., Dalloz, 2006.
- VILALTA REIXACH, M.: «Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.ºs 300-301, enero-agosto, 2006.
- El Consejo de los Gobiernos locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas, Iustel, Madrid, 2007.
- VILLAR ROJAS, F. y DE LA CONCHA BERGILLOS, C.: «El régimen especial canario», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2003.
- VILLAS ROJAS, F. J. y SUAY RINCÓN, J. (dir.): *Derecho Local de Canarias*, Iustel, Madrid, 2013.
- VV.AA.: *La Comarca y la Administración territorial*, CEMCI, Granada, 1986.
- VV.AA.: *Jornadas de estudios sobre actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Servicio Editorial de la UPV/EHU, Bilbao, 1986.
- VV.AA.: *Jornadas de participación ciudadana y descentralización municipal*, Ayuntamiento de Málaga, 1988.
- VV.AA.: *El espacio metropolitano*, CEMCI, Granada, 1989.
- VV.AA.: *Le Aree Metropolitane in Europa*, Il Mulino, Bolonia, 1994.
- VV.AA.: *Las Mancomunidades intermunicipales en el Régimen Local Español*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994.
- VV.AA.: *Administración Instrumental, Libro Homenaje a M. F. Clavero Arévalo*, vol. II, Civitas, Madrid, 1994.
- VV.AA.: *Jornadas sobre selección de personal en las Administraciones Públicas*, IVAP, Vitoria-Gasteiz, 1996.
- VV.AA.: *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Marcial Pons/Diputación de Barcelona, Madrid, 1996.
- VV.AA.: *Debate de la Autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, MAP, Madrid, 1997.
- VV.AA.: *La provincia en el sistema constitucional*, R. GÓMEZ-FERRER MORANT (dir.), Civitas/Diputación de Barcelona, Madrid, 1999.
- VV.AA.: *Modernización del Gobierno Local (Comentarios a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre)*, BALLESTEROS FERNÁNDEZ (coord.), El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2004.
- VV.AA.: «La Ley de modernización del gobierno local», Fundación Carles Pi i Sunyer d'Estudis autonòmics i locals, *Estudios*, n.º 17, Barcelona, 2004.
- VV.AA.: *Comentarios a la Ley Básica de régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local)*, M. DOMINGO ZABALLOS (coord.), Thomson-Civitas, 2.ª ed., Navarra, 2005.

WORMIT: *Die Landkreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Colonia, 1960.

YUSTE JORDÁN, A.: «El convenio económico entre Navarra y el Estado», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, 2.<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid, 2003.

# ÍNDICE ANALÍTICO Y ONOMÁSTICO

## A

### **Administración de las Comunidades Autónomas**

- Administración Central, I, 88 a 93.
- Administración territorial o periférica, I, 94, 95.
- Departamentalización, I, 78.
- Emulación de la Administración estatal, I, 74.
- Entes instrumentales, I, 112 a 129.
- Organización burocrática y jerarquizada, I, 77 a 81.
- Órganos consultivos, I, 96 a 111.
- Principios constitucionales y legales, I, 84 a 87.
- Principios de organización: catálogos, I, 83.
- Utilización de formas de administración indirecta, I, 76.
- Ver ***Cámaras de Cuentas, Consejo de Garantías Estatutarias, Consejos de Medios Audiovisuales, Convenios de colaboración, Defensores Autonómicos del Pueblo.***

### **Administración local: Antiguo Régimen**

- Alcaldes, II, 20, 31.
- Alcaldes mayores, II, 30 a 32.
- Boni homines*, II 12.
- Comunidades de villa y tierra, II, 14.
- Concejos, II, 17.
- Concilium*, II, 10.

- Contaduría de propios y arbitrios, II, 36.
- Corregidores, II, 30 a 32.
- Curva de las libertades municipales, II, 4.
- Decadencia del Concejo Abierto, II, 22.
- Decretos de Nueva Planta: efectos, II, 33.
- Diputados del Común, II, 37 a 39, 41 a 43.
- Edad dorada del autogobierno local, II, 1 a 32.
- Fueros locales, II, 3.
- Intendentes, II, 35.
- Jurados, escribanos, mayordomos y otros oficios, II, 21.
- Justicia, II, 19.
- Merino, II, 19.
- Oficios perpetuos: reformas, II, 40 a 43.
- Patrimonialización de los oficios, II, 28.
- Prestamero, II, 18.
- Regimiento, II, 23 a 25.
- Síndicos personeros, II, 37, 41 a 43.
- Tasa de granos, II, 38, 39.
- Términos municipales, II, 15.
- Territorios conquistados y gobierno local, II, 8 a 11.
- Uniformización del Derecho local, II, 26, 27.
- Vecinos, II, 16.

### **Administración local: desde el siglo XIX hasta la Constitución de 1978**

- Agentes territoriales, II, 50.
- Alcaldes: doble condición, II, 58.

Competencias propias y delegadas, II, 59.  
 Constitución de 1837, II, 64.  
 Constitución de 1873, II, 71.  
 Constitución de 1876, II, 72.  
 Constitución de 1931, II, 78.  
 Debate sobre el Régimen local en el siglo XIX, II, 62 a 72.  
 Diputaciones, II, 89, 90.  
 Elecciones locales de 1978, II, 81.  
 Estatuto Municipal de 1924, II, 73 a 77.  
 Estatuto Provincial de 1925, II, 87, 88, 92.  
 Inconstitucionalidad sobrevenida, II, 83.  
 Influencia francesa en las reformas españolas, II, 44 a 59.  
 Instrucción de 1813, II, 60.  
 Instrucción de 1823, II, 61.  
 Jefes políticos, II, 53, 196, 222.  
 Ley de 1856, II, 68.  
 Ley de Ayuntamientos de 1845, II, 67.  
 Ley Municipal de 1870, II, 70, 90.  
 Ley Municipal de 1876, II, 72.  
*Pouvoir municipal*, II, 47.  
 Provincias: formación como entidades locales, II, 84 a 93.  
 Proyectos de 1838, II, 65.  
 Real Decreto de 1835, II, 63.  
 Reforma de 1840, II, 66.  
 Reforma de 1868, II, 69.  
 Reformas de José I, II, 51.  
 Régimen de Franco, II, 79, 80.  
 Subordinación al poder central, II, 53, 54.  
 Turgot, II, 47, 48.  
 Universalización de los ayuntamientos, II, 55 a 57.

#### **Administración local: régimen vigente**

Ver **Áreas metropolitanas, Autonomía de la Administración local, Comarcas, Competencias de las entidades locales,**

**Consortios, Garantía constitucional de la autonomía local, Garantías estatutarias de la autonomía local, Diputaciones Provinciales, Divisiones territoriales estatutarias, Mancomunidades de municipios, Modelo alemán de Administración local, Modelo francés de Administración local, Municipios, Tipología de las entidades locales.**

#### **Administración local: organización**

Ver **Normas de organización de las entidades locales, Tipología de las entidades locales.**

ALBI, II, 541.

AGUSTÍN SILVELA, M., II, 65.

AJA FERNÁNDEZ, E., II 152.

ALCALÁ ZAMORA, I, 63.

#### **Alemania**

Entidades supramunicipales, II, 465, 475 a 481.

ALVARADO, padre, II, 52.

ÁLVAREZ RICO, M., II, 270.

ARANDA, conde de, II, 293.

#### **Áreas metropolitanas**

Consell de l'Horta: creación, experiencia y supresión, II, 521, 524.

Entidades metropolitanas en Cataluña, II, 525 a 528.

Especialidades, problemas y formas de gobierno, II, 501 a 513.

Especialización urbanística, II, 515.

Origen en España: leyes de grandes ciudades, II, 514.

Régimen en la LRBR, II, 518.

Transformación en organismos autónomos, II, 516, 517.

ARGULLOL MURGADAS, E., II 62, 506.

**Asamblea legislativa de las CCAA**

- Circunscripción, II, 21.
- Control del Gobierno autonómico, I, 47 a 50.
- Convocatoria de elecciones, I, 20.
- Derecho de sufragio activo y pasivo, I, 22, 23.
- Disolución, I, 56.
- Elecciones autonómicas, I, 17 a 25.
- Estatuto de los parlamentarios, I, 26 a 31.
- Función legislativa: ejercicio y procedimientos, I, 40 a 46.
- Inelegibilidad e incompatibilidad, I, 25.
- Inmunidad e inviolabilidad, I, 27 a 31.
- Número de parlamentarios, I, 19.
- Organización interna, I, 32 a 39.
- Quórum, I, 38.
- «Régimen electoral general», I, 17, 18.
- Relaciones con las Cortes, I, 51 a 53.
- Relaciones con el Gobierno del Estado, I, 51 a 54.
- Relaciones con otras instituciones autonómicas, I, 55.
- Sesiones, I, 35 a 39.
- Sistema unicameral, I, 19.
- Sufragio, I, 22, 23.

AUSTIN, J. L., II, 474.

**Autonomía de la Administración local**

- Administración autónoma, administración indirecta del Estado, II, 127.
- Autonomía y autarquía, II, 101.
- Carácter intracomunitario de las entidades locales, II, 159 a 172.
- Competencias de las entidades locales, II, 198 a 255.
- Concepto de autonomía, II, 99.

- Consagración constitucional, II, 94 a 102.
- Divisiones territoriales estatutarias, II, 185 a 197.
- Garantías constitucionales, II, 130 a 158.
- Garantías estatutarias, II, 159 a 184.
- Modelos comparados, I, 103 a 126.
- Ver *Divisiones territoriales estatutarias, Garantía constitucional de la autonomía local, Garantías estatutarias de la autonomía local, Modelo francés de Administración local.*

**Autoorganización**

- Potestades de autoorganización de las entidades locales, II, 270 a 274.

**B****Barcelona: régimen municipal especial**

- Carta Municipal, II, 389 a 398.
- Decreto de 1960, II, 383 a 385.
- Estatuto de Cataluña, II, 402.
- La cuestión del legislador competente, II, 387, 388.
- Legislación de ensanche, II, 381.
- Régimen de Carta en el Estatuto de 1924, II, 382.
- Regulación estatal, II, 399, 400.
- «Tramo autonómico» y estatal del régimen especial, II, 389 a 403.

BARROSO, II, 484.

BLASCO ESTEVE, A., II, 429.

BLÜMEL, II, 137.

BOCANEGRA SIERRA, R., II, 433.

BOURJOL, M., II, 472.

BRAIBANT, G., II, 112.

BURMEISTER, A., II, 135, 159, 213.

**C**

CAMPOMANES, II, 36, 38, 39.

**Cámaras de Cuentas**

Actuación y funciones, I, 161, 162.  
Organización interna, I, 163.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., II, 140, 173, 213.

CASTILLO BLANCO, F. A., II, 484, 542.

**Carta Europea de Autonomía Local**, II, 156, 179, 183**Cataluña**

Entidades metropolitanas, II, 525 a 528.

Ver **Comarcas**.

CERDÁ, I., II, 381.

CIERVA, DE LA, II, 484.

CLEMENS, II, 137.

CLIMENT BARBERÁ, J., II, 542.

**Comarcas**

Comarcas y autonomía de las demás entidades locales, II, 531.

Competencias, II, 539.

Habilitación constitucional, II, 529.

Jurisprudencia constitucional: precedentes y crítica, II, 533, 534.

Organización comarcal de Aragón, II, 537.

Organización comarcal de Cataluña, II, 536.

Órganos de gobierno y administración, II, 538.

Redistribución de competencias con los municipios, II, 532.

Regulación estatutaria, II, 535.

Regulación en la LRBRL, II, 529, 530.

**Comisión de Expertos de 1981**

Propuesta sobre transferencias de servicios, I, 133.

Recomendaciones sobre organización, I, 75.

**Comisiones sectoriales**

Creación, I, 134.

Organización, I, 135.

Propuestas, I, 136.

**Competencias de las entidades locales**

Artículo 149.1.18 CE: título habilitante, II, 198 a 205.

Cesiones, II, 249, 252, 255.

Competencia de la competencia en materia de Administración local: análisis y crítica de la doctrina establecida, II, 198 a 212.

Competencias propias y competencias delegadas, II, 219 a 237.

Crítica de la jurisprudencia del TC, II, 205 a 212.

Delegaciones en las Diputaciones, II, 229.

Delegaciones estatales, II, 227.

Encomiendas de gestión, II, 238 a 241.

Legislación básica como legislación modelo, II, 211.

Núcleo esencial y círculo complementario de las competencias locales, II, 213 a 218.

Régimen jurídico de las delegaciones, II, 230 a 237.

Subdelegaciones, II, 228.

Supervisión y delegación, II, 222.

Sustitución por incumplimiento de obligaciones, II, 244 a 246.

Transferencias de competencias, II, 242, 243.

Transferencias y cesiones de entidades locales a favor de otras entidades, II, 247 a 255.

Uniformidad y libertad de opción autonómica, II, 202, 206.

### **Competencias propias y delegadas**

Régimen actual en la Administración local, II, 219 a 237.

CONCHA BERGUILLOS, C. DE LA, II, 422.

### **Consejo de Garantías Estatutarias**

Competencias, I, 149.

Composición, I, 151.

Control preventivo de normas autonómicas, I, 148.

Dictámenes vinculantes, I, 150.

### **Consejos de Medios Audiovisuales**

Ámbito de actuación, I, 169, 170.

Consejo Audiovisual de Cataluña, I, 166 a 168.

Implantación, I, 164, 165.

Servicio Público de Comunicación Audiovisual, I, 171, 172.

### **Consortios**

Carácter instrumental, II, 542.

Carta Municipal de Barcelona: el consorcio legal, II, 548, 549.

Consortios puros y mixtos, II, 550.

Creación, II, 551 a 553.

Disolución, II, 557.

Diversidad de aplicaciones, II, 540.

Legislación catalana, II, 547 a 549.

Naturaleza jurídica, II, 541.

Objeto, II, 554.

Régimen jurídico, II, 556.

Regulaciones en la legislación de régimen local, II, 544 a 547.

Separación del consorcio, II, 557.

### **Control sobre las entidades locales**

Control jurisdiccional, II, 602 a 604.

Deber de información, II, 599.

Exceso de jurisdiccionalización, II, 596.

Facultades de control en la legislación vigente, II, 597 a 606.

Incumplimiento de obligaciones, II, 600.

Intervención, sustitución y disolución de la entidad local, II, 601.

Jurisprudencia constitucional sobre los controles de oportunidad y genéricos, II, 594.

Suspensión de la eficacia, II, 605.

Tipología de las formas de control: Derecho comparado, II, 593.

Tutela y fiscalización administrativa, II, 606.

Tutela sobre las entidades locales: formas tradicionales y justificación actual de las potestades de tutela, II, 585 a 592.

### **Convenio Marco del Consejo de Europa, II, 578.**

### **Convenios de colaboración**

Convenios con la Administración del Estado, II, 574.

Convenios entre entidades locales, II, 576.

Convenios transfronterizos, II, 577 a 584.

Entre las Administraciones locales y las Administraciones estatal y autonómica, I, 572 a 575.

### **Cooperación y colaboración del Estado y las Comunidades Autónomas con las entidades locales**

Asociaciones de entes locales, II, 566.

Comisión Nacional de Administración Local, II, 561 a 563.

- Comisiones autonómicas de Gobierno local, II, 565.
- Comisiones provinciales de colaboración, II, 564.
- Consejo de Gobierno Locales de Cataluña, II, 567.
- Cooperación económica, II, 569 a 571.
- Límites a la participación municipal, II, 560.
- Órganos de colaboración, II, 559.
- Órganos de cooperación, II, 561 a 572.
- Participación de los entes locales en la formación de planes y otros acuerdos, II, 558.
- Plan único de obras y servicios, II, 571.
- Planes provinciales de obras y servicios, II, 570.

COSCULLUELA MONTANER, L., II, 62, 542.  
 CROZIER, M., II, 108.

## D

### Defensores Autonómicos del Pueblo

- Designación y funciones, I, 152, 156.
- Instituciones sometidas a supervisión, I, 153, 154.
- Organización y procedimiento de actuación, I, 157 a 160.
- Relaciones con el defensor estatal, I, 155.

DEFFERRE, G., II, 106, 107, 108.  
 DIEM, W. H., II, 52.  
 DÍEZ SASTRE, S., II, 327.

### Diputaciones Provinciales

- Composición, II, 441 a 451.
- Elección de los miembros, II, 442 a 451.
- Junta de Gobierno, II, 456 a 459.

- Órganos y competencias, II, 460 a 463.
- Pleno de la Diputación, II, 452 a 454.
- Presidente, II, 455 a 459.
- Reparto de puestos, II, 447, 448.

### Divisiones territoriales estatutarias

- El problema de la supresión de las provincias, II, 186 a 197.
- Otra divisiones territoriales históricas, II, 188.
- Veguerías, II, 197.

DOMINGO ZABALLOS, M. J., II, 373.

## E

EINSENMANN, CH., II, 587.  
 EMBID IRUJO, A., II, 139, 173.

### Encomiendas de gestión

- A las Diputaciones Provinciales, II, 462.
- Ver *Competencias de las entidades locales*.

### Entidades locales menores

- Agrupaciones vecinales, II, 433.
- Competencias, II, 436, 437.
- Derecho a la creación, II, 437.
- Estatuto Municipal, II, 432.
- Montes vecinales en mano común, II, 433.
- Organización, II, 435.
- «Pueblos» con territorio propio en la legislación de la Restauración, II, 431.
- Reconocimiento, II, 434.
- Territorio, II, 438.

### Entidades supramunicipales

- Alemania, II, 465, 475 a 481.
- Francia, II, 467 a 474.
- Inglaterra, II, 466.



Ver **Áreas metropolitanas, Comarcas, Consorcios, Mancomunidades de municipios**

ESQUILACHE, II, 38 a 40.  
 ESTEVE PARDO, J., II, 140.  
 EZQUERRA, A., II, 299.

## F

FANLO LORAS, A., II, 173.  
 FERNÁNDEZ FARRERES, G., II, 270.  
 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., II, 262.  
 FERNÁNDEZ TORRES, J. R., II, 283.  
 FLORIDABLANCA, II, 293.  
 FONT I LLOVET, T., II, 170, 173.  
 FORSTHOFF; II, 121, 122.

### Francia

Entidades supramunicipales, II, 467 a 474.  
 Ver **Administración local, Autonomía de la Administración local, Modelo francés de Administración local.**

## G

GALÁN GALÁN, A., II, 364, 367, 373.  
 GALOFRÉ I CRESPI, J., II, 364, 525, 549.

### Garantía constitucional de la autonomía local

Artículo 127 C. Weimar, II, 134.  
 Artículo 128.2 LF Bonn, II, 133.  
 Artículos 137, 140 y 141 CE: significación, II, 130, 147.  
 Contenido en la C.E. de Autonomía Local de 1985, II, 156.  
 Contenido esencial de la autonomía local, II, 136.  
 Contenido esencial de la garantía, II, 148 a 155.  
 Doctrina de C. Schmitt, II, 131 a 135.

Proyecciones y ampliaciones de la garantía, II, 145, 146.

Recepción en España de la doctrina de la garantía institucional: aplicaciones jurisprudenciales, II, 139 a 144.

Sentencia *Rastede* de 1988 del TCF, II, 138.

### Garantías estatutarias de la autonomía local

Carácter intracomunitario de los entes locales, II, 159 a 172.

Contenido y significación de las garantías estatutarias, II, 173 a 184.

Crítica de la jurisprudencia constitucional sobre el carácter bifronte del régimen local, II, 161 a 172.

Provincia: garantías y supresión, II, 168 a 172, 185 a 197.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., II, 92, 128, 262, 541, 544.

GARCÍA DE VALDEAVELLANO, II, 40.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J., II, 51, 52.

GARRIDO FALLA, F., II, 223, 437.

GIANNINI, M. S., II, 99, 100, 102.

GIERKE, O. VON, II, 121.

GNEIST, R. VON, II, 117, 118.

GODOY, II, 293.

### Gobierno de las Comunidades Autónomas

Consejero primero, I, 67.

Consejo de Gobierno, I, 69 a 73.

Organización, I, 57 a 73.

Presidente del Gobierno autonómico, I, 57 a 67.

GÖNNENWEIN, II, 593.

GONZÁLEZ ALONSO, B., II, 37, 43.

GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., II, 584.

GREENLEAF, W. R., II, 119.

**H**

HAURIU, M., II, 587.  
 HENRION DE PANSEY, II, 501.  
 HINTZE, O., II, 50.

**J**

JIMÉNEZ ASENSIO, R., II, 364, 371, 385.  
 JOVELLANOS, II, 2.

**K**

KLÜBER, II, 593.  
 KÖTTGEN, A., II, 121, 122.

**L**

LAUBADÈRE, II, 587.  
 LAVERDY, II, 38.  
 LE MESTRE, R., II, 472.

**M**

MACKENZIE, W. J. M., II, 120.  
 MADIOT, Y., II, 472.

**Madrid: régimen municipal especial**

Antecedentes hasta el Decreto de 1963, II, 404, 405.  
 Ley de Capitalidad de 2006, II, 407 a 414.  
 Organización, competencias y funcionamiento, II, 412 a 414.

**Mancomunidades de municipios**

Antecedentes, II, 483 a 485.  
 «Comunidades de municipios» catalanas, II, 490.  
 Creación, II, 491 a 493.  
 Derecho de separación, II, 498.  
 Disolución, II, 499.  
 Doctrina del Consejo de Estado, II, 488.

Especialidad, voluntariedad y personalidad, II, 488.

Estatutos, II, 494.

Legislación preconstitucional, II, 487.

Mayorías y proporcionalidad políticas, II, 497.

Órganos de gobierno, II, 496.

Redistribución de competencias, II, 500.

Regulación en la LRBRL, II, 489.

MARCOS MARTÍN, A., II, 39.

MARTÍN HUERTA, P., II, 584.

MARTÍN MATEO, R., II, 273, 483, 514, 515, 544.

MARTÍN-RETORTILLO, S., II, 62.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J. L., II, 557.

MARTÍNEZ MARINA, F., II, 2, 41.

MAURA, M., II, 484.

MAURER, II, 135.

MENÉNDEZ GARCÍA, P., II, 433, 542.

MERLONI, F. II, 567.

**Modelo alemán de Administración local**

Administraciones indirectas: Köttgen y Forsthoff, II, 122.

Artículo 128 de la LF Bonn, II, 125, 126.

Autoadministración municipal, II, 115.

Ciudades y municipios rurales, II, 116.

Constitución de Weimar, II, 123.

Doctrina de la garantía institucional, II, 124 a 126.

Toulmin Smith y el *self government*, II, 119.

Von Gierke, II, 121.

Von Gneist y el *local government*, II, 117.

Von Stein, II, 114.

**Modelo francés de Administración local**

Ampliación de las libertades municipales, II, 108.

Antiguo Régimen, II, 105.

Comunicación de actos, II, 111.  
 Ejecutividad de los actos municipales, II, 110.  
 Eliminación de tutelas estatales, II, 109.  
 G. Deferre, II, 107.  
 Mendès France, II, 106.  
 Orígenes revolucionarios, II, 104.  
 Reformas desde 1882, II, 113.

MORA BONGUERA, F., II, 273.  
 MORELL OCAÑA, L., II, 173, 280, 446.  
 MOUROY, M., II, 108.

### Municipios

Alcalde, II, 346 a 350.  
 Conflictos de atribuciones, II, 361.  
 Creación, II, 281.  
 Cuestiones de confianza, II, 332.  
 Elección del alcalde, II, 327 a 332.  
 Elección y destitución de los miembros del Ayuntamiento, II, 323 a 332.  
 Impugnación de actos y acuerdos, II, 362.  
 Inelegibilidad, II, 324.  
*Ius in officium*, II, 326.  
 Junta de Gobierno local, II, 353.  
 Moción de censura contra el alcalde, II, 329.  
 Organización municipal ordinaria, II, 322 a 362.  
 Órganos colegiados; régimen, II, 354 a 358.  
 Órganos complementarios, II, 340.  
 Órganos necesarios y complementarios, II, 333 a 345.  
 Padrón, II, 298 a 308.  
 Pleno, II, 351 a 362.  
 Segregación, II, 282.  
 Teniente de alcalde, II, 347.  
 Territorio municipal, II, 275 a 289.  
 Vecindad municipal, II, 290 a 321.

### Municipios de gran población

Alcalde y Junta de Gobierno, II, 373 a 376.  
 Conferencia de ciudades, II, 380.  
 Distritos, II, 377.  
 Génesis de la Ley de 2003, II, 363.  
 Órganos superiores y órganos directivos, II, 379.  
 Parlamentarización, II, 371.  
 Pleno: organización y funcionamiento, II, 369, 372.  
 Población necesaria para el reconocimiento u otorgamiento del régimen especial, II, 365 a 368.  
 Secretario General, II, 370.  
 Variedad del Gobierno municipal, II, 364.  
 Ver **Barcelona: régimen municipal especial, Madrid: régimen municipal especial.**

## N

NAPOLEÓN, II, 50  
 NIETO GARCÍA, A., II, 62, 262.

### Normas de organización de las entidades locales

Potestades de autoorganización, II, 271 a 274.  
 Remisión a reglamentos, II, 273, 274.

## O

OHNET, J. M., II, 106, 108.  
 ORDUÑA REBOLLO, E., II, 62.

### Órganos colegiados

Órganos colegiados municipales, II, 354 a 360.

ORTEGA ÁLVAREZ, L., II, 170, 173.

**P**

- PARADA VÁZQUEZ, J. R., II, 128, 586.  
 PAREJO ALFONSO, L., II, 139, 145, 173,  
 270, 429, 598.

**Parlamentos autonómicos**

Ver *Asamblea legislativa de las Comunidades Autónomas*.

- PEMÁN GAVÍN, J., II, 299.  
 PESCADOR, C., II, 17.  
 POSADA HERRERA, A., II, 62, 64.  
 POSADA HERRERA, J., II, 3, 483.

**Potestades de autoorganización de las Comunidades Autónomas**

- Autoorganización local como límite, I, 14, 15.  
 Delimitación estatutaria y contenido, I, 1 a 4.  
 Límites, I, 5 a 16.  
 Organización estatutaria de instituciones estatales, I, 6, 7.  
 Principios de organización, I, 8.  
 Régimen jurídico de las Administraciones Públicas, I, 9 a 12.  
 Régimen uniforme de los funcionarios, I, 13.

- POTOTSCHNIG, II, 240.

**Q**

- QUINTANA LÓPEZ, T., II, 483.

**R**

- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.<sup>a</sup>, II, 418.  
 REBOLLO PUIG, M.; II, 550, 557.

**Regímenes forales**

- Comunidades uniprovinciales, II, 417.  
 Concepto en la LRBRL, II, 415.

- Navarra, II, 418.  
 Territorios históricos vascos, II, 416.

**Regímenes insulares**

- Cabildos, II, 423, 424.  
 Cabildos Insulares, II, 419 a 421.  
 Consejos Insulares baleares, II, 425 a 429.  
 Mancomunidades Insulares canarias, II, 421, 422.

- REQUEJO PAGÉS, J. L., II, 177.  
 REQUERA, J. DE LA, II, 41.  
 ROCA, M., II, 490.  
 ROCARD, M., II, 108, 107.  
 ROMANO, S., II, 99, 100, 102.  
 ROMANONES, II, 484.  
 ROTTECK, K. VON., II, 116.  
 ROTTERS, II, 135.  
 ROVERSI MÓNACO, F., II, 239.  
 ROYO VILLANOVA, II, 7.

**S**

- SALAS HERNÁNDEZ, J., II, 223.  
 SÁNCHEZ ALBORNOZ, II, 7.  
 SÁNCHEZ GOYANES, E., II, 273.  
 SÁNCHEZ MORÓN, M., B, II, 173.  
 SANTAMARÍA PASTOR, J. A., II, 262, 542.  
 SCHMIDT-ASSMANN, E., II, 137, 247.  
 SCHMITT, C., II, 124, 126, 130, 132, 191, 192, 193.  
 SERRANO BELÉZAR, II, 37.  
 SOSA WAGNER, F., II, 140, 173, 273, 483.  
 STANCANELLI, II, 542.  
 STEIN, VON, II, 114, 115.  
 STUART MILL, J., II, 120.

**Sustitución de las entidades locales**

- Agrupaciones forzosas, II, 246.  
 Cesiones forzosas, II, 247 a 252.  
 Cesiones o transferencias a entidades de naturaleza asociativa, II, 250, 251.

Ejecuciones subsidiarias, II, 245.  
Incumplimiento de obligaciones,  
II, 244.

## T

### Territorio municipal

Derecho a la segregación: inexistencia, II, 282, 283.  
Fusión y segregación, II, 277 a 280.  
Nuevos municipios, II, 281.  
Procedimiento y requisitos de la segregación, II, 284 a 289.  
Términos municipales y sus alteraciones, II, 275 a 289.

### Tipología de las entidades locales

Agrupaciones de entidades locales, II, 464 a 482.  
Áreas metropolitanas, II, 501 a 528.  
Comarcas, II, 529 a 539.  
Consortios, II, 540 a 557.  
De la uniformidad a la diversidad, II, 254 a 258.  
Entidades supramunicipales, II, 464 a 557.  
Mancomunidades de municipios, II, 483 a 500.  
Municipios, II, 275 a 438.  
Provincias, II, 439 a 463.  
Territoriales, II, 261.  
Tipología básica en España, II, 259 a 268.

TORENO, conde de, II, 53.

TORRES COVAS, F., II, 490.

TOULMIN SMITH, J., II, 119, 120.

### Transferencias de las entidades locales a otras Administraciones

Agrupaciones forzosas, II, 246 a 248.

Cesiones a favor de consorcios, II, 252.

Ejecuciones subsidiarias, II, 245.

En favor de entidades superiores, II, 249.

Entidades de naturaleza asociativa, II, 250, 251.

Transferencias a empresas, II, 254, 255.

Transferencias por convenio, II, 253.

### Transferencias de medios materiales, personales y financieros

Comisiones mixtas de transferencias, I, 132.

Comisiones sectoriales, I, 133 a 135.

Condicionamientos al ejercicio de competencias, I, 137.

Experiencia de la II República, I, 131.

Transferencias de funcionarios, I, 139 a 146.

TURGOT, II, 36, 47, 48.

TUSELL, J., II, 73.

## V

VALDEÓN BARUQUE, J., II, 10, 24.

### Vecindad municipal

Certificaciones del padrón, II, 307.

Clasificación de la población municipal, II, 292.

Contenido del padrón, II, 306.

Creación del padrón, II, 293.

Derechos y deberes de los vecinos, II, 291, 313 a 321.

Domicilio civil y vecindad administrativa, II, 294.

Domicilio fiscal y vecindad, II, 295.

Estatuto del vecino, II, 314.

Formación y revisión del padrón, II, 308 a 311.

Obligación de inscribirse en el padrón, II, 297, 298.

Pérdida de la condición de vecino, II, 302 a 305.

Residencia habitual, II, 300, 301.

«Último padrón», II, 311.

Vecindad civil y vecindad administrativa, II, 296.

VEDEL, II, 587.

### **Veguerías**

Cataluña, II, 197.

Ver **Comarcas, Divisiones territoriales estatutarias.**

VÉLEZ, PADRE, II, 52.

VERPEAUX, M., II, 257, 468.

VILALTA REIXACH, M., II, 567.

VILLAR ROJAS, F., II, 422.

### **W**

WALINE, II, 587.







Santiago Muñoz Machado, uno de los más reputados juristas españoles, lleva a cabo una nueva presentación de la obra que constituye todo un clásico en la bibliografía de nuestro derecho administrativo y constitucional desde hace quince años.

En los nuevos tomos que integran la obra el autor, además de algunos cambios en la disposición de los materiales, ha llevado a cabo una corrección minuciosa de los textos y ha tenido en consideración, en la versión final, todas las aportaciones doctrinales y jurisprudenciales relevantes sobre los asuntos objeto de estudio que se han manifestado en el último lustro.

El autor ha acometido esta gran labor desde la perspectiva de que, en nuestro país, los principios tradicionales que han marcado el derecho público han sido progresivamente desplazados por otros principios, reglas de comportamiento e instrumentos: descentralización, fragmentación de la ley y del ordenamiento jurídico, europeización y globalización, mercado libre junto con regulación económica, aparición de una nueva gama de derechos de los ciudadanos y consolidación de un cambio radical en las relaciones entre el Estado y la sociedad.

