



Al concluir nuestro estudio deberemos ser capaces de conocer:

- La regulación constitucional aplicable a la materia
- La organización interna de las Comunidades Autónomas
- El proceso de creación de las Comunidades Autónomas
- Las diferencias entre la Administración autonómica la Administración local
- Los principios básicos predicables de la Administración Local

## 1. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN

La regulación constitucional de la organización territorial del Estado se regula en el Título VIII, artículos 137 a 158, ambos incluidos.

El artículo 137 establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Señala asimismo que todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

En relación con la autonomía, hemos de establecer también el principio general derivado del artículo 2 de la Constitución. Este artículo establece que:

*“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.*

Partiendo de esta afirmación, en la que aparecen los principios de unidad nacional, autonomía y solidaridad territoriales, el Título VIII construye lo que se ha dado en llamar “Estado de las Autonomías”, una fórmula intermedia entre el denominado “Estado centralizado” y el “Estado federal”. La explicación de esta opción realizada por el constituyente tiene principalmente, las siguientes causas.

- a) Históricas. A raíz de la aprobación de la Constitución española de 1931 se estableció un sistema autonómico que no pudo desarrollarse como consecuencia de la Guerra Civil española de 1936, pero que dio sus frutos en la aprobación de los Estatutos de Autonomía de las actualmente denominadas “comunidades históricas”, Cataluña, País Vasco y Galicia. Por tanto, en la Constitución de 1978 se trató de recuperar ese proceso abortado.
- b) Políticas. Si es cierto que España fue el primer Reino unificado de Europa, no es menos cierto que las diferencias entre los pueblos que la integran crearon, a lo largo de la historia, profundas e importantes divergencias en torno al grado de poder que conservaban éstos frente al poder central. La solución vino por la creación de esta fórmula mixta donde se establece el principio de unidad, pero al mismo tiempo, se reconoce el principio de autonomía de nacionalidades y regiones.

En relación con la Administración Local, como veremos, el grado de autonomía se aplica solo en lo referente a la gestión de sus propios intereses, pero no participa del grado analizado anteriormente al citar el artículo 2 de la Constitución.

El Título VIII de la Constitución establece además los principios básicos de la organización territorial reiterando en su artículo 138 el principio de solidaridad y lo matiza en relación con los ciudadanos, en su artículo 139 al establecer el principio de igualdad en materia de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio.

El contenido exacto de estos artículos es el siguiente:

#### Artículo 138

- El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el Art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.
- Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

#### Artículo 139

- Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.
- Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

De todo lo anterior, extraemos las siguientes consecuencias sobre el estado de las autonomías:

1. Se trata de un reconocimiento constitucional, es decir recogido en la Constitución.
2. Los sujetos autonómicos son múltiples.
3. Las entidades que son sujeto de autonomía no se hallan relacionadas entre sí en base al principio de jerarquía o subordinación, sino que están estructuradas en base a los principios de independencia, coordinación y competencia.
4. El proceso autonómico español se caracteriza por ser de naturaleza abierta.

Hemos de entender que las diferencias entre las Comunidades Autónomas y los Municipios y las Provincias, a pesar de estar enunciados todos ellos como sujetos de la autonomía son profundamente divergentes. A modo de resumen diremos que:

Las Comunidades Autónomas tienen personalidad jurídica propia independiente del Estado siendo auténticas entidades de derecho público y no simples órganos del estado o de su administración.

Ello se concreta en:

- Autonomía política. Pueden asumir y ejecutar decisiones políticas propias y diferentes a las del Estado. Es una autonomía superior a la de las entidades provinciales y municipales, va más allá de una autonomía meramente administrativa, con potestades legislativas y de gobierno.
- Autonomía normativa. Tienen potestad normativa, es decir capacidad legislativa.
- Autonomía institucional y de gobierno. Tienen competencias para configurar y estructuras de ordenación institucional y de gobierno.
- Autonomía administrativa. Además de aprobar sus propias normas de ordenación normativa sobre materias de su competencia, están habilitadas para proceder a su ejecución.
- Autonomía financiera. Gozan de esta autonomía para satisfacer sus competencias, asignándoles la constitución los recursos necesarios para la gestión de sus intereses, en coordinación con la hacienda estatal y con la aplicación del principio de solidaridad con el resto de los españoles.

Los municipios y provincias también tienen autonomía para la satisfacción de sus fines, pero diferencia de las comunidades autónomas tan sólo se trata de autonomía administrativa y financiera.

## **2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS: PROCESO DE CREACIÓN. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. ORGANIZACIÓN BÁSICA**

### **2.1. PRINCIPIOS GENERALES**

El estado autonómico se caracteriza en nuestro Derecho por una serie de principios.

Como hemos señalado, el artículo 2 de la Constitución establece los principios de unidad, autonomía y solidaridad. Otros han sido formulados por la doctrina en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Destacamos los siguientes:

#### **2.1.1. Principio de constitucionalidad**

La Constitución, artículo 9.1, establece que “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al ordenamiento jurídico”.

Las autonomías por tanto también están sujetas a la Constitución. Sus normas que respetar el principio de jerarquía normativa debido a la constitución, las

relaciones entre Estado y las comunidades autónomas también deben someterse a la ordenación de la constitución, quedando derogadas todas aquellas disposiciones que se opongan a ella. De este modo, como veremos, cuando una comunidad autónoma incumpla las obligaciones que la Constitución y otras normas les impongan, el gobierno podrá acordar las medidas necesarias para el cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del interés general.

### **2.1.2. Principio de unidad**

Es el principio más básico de los que informan el estado autonómico. Nuestro constituyente enunció una única soberanía, la indisoluble unidad de la Nación, que se atribuye sólo al pueblo español.

### **2.1.3. Principio de autonomía**

La autonomía supone la atribución de una serie de competencias a favor de ciertos entes, con carácter general, para la gestión de sus respectivos intereses.

El Tribunal Constitucional reitera que “la autonomía es una potestad dentro del Estado, de naturaleza política y no simplemente administrativa, pero diferente a la noción de soberanía”.

### **2.1.4. Principio de solidaridad**

Se articula entre las distintas nacionalidades y regiones, así como entre éstas y la Nación española.

El principio de solidaridad va unido al de unidad y de autonomía. Es un factor de equilibrio entre las nacionalidades y regiones y la unidad de la nación española y tiene por finalidad evitar los desequilibrios en el desarrollo autonómico.

### **2.1.5. Principio de igualdad**

Recogido en el artículo 1.1 y 14 de la Constitución y reiterado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es uno de los principios esenciales de nuestro sistema autonómico.

Se traduce en:

- Igualdad jurídica básica de los ciudadanos
- Igualdad jurídica básica de las Comunidades Autónomas

### **2.1.6. Principio de cooperación**

A diferencia del principio de solidaridad con el que se halla íntimamente relacionado, el de cooperación no se menciona expresamente en la Constitución, ni se recoge tampoco de forma unánime por toda la doctrina. El

Tribunal Constitucional argumenta que se encuentra implícito en la misma esencia de la organización territorial del Estado.

### 2.1.7. Principio de no federabilidad

El artículo 145.1 de la Constitución establece que “en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas”.

Si se permite lógicamente la potestad de suscribir convenios entre ellas. Pueden ser de dos tipos:

- Los convenios para la gestión y prestación de servicios propios de las comunidades autónomas, que deben ser comunicados a las Cortes Generales.
- Los convenios específicos de cooperación, más relevantes, que imponen una previa autorización de las Cortes.

### 2.1. 8. Principios predicables de las Comunidades Autónomas

- Las comunidades autónomas son corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política
- Tienen personalidad jurídica propia
- Son entidades territoriales que gozan de autonomía política mayor que la que gozan los municipios y provincias
- Gozan de potestad legislativa y ejecutiva
- Son órganos constitucionales

## 2.2. PROCESO DE CREACIÓN

### 2.2.1. Características del proceso autonómico

Los caracteres del proceso autonómico son:

**a) Proceso general y voluntario:** tiene naturaleza general porque la constitución en su artículo 143. 1 de la Constitución, asigna a toda las provincias con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, su posible configuración en comunidades autónomas.

El carácter voluntario viene dado porque a la constitución entiende la autonomía no como una obligación sino por el contrario, como un auténtico derecho dejándolo a la disponibilidad de los sujetos implicados.

**b) Proceso unánime:** el carácter voluntario no ha provocado diferencias ya que todas las regiones han optado por asumir la autonomía política máxima prevista constitucionalmente.

**c) Proceso no uniforme:** como consecuencia del principio de voluntariedad, existen varios modos de acceso a la autonomía

**d) Proceso periódico:** se ha construido de una manera gradual.

**e) Proceso flexible:** las competencias asumidas por las comunidades autónomas no conforman una lista cerrada

### **2.2.2. Territorios habilitados**

Los territorios que pudieron ejercer el derecho a constituirse en Comunidades Autónomas se establecen en el artículo 143 de la Constitución. De este modo pudo ser ejercitado por:

- Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes
- Los territorios insulares
- Las provincias con entidad regional histórica

Además se establece, en el artículo 144, la posibilidad de que territorios que no cuenten con ninguna de esas características ( como es el caso de Madrid) se constituyan en Comunidades Autónomas previa autorización de las Cortes Generales:

Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:

- Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del Art. 143.
- Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

### **2.2.3. Vías de acceso a la autonomía**

La Constitución establece dos vías de acceso denominadas:

- Vía común o lenta
- Vía especial o rápida

La consecuencia final de la opción ejercida por los territorios, es decir, las consecuencias de optar por una u otra vía, se traducen en el nivel de competencias que pudieron alcanzar las recién constituidas Comunidades Autónomas. Si la vía de acceso era la vía rápida la Comunidad podía acceder a las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución y también a competencias establecidas en el artículo 149. Si por el contrario la opción se ejercía sobre la vía lenta, las competencias adoptadas del artículo 148, solo podrían ampliarse una vez hubieran transcurrido cinco años y previa reforma del Estatuto de Autonomía.

#### **a) Vía Común o general**

En este caso la iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos

terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla.

Estos requisitos deberían ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.

La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podría reiterarse pasados cinco años.

La Disposición transitoria 1ª de la Constitución permitía que en los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, sustituyeran la iniciativa de las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.

En el caso de Navarra, la iniciativa correspondía al órgano Foral competente, el cual adoptaría su decisión por mayoría de los miembros que lo componían. Para la validez de dicha iniciativa era preciso, además, que la decisión del órgano Foral competente fuera ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

Por último, y en relación con Ceuta y Melilla, la Disposición Transitoria 5ª de la Constitución estableció que podrían constituirse en Comunidades Autónomas si así lo decidían sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de miembros y así lo autorizaban las Cortes Generales, mediante una ley orgánica.

Una vez ejercida la iniciativa, el siguiente paso era la elaboración de un proyecto de Estatuto de Autonomía. En este punto, establece el artículo 146 que “el proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley”.

Por tanto, tras la aprobación del proyecto de Estatuto, debía remitirse éste a las Cortes Generales para su aprobación como ley orgánica, con lo que quedaba completado el proceso.

## **b) Vía especial**

En este caso la iniciativa aparece recogida en el artículo 151 de la Constitución en los siguientes términos.

La iniciativa del proceso autonómico debe ser adoptada, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.



El procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

- El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.
- Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.
- Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.
- Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.
- De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2.º de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior.

### **3. ORGANIZACIÓN BÁSICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

La Constitución establece, en relación con la organización básica de las Comunidades Autónomas, en el artículo 152,1 tres clases de órganos:

- Asamblea legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional, y con funciones legislativas y de control.
- Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas.
- Presidente del Consejo, elegido por la Asamblea de entre sus miembros, a quien incumbe la dirección del Consejo de Gobierno, la representación máxima de la comunidad autónoma y la ordinaria del Estado en ella.

Aunque en principio esta organización establece para aquellas comunidades de régimen especial, ha terminado imponiéndose en todas y cada una de nuestras comunidades autónomas, con independencia de si estamos ante comunidades que han accedido a la autonomía por la vía especial o por la del artículo 143.

#### **3.1. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Todas las comunidades autónomas gozan de potestad legislativa y de una Asamblea al margen de cómo hayan accedido a dicha autonomía, salvo los casos peculiares de Ceuta y Melilla.

El artículo 152.1 de la Constitución señala una "Asamblea Legislativa" es decir un parlamento autonómico unicameral. Este modelo a sido adoptado por todas las comunidades autónomas.

La asamblea legislativa se denomina de diferentes maneras en los respectivos estatutos autonomía. Así reciben la denominación de "Cortes" en Aragón, Castilla la Mancha, Castilla León, Navarra y comunidad valenciana. Se denomina "Parlamento" en Cataluña, País Vasco, Andalucía, Galicia, Baleares y Canarias. En Asturias recibe el nombre de "Junta general". En La Rioja se denomina "Diputación general" y por último se denomina "Asamblea" en Cantabria, Extremadura, Madrid, Murcia, Ceuta y Melilla.

### **3.1.1. Características comunes**

- a) El sufragio para la elección de sus miembros es universal. La circunscripción electoral es la provincial, en aquellas comunidades que sean uniprovinciales. El sistema electoral vigente en todas ellas es el sistema D'Hondt.
- b) Al igual que en el Congreso de los Diputados, se ha establecido en los estatutos una barrera legal, aunque varía su porcentaje. Murcia en la comunidad valenciana requieren 15%, mientras que en Canarias, se exige un 3% de los votos válidos o un 20% de los votos en cada una de sus islas.
- c) Es una competencia del Presidente de la comunidad autónoma. Desde 1991 se celebran el último domingo de mayo cada cuatro años, pero Cataluña, País Vasco, Andalucía y Galicia tienen regulaciones especiales.
- d) Los escaños se distribuyen según las poblaciones respectivas en sus circunscripciones electorales. En el País Vasco sus territorios disfrutan de un mismo número de diputados con independencia de su población.
- e) Autonomía reglamentaria.
- f) Mandato parlamentario de los diputados autonómicos es de cuatro años.
- g) Periodos de sesiones de septiembre a diciembre y de febrero a junio.
- h) Los parlamentarios autonómicos disfrutan del denominado fuero especial, donde no cabe la detención salvo en los casos de flagrante delito; el goce de una asignación económica que puede ser una cantidad fija y dietas y de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo no gozan de inmunidad.

i) Las funciones de las asambleas parlamentarias autonómicas son semejantes a las de las cortes generales y podemos diferenciar las siguientes:

- Función presupuestaria
- Función legislativa
- Función de control del Ejecutivo autonómico
- Función de elección del Gobierno y del Presidente del Ejecutivo autonómico
- Función de participación en la reforma de la Constitución
- Función de participación en el control de constitucionalidad de la ley y sí disposiciones normativas con fuerza de ley
- Función de participación en la composición del Senado

### 3.2. ÓRGANOS EJECUTIVOS.

Como indicábamos, el artículo 152.1 de la Constitución señala que la organización institucional básica será un consejo de gobierno con funciones ejecutivas, administrativas, y un presidente, elegido por la asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del consejo de gobierno, la suprema representación de la respectiva comunidad autónoma y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del consejo de gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

#### 3.2.1. El Presidente

El presidente es el órgano más relevante del ejecutivo autonómico.

Será elegido por la Asamblea de entre sus miembros, siendo nombrado por el Rey, pudiendo resaltar las siguientes fases:

- a) Propuesta del candidato.
- b) Presentación del programa de gobierno. Defensa y debate ante la Asamblea.
- c) Votación del candidato. Se requiere la obtención en primera votación, de la mayoría absoluta y en segunda bastará con la mayoría simple. Si no se lograra la investidura de un candidato en el plazo máximo de dos meses se procederá a la disolución del Parlamento Autonómico y a la correspondiente convocatoria de elecciones políticas.
- d) Nombramiento del candidato por el Rey debidamente refrendado.

Le corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella.

#### 3.2.2. El Consejo de Gobierno

Las funciones que desempeña el consejo de gobierno son plurales pudiéndose clasificar en dos grupos:

- Funciones recogidas en la propia constitución

- Funciones recogidas en sus respectivos estatutos de autonomía y leyes de gobierno.

Los estatutos de autonomía reglamentan la responsabilidad civil y penal de los miembros del consejo de gobierno que se instrumenta ante el Tribunal Superior de Justicia de cada Comunidad Autónoma.

En cuanto al control político y mecanismos de exigencia de responsabilidad política todos los reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas pormenorizan los mecanismos por los que se encauza el control del ejecutivo: preguntas, interpelaciones, comisiones investigación, al igual que en el sistema establecido en las Cortes Generales con respecto al control del Gobierno estatal.

Los instrumentos utilizados son los clásicos de cuestión de confianza y moción de censura.

1. Cuestión de confianza. Su legitimación se atribuye al presidente del consejo de gobierno. Su objeto no es el mismo en todas las comunidades. Su tramitación parlamentaria recoge varias fases.
2. Moción de censura. Consta de diversas fases: la presentación de un candidato alternativo, el respaldo de un número mínimo de parlamentarios autonómicos, un periodo de enfriamiento desde su debate y votación, el respaldo de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara.

### 3.3. EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Las Comunidades Autónomas no gozan de un poder judicial autónomo y diferenciado. El poder judicial es un atributo exclusivo del Estado, que se extiende a todo su territorio.

La organización judicial autonómica consta del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma.

Sus características las resumimos del siguiente modo:

- Se estructura en tres salas: de lo civil y penal, de lo contencioso-administrativo y de lo social.
- Sus competencias están delimitadas en el artículo 152.1 de la Constitución, siendo las más sobresalientes del conocimiento de los recursos de casación, revisión y actos extraordinarios de supuestos de derecho común en el ámbito de la comunidad.
- En cuanto a su composición, tendrá un presidente y tendrá la consideración de magistrado del Tribunal Supremo mientras desempeña su cargo.

- Constará además de los Presidentes de Sala y de los Magistrados que determine la ley para cada una de las salas y en su caso de las acciones que puedan crearse dentro de ellas.

#### **4. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: ENTIDADES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y REGULACIÓN NORMATIVA.**

##### **4.1. ENTIDADES**

Las Entidades que forman la Administración Local, se clasifican en la Ley 7/ 1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local en entidades locales territoriales y no territoriales.

Son Entidades locales territoriales:

1. El Municipio
  - Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.
2. La Provincia.
3. La Isla en los archipiélagos balear y canario.
  - La Provincia y, en su caso, la Isla gozan, asimismo, de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos.

Gozan, asimismo, de la condición de Entidades locales:

1. Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas
2. Las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía
3. Las Áreas Metropolitanas
4. Las Mancomunidades de Municipios

##### **4.2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y REGULACIÓN NORMATIVA**

###### **4.2.1. Principios constitucionales**

La Administración Local se regula constitucionalmente en el Capítulo II, Título VIII, artículos 140, 141 y 142.

Su contenido es el siguiente.

###### 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.

#### Art. 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 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.

#### Art. 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.

#### **4.2.2. Potestades**

En su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas:

- Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
- Las potestades tributaria y financiera.
- La potestad de programación o planificación.
- Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la

misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

Lo dispuesto anteriormente podrá ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, debiendo las leyes de las comunidades autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación, excepto en el supuesto de las mancomunidades, que se rigen por lo dispuesto en el apartado siguiente.

Corresponden a las mancomunidades de municipios, para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia, las potestades anteriores que determinen sus Estatutos. En defecto de previsión estatutaria, les corresponderán todas las potestades enumeradas en dicho apartado, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos.

#### **4.2.3. Capacidad jurídica**

Para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las Entidades locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes.

#### **4.3.3. Funciones y control**

Las Entidades locales sirven con objetividad los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Los Tribunales ejercen el control de legalidad de los acuerdos y actos de las Entidades locales.

#### **4.3.4. Competencias**

Las competencias de las Entidades locales son propias o atribuidas por delegación.

Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley.

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 la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad local.

Las Provincias y las Islas podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con los Estatutos de Autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas.

#### **4.3.5. Principios de relación**

La Administración Local y las demás Administraciones Públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las entidades locales

#### **4.3.6. Regulación normativa**

La normativa principal en materia de Administración Local es la siguiente:

- Ley 7/ 1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
- Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
- Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales de 28 de diciembre de 1988.
- Real decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el reglamento de bienes de las entidades locales.
- Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales.



- Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el reglamento de servicios de las corporaciones locales

El análisis de su contenido principal se recoge en los siguientes temas a los que nos remitimos para su estudio.

---

## EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional se regula en el Título IX de nuestra Constitución y se desarrolla en la Ley Orgánica 2/ 1979, de 3 de octubre.

### COMPOSICIÓN

El Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

Los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional.

Los miembros del Tribunal Constitucional serán designados por un período de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres. Las vacantes producidas por causas distintas a la de la expiración del periodo para el que se hicieron los nombramientos serán cubiertas con arreglo al mismo procedimiento utilizado para la designación del Magistrado que hubiese causado vacante y por el tiempo que a éste restase. Si hubiese retraso en la renovación por tercios de los Magistrados, a los nuevos que fuesen designados se les restará del mandato el tiempo de retraso en la renovación.

La condición de miembro del Tribunal Constitucional es incompatible: con todo mandato representativo; con los cargos políticos o administrativos; con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional o mercantil.

En lo demás, los miembros del Tribunal Constitucional tendrán las incompatibilidades propias de los miembros del poder judicial.

Los miembros del Tribunal Constitucional serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato.

El Presidente del Tribunal Constitucional será nombrado entre sus miembros por el Rey, a propuesta del mismo Tribunal en pleno y por un período de tres años.

### COMPETENCIAS

El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

- a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.
- b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el Art. 53,2, de la Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.
- c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.
- d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

Están legitimados:

- a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.
- b) Para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.
- c) Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos.

## EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS

Las sentencias del Tribunal Constitucional se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado» con los votos particulares, si los hubiere.

Tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas. Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos.

Salvo que en el fallo se disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad.